

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

ATA Nº 34, DE 21 DE AGOSTO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Bruno Dantas (Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Aroldo Cedraz, por causa justificada, e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em razão de participação em evento educacional no Brasil.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 33, referente à sessão realizada em 14 de agosto de 2024.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Da Presidência:

Submete ao Plenário, nos termos da Resolução-TCU nº 349, de 2022, o enquadramento do TC-022.054/2023-5 como processo de alto risco e relevância. Aprovado.

Convite à participação no webinar “Rede Blockchain Brasil: Integridade, Segurança e Inovação de Interesse Público”, que será realizado no dia 22 de agosto, às 9h, de forma presencial no Auditório Ministro Arnaldo Pietro, com transmissão ao vivo pelo canal oficial do TCU no YouTube.

Do Ministro Vital do Rêgo:

Registro acerca da visita realizada em Porto Alegre e Região Metropolitana, a convite do Ministro Paulo Pimenta, para acompanhar em campo os principais desafios enfrentados pelos órgãos responsáveis pelas ações de reconstrução do Rio Grande do Sul. Agradecimentos. Na oportunidade, o Ministro Augusto Nardes usou da palavra para discutir a matéria.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

- TC-039.355/2023-3, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;



- TC-005.747/2022-8, TC-014.145/2012-0, TC-015.167/2024-0 e TC-032.411/2023-5, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-008.848/2024-6, TC-010.327/2003-9 e TC-021.408/2019-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-001.928/2024-4, TC-002.419/2024-6, TC-002.983/2024-9, TC-004.615/2021-2, TC-005.291/2021-6, TC-005.773/2024-5, TC-006.996/2024-8, TC-008.134/2023-5, TC-008.151/2024-5, TC-008.156/2024-7, TC-008.162/2024-7, TC-008.172/2023-4, TC-008.436/2024-0, TC-008.706/2024-7, TC-009.552/2021-9, TC-011.525/2020-7, TC-014.339/2024-2, TC-014.746/2024-7, TC-014.907/2015-1, TC-017.257/2024-7, TC-017.840/2024-4, TC-018.059/2024-4, TC-019.302/2023-1, TC-023.092/2023-8, TC-025.414/2013-5, TC-027.478/2017-3, TC-027.090/2020-5, TC-028.387/2020-1, TC-028.581/2023-7, TC-032.301/2023-5, TC-033.169/2014-4, TC-033.843/2019-8, TC-038.599/2021-0, TC-039.126/2018-8, TC-039.713/2023-7, TC-039.774/2023-6, TC-039.842/2021-5 e TC-041.436/2012-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

- TC-020.165/2010-2, cujo relator é o Ministro Ministro Jorge Oliveira;

- TC-003.000/2017-6 -042.230/2021-7, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

- TC-012.400/2021-1 e TC-014.798/2018-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1689 a 1720.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1651 a 1688, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no § 13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-005.431/2018-2, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 4 de setembro de 2024. Já votou o relator (v. Anexo II da Ata nº 28/2024-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 10 de julho de 2024 pelos Ministros Jorge Oliveira e Aroldo Cedraz.

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-002.432/2024-2, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 4 de setembro de 2024. O processo está sob pedido de vista formulado em 17 de abril de 2024 pelo Ministro Jhonatan de Jesus (v. Ata nº 15/2024-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS



Na apreciação do processo TC-005.290/2023-6, cujo relator é Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelos Drs. Edinei Silva Teixeira e Jorge Elias Nehme, em nome do Banco do Brasil e da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, respectivamente. Acórdão nº 1651.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Luiz Antônio Muniz Machado em nome de Alberto Duque Portugal, referente ao processo TC-028.387/2020-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 4 de setembro de 2024.

Na apreciação do processo TC-022.892/2008-8, cujo relator é Ministro Vital do Rêgo, foi realizada a sustentação oral requerida pelo Dr. Thiago Ernesto Vilaça Rodrigues, em nome das empresas Alya Construtora e Galvão Engenharia. Acórdão nº 1652.

Na apreciação do processo TC-038.502/2021-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Dr. Rodrigo Leonardo de Melo Santos declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome da empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. Acórdão nº 1653.

Na apreciação do processo TC-005.641/2024-1, cujo relator é Ministro Jorge Oliveira, foi realizada a sustentação oral requerida pelo Dr. Márcio Melo Nogueira, em nome da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Rondônia. Acórdão nº 1667.

Na apreciação do processo TC-010.304/2013-4, cujo relator é Ministro Jorge Oliveira, foi realizada a sustentação oral requerida pela Dra. Manuella Barbosa Macola, em nome de Martop Construções e Terraplenagem Ltda. Acórdão nº 1668.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-039.777/2019-7 (Ata nº 17/2024-Plenário) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 1669, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Benjamin Zymler, após acolher as sugestões apresentadas pelo revisor, Ministro Jhonatan de Jesus.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-038.502/2021-6 (Ata nº 11/2024-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1653, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, após acolher as sugestões apresentadas pelos revisores, Ministros Jhonatan de Jesus e Vital do Rêgo.

SIGILO DE PROCESSO

Foi atribuído sigilo ao Acórdão nº 1671, bem como ao relatório e voto que o fundamentam, relativos ao processo TC-013.111/2022-1, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler. As referidas peças constam do Anexo III desta ata, que será arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.

ACÓRDÃOS APROVADOS



ACÓRDÃO Nº 1651/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.290/2023-6.

1.1. Apenso: 006.163/2023-8

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

8. Representação Legal: Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/B/OAB-MT), Edinei Silva Teixeira (185415/OAB-SP), Deusa Maura Santos Fassina (164146/OAB-SP), Vitor da Costa de Souza (17542/OAB-DF) e Aline Crivelari (230844/OAB-SP), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Tamiris Bessoni Miranda (59183/OAB-DF), Ana Paula Pereira da Luz Mendes (57349/OAB-DF), Ana Claudia Vieira da Costa (45084/OAB-DF), Hulle Barreto Ferraz Nunes Ferreira (46777/OAB-DF), Luiz Carlos Quintella Neto (43056/OAB-BA), Ana Paula Bezerra Godoi (50252/OAB-DF), Daniele Gomes Colaço (46549/OAB-DF), Christianne de Carvalho Stroppa (110674/OAB-SP), Amanda Helena da Silva (59514/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Charles Teixeira Barbosa (67743/OAB-DF), José Osvaldo Fontoura de Carvalho Sobrinho (71989/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Jorge Goetten, tratando de supostas irregularidades na indicação do Sr. João Luiz Fukunaga para exercer o cargo de Presidente da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ);

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

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar, com fulcro nos artigos 15 a 17 da Resolução-TCU 308/2019, a realização de levantamento no Banco do Brasil S.A., na Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com o intuito de atingir os seguintes objetivos:

conhecer a governança corporativa da Previ e os processos que envolvem as tomadas de decisões da entidade relativas ao investimento de seus recursos, identificando os mais significativos e seus potenciais riscos;

identificar a existência de possíveis influências políticas ou de outros fatores externos que possam comprometer a objetividade e a tecnicidade das decisões de investimento da Previ;

conhecer os processos de repasse de recursos do Banco do Brasil S.A. à Previ, na condição de patrocinador;

conhecer os processos de supervisão e fiscalização das atividades da Previ a cargo do Banco do Brasil S.A., bem como os seus resultados e medidas deles decorrentes;

conhecer os processos de fiscalização da Previ por parte da Previc, seus resultados e medidas deles decorrentes;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante e demais interessados;



9.4. manter o Ministro Walton Alencar Rodrigues como relator do processo de levantamento a ser autuado; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1651-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1652/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.892/2008-8.

1.1. Apensos: 006.431/2010-0; 017.452/2016-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

3. Recorrentes: Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0003-22); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79).

4. Órgãos/Entidades: Companhia Pernambucana de Saneamento; Ministério da Integração Nacional (extinto).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: João Vianey Veras Filho (OAB/PE 30.346); Thiago Ernesto Tenorio Vilaça Rodrigues (OAB/PE 28.502); Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (OAB/PE 14.265); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelas empresas Áyla Construtora S/A (antiga Construtora Queiroz Galvão S/A) e Galvão Engenharia S/A (em recuperação judicial) contra os itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. notificar os recorrentes.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1652-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1653/2024 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 038.502/2021-6.
2. Grupo II – Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Daniel Ferreira Rodrigues (CPF 014.267.731-02), Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz (CPF 880.987.881-72), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Adalberto Evangelista Sampaio (CPF 004.577.101-44) (falecido), Manoel Mateus Veludo Júnior (CPF 661.517.246-15), Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A (CNPJ 10.579.577/0001-53) e SGS Enger Engenharia Ltda. (CNPJ 51.167.500/0001-53).
4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (atual Infra S/A).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: AudTCE.
8. Representação legal: Ulisses Trindade de Faria, OAB/GO 28.716, representando Giuliano Martins Dora; Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros, representando Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A; Edson Dias Mizael, OAB/GO 14.631, representando o espólio de Adalberto Evangelista Sampaio; Thiago Szolnoky de Barbosa Ferreira Cabral, OAB/SP 111.138, e outros, representando SGS Enger Engenharia Ltda.; Rogério Dimas de Paiva, OAB/DF 31.060, e outros, representando Daniel Ferreira Rodrigues; e Alba Célia Silva Moura Evangelista, OAB/GO 45.832, representando Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário em razão do dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro nos Lotes 5S e 5SA da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006 e com as especificações técnicas pactuadas no Contrato 68/2010, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A,

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

 - 9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa SGS Enger Engenharia Ltda. e por Adalberto Evangelista Sampaio, Daniel Ferreira Rodrigues, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior;
 - 9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A;
 - 9.3. considerar, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as contas da empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, ordenando-se, nos termos do § 1º do mesmo artigo, o trancamento de suas contas e o arquivamento deste processo em relação à empresa;
 - 9.4. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 regulares as contas da empresa SGS Enger Engenharia Ltda., dando-lhe quitação plena;
 - 9.5. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 regulares com ressalva as contas Adalberto Evangelista Sampaio, Daniel Ferreira Rodrigues, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior, dando-lhes quitação;
 - 9.6. dar ciência deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.
10. Ata nº 34/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1653-34/24-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (2º Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (1º Revisor).

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

ACÓRDÃO Nº 1654/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.101/2023-2.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de auditoria de conformidade realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), tendo por objeto a avaliação dos Planos de Desenvolvimento da Produção (PDPs), dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios, no pré-sal da Bacia de Santos;

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

9.1. recomendar à Petrobras que:

com fundamento no art. 159, § 6º, da Lei 6.404/1976 e de acordo com precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04), nos processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção, documente claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase de projeto, permitindo a tomada de decisões adequadamente informadas quanto à sua evolução, especialmente no que tange ao grau de detalhamento dos impactos das mudanças;

em cumprimento aos itens 3.3.2.22, 3.3.2.37 e 3.3.2.46 do Padrão PP-1PBR-00501-K, com vistas a propiciar estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos;

documente claramente os referenciais de custos, apontando as fontes dos dados;

documente, em análise formal, as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados, em linha de aproximação com o determinado no item 3.4.2.2 do Padrão PP-1PBR-00501-K para valores constantes de propostas comerciais e orçamentos referenciais;

9.2. dar ciência à Petrobras de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes viola o art. 42, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso I, da Lei 13.303/2016;

9.3. tornar público o relatório da equipe de auditoria, à exceção dos parágrafos 46, 47, 50, 92, 119, 123 e 128, das figuras 2 e 3, dos quadros 4 e 5, dos valores monetários das tabelas 1, 2, 3, 4 e 5, dos apêndices B, C, D, F, G, H, e do Anexo A; e

9.4. manter o sigilo das peças dos presentes autos assim classificadas pela AudPetróleo.



10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1654-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1655/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.307/2017-2.

1.1. Apenso: 008.945/2011-0

2. Grupo II – Classe de Assunto I: Embargos de Declaração

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Alya Construtora S/A (33.412.792/0001-60); Carlos Adalberto Pitta Pinheiro (070.205.540-91); Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (61.584.223/0001-38); Ecoplan Engenharia Ltda. (92.930.643/0001-52); Hugo Sternick (296.677.716-87); Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87); Sultepa Construções e Comércio Ltda - em Recuperação Judicial (90.318.338/0001-89).

3.2. Recorrente: Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Carolina Ferraz da Fonseca (260.322/OAB-SP) e outros, representando Construcap Ccps Engenharia e Comércio SA; Silvana Regina Schmitt Ribeiro (58.372/OAB-RS), João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF) e outros, representando Hugo Sternick; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Tales Schmidke Barbosa (75368/OAB-RS) e outros, representando Ecoplan Engenharia Ltda; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), Nayron Sousa Russo (35147/OAB-DF) e outros, representando Alya Construtora S/A; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), representando Sultepa Construções e Comercio Ltda - Em Recuperação Judicial; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Pedro Luzardo Gomes ao Acórdão 1151/2024-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e ao DNIT;

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1655-34/24-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1656/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.832/2024-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pelo Deputado Federal Evair Vieira de Melo, para que sejam apresentadas informações acerca dos indícios de fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social relacionadas a descontos de mensalidades de associações nos proventos dos titulares de benefícios pagos pelo referido instituto;

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

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no artigo 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 3º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Evair Vieira de Melo, a cópia da instrução da unidade técnica, acompanhada do Relatório e do Voto que fundamentam este Acórdão; e

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1656-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1657/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.100/2023-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.



5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional cujo objetivo foi a avaliação das possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni);

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

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. em 180 dias, no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário, inclua, e apresente a este Tribunal, no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos da educação superior, com a especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas; iii) dos modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado;

9.1.2. em 180 dias, contados a partir da inclusão mencionada no item 9.1.1., em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta estes programas; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles; iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas e indicadores de resultado;

9.1.3. em 365 dias, proceda uma avaliação ex-post dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

9.1.3.1. os impactos orçamentários e financeiros causados: i) pelos elevados índices de inadimplência histórica do programa, ii) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, iii) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); iv) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; v) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do programa, ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e vi) pelo pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC;

9.1.3.2. os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (9.1.3.1.) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.2.1. desenvolva estudos com o objetivo de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni e, em seguida, com base nos resultados do referido estudo,



adote medidas para mitigar os efeitos das causas identificadas a fim de contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público;

9.2.2. estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos dos referidos programas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

9.2.3. utilize os resultados das avaliações efetuadas para fundamentar a tomada de decisão em relação aos programas e às políticas correspondentes;

9.2.4. nas diversas fases e estágios do ciclo de vida (formulação-implementação-avaliação) das políticas públicas e dos programas governamentais de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante e Guia Prático de Análise Ex Post, ambos da Casa Civil da Presidência da República, bem como avalie a conveniência e oportunidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos subitens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos itens 9.1.1. e 9.1.2., acima;

9.2.5. elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e no art. 43, incisos II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica);

9.2.6. revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, para atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira;

9.2.7. conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19, da Lei 10.260/2001, disponibilize em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar: i) o perfil de renda dos estudantes favorecidos pelo programa; ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio; iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não; iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não; v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em alguma; vi) se o beneficiário foi favorecido com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni concomitante com financiamento do Fies;

9.2.8. consolide em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal;

9.3. dar ciência ao Ministério da Educação:

9.3.1. acerca da obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como às metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011;

9.3.2. e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidos ao TCU, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, o que infringe o princípio da confiabilidade e da governança pública, dispostos no art. 3º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e pode afetar o processo de tomada de



decisão dos gestores do Programa, bem como comprometer a aferição do correto valor a ser renunciado pelo governo para viabilizar a operacionalização do Prouni;

9.4. dar ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União (CGU), Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal; e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1657-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1658/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.308/2023-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

8. Representação legal: Carlos Alberto Day Stoevers (69.130/OAB-RS), Ana Luiza Figueira Porto (331.219/OAB-SP), José Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia contra possíveis irregularidades na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), relacionadas à execução de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório;

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

9.1. conhecer da denúncia, com fundamento nos artigos 234, caput, e 235, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.2. no mérito, considerar a denúncia parcialmente procedente;

9.3. determinar aos Correios, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos para estabelecer que os serviços, sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros;

9.4. enviar ao denunciante cópia da presente deliberação;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos artigos 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.



10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1658-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1659/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.301/2023-0.

2. Grupo II– Classe de Assunto VII: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda - Forza Caminhões e Implementos (31.262.616/0001-64).

4. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: Carlos Everaldo de Jesus (497.151/OAB-SP), Anderson Matos Terriaga Cunha (497.344/OAB-SP) e outros, representando Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda - Forza Caminhões e Implementos; Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Limitada.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, cumulada com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Forza Distribuidora de Máquinas Ltda. contra possíveis irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico (PE) 38/2023, conduzido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf);

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

9.1. considerar a representação procedente;

9.2. confirmar a medida cautelar referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 147/2024-TC-Plenário, tornando-a definitiva;

9.3. acolher a manifestação apresentada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf);

9.4. rejeitar as razões apresentadas pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Limitada;

9.5. assinar prazo de 30 (quinze) dias para que Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) adote as providências necessárias para anular a habilitação da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., em relação aos itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico 38/2023, bem como os atos dele decorrentes, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei 8.443/1992;

9.6. juntar cópia desta deliberação aos TCs 039.290/2023-9, 039.296/2023-7, 039.300/2023-4, 039.297/2023-3, 040.026/2023-0 e 040.519/2023-6; e

9.7. arquivar estes autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1659-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1660/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.772/2020-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

8. Representação legal: Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da eventual participação do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, ex-Presidente da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), nas fraudes ocorridas nas licitações das obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí/RJ;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo;

9.3. notificar o responsável acerca desta decisão; e

9.4. apensar os presentes autos, quando do encerramento, ao processo TC 010.816/2017-8, com vistas à consolidação das decisões proferidas.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1660-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1661/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.769/2023-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.

3. Interessadas: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (27.136.980/0005-34); Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.



4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF);

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

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. desenvolva metodologia específica, com apoio dos estudos desempenhados nesta fiscalização, para aferição periódica e sistemática de indicadores de custo-efetividade do Programa Bolsa Família, adotando-se critérios nacionais para avaliação da superação dos indicadores oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza e de extrema pobreza e proporcionando transparência aos resultados atingidos ao longo dos ciclos de medição e avaliação;

9.1.2. adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias em situação de pobreza por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

9.1.3. estenda a divulgação nos sites do Ministério dos índices dos demais perfis de famílias por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas, em acréscimo ao já recomendado no item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário;

9.1.4. promova, com fundamento no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, a divulgação nos sites do Ministério dos indicadores de cobertura municipal e regional do Programa Bolsa Família a fim de estimular o aprimoramento de tais índices, bem como das ressalvas e explicações que se fizerem necessárias;

9.2. considerar, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário (Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil):

9.2.1. implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5;

9.2.2. em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6; e

9.2.3. não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8;

9.3. encaminhar ao MDS as análises efetuadas com relação ao pagamento per capita de benefícios e aquelas referentes à relação entre mercado formal de trabalho e beneficiários do PBF para consideração, quando couber, nas próximas fases de ajustes e normatização do programa (itens VI e XII do relatório);

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para que:

9.4.1. por ocasião do planejamento de suas ações, avalie a conveniência e oportunidade de:

9.4.1.1. estabelecer acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, incluindo não somente o acompanhamento da regularidade dos respectivos cadastros e pagamentos, mas também de outros aspectos relevantes de tais políticas, tais como o funcionamento dos controles internos e as ações de transparência executadas, promovendo, ademais, articulação com os demais órgãos de controle que atuem sobre o mesmo objeto;

9.4.1.2. acrescentar, em futuras avaliações do Programa Bolsa Família, análises que considerem os patamares oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza, a fim de assegurar a comparabilidade dos resultados com aqueles obtidos pelos órgãos gestores do programa;



9.4.2. proceda ao monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.5. informar os resultados desta avaliação sobre o Programa Bolsa Família à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (CMAP).

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1661-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1662/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.841/2024-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Ministério Público junto ao TCU.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional por meio da qual requer informações deste Tribunal acerca do recebimento de auxílio-moradia por parte dos membros do Ministério Público junto ao TCU;

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

9.1. com fundamento nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 231 e 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008, conhecer da Solicitação do Congresso Nacional em epígrafe;

9.2. encaminhar ao Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Arthur Lira, bem como ao Deputado Federal João Carlos Bacelar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam;

9.3. conceder acesso integral a este processo bem como encaminhar a instrução da unidade técnica (peça 14), acompanhada das peças 7 a 12 dos autos, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Arthur Lira, e ao Deputado Federal João Carlos Bacelar;

9.4. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional oriunda do Requerimento (SIT) 14/2024, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.



10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1662-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1663/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.685/2022-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para realização de auditoria com o objetivo de apurar denúncias de fraudes no Sistema Único de Saúde com recursos do Orçamento Secreto;

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

9.1. levantar o sobrestamento destes autos e considerar integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. arquivar o presente processo, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1664/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.554/2022-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de averiguação de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 32/2022 do Ministério da Saúde, destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 215/2008;

9.2. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados acerca da presente deliberação e informar, em atendimento ao Requerimento 130/2022-CFFC, que:

9.2.1. o Pregão Eletrônico 32/2022 foi revogado, em 31/3/2023, por iniciativa do Ministério da Saúde;

9.2.2. a contratação dos serviços de transporte e de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES) na modalidade conjunta, para prestação dos serviços por uma única empresa, foi licitada por meio do Pregão Eletrônico 90027/2024 e resultou no Contrato 246/2024 (processo 25000.000438/2024-02), firmado em 25/6/2024, com a empresa VTC Operadora Logística Ltda, no valor de R\$ 549.873.899,22; e

9.2.3. o edital do Pregão Eletrônico 90027/2024 foi analisado no âmbito do TC 021.034/2023-0, processo de acompanhamento para o qual foram estendidos os atributos para tratamento de Solicitação do Congresso Nacional definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008, razão pela qual as deliberações nele proferidas serão devidamente comunicadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, tão logo o processo seja julgado pelo TCU;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1664-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1665/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.943/2022-1.

1.1. Apenso: 039.270/2023-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (28.481.233/0001-72).

4. Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: Tullio Cunha Nogueira Aguiar (OAB/DF 65.833), Guilherme Vieira Nunes Bandeira (OAB/DF 19.310) e outros.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU, de responsabilidade de Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal, em decorrência de possíveis irregularidades na gestão dos recursos;

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU para que, no prazo de 90 (noventa) dias, passe a movimentar os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, nos termos do art. 2º do Decreto 7.507/2011; do § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 8/8/2023, bem como do Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4;

9.3. determinar ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias, providenciem a identificação da origem dos recursos repassados ao IGESDF pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) redistribuídos ao IGESDF por intermédio da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF), nos termos do art. 2º do Decreto 7.507/2011; do § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, bem como do Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4;

9.4. determinar, com fundamento no RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fulcro no § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º do Decreto 7.507/2011, no § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, no subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, e na Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, para que, em conjunto, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF, por intermédio da SESDF;

9.5. juntar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao TC 019.253/2023-0; e

9.6. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde a monitorar os encaminhamentos decorrentes da presente decisão;

9.7. notificar os responsáveis, o representante, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal acerca desta decisão.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1665-34/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1666/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.838/2022-7.

2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.

3. Interessado: Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito, vice-presidente da República eleito, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG).

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito e vice-presidente da República eleito, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG) para o mandato 2023/2026, acerca do alcance e interpretação do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais);

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

9.1. conhecer, com fulcro no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, da presente consulta;

9.2. responder ao consulente, com fulcro art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303, de 2016, abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta – estritamente – como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão;

9.3. encaminhar cópia da presente decisão ao consulente;

9.4. arquivar, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, o presente processo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1666-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1667/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.641/2024-1

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Denúncia

3. Denunciante: Identidade preservada

4. Unidade: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação)

8. Representação legal: Cássio Esteves Jaques Vidal (5.649/OAB-RO)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possível omissão da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em regular adequadamente o serviço de transporte aéreo público regular para o Estado de Rondônia, permitindo que haja uma oferta insuficiente e excessivamente onerosa de voos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 a 55 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. não conhecer da denúncia;

9.2. encaminhar cópia desta decisão, bem como do voto e relatório que a fundamentam, ao denunciante e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para as providências que julgar cabíveis;

9.3. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante; e

9.4. arquivar estes autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1667-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1668/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.304/2013-4

1.1. Apensos: TCs 016.122/2017-8; 016.123/2017-4; 016.124/2017-0; 016.121/2017-1

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

3. Interessado/Responsáveis/Recorrente:

3.1. Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Mato Grosso do Sul

3.2. Responsáveis: Denimar Rodrigues (405.388.266-49) e Martop-Construções e Terraplenagem Ltda. (03.735.306/0001-84)

3.3. Recorrente: Martop-Construções e Terraplenagem Ltda. (03.735.306/0001-84)



4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Município de São Félix do Xingu/PA

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)

8. Representação legal: João Batista Cabral Coelho (OAB-PA 19.846), Daniel Borges Pinto (OAB-PA 14.436) e outros, representando Denimar Rodrigues; Rondineli Ferreira Pinto (OAB-PA 10.389), Manuella Barbosa Macola (OAB-DF 64.218) e outros, representando Martop Construções e Terraplenagem Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se aprecia recurso de revisão interposto pela empresa Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. contra o Acórdão 3.052/2015- 2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e as do sr. Denimar Rodrigues, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa, em razão da inexecução total do objeto do Convênio 185/2005, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o município de São Félix do Xingu/PA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 277, IV, 278, caput e §§2º e 3º do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do presente recurso;

9.2. comunicar ao recorrente e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Estado no Mato Grosso do Sul esta decisão;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1668-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1669/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.777/2019-7.

1.1. Apenso: 031.439/2018-7

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

3.2. Responsáveis: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01); Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Giliane Cardoso Coelho Neto (010.359.534-12); Guilherme Telles Ribeiro (763.083.247-87); Luciano Tramontano Martins (905.849.377-68); Magno Vieira Tobias (411.013.591-53); Marcelo Narvaes Fiadeiro (574.419.951-91); Mônica Aparecida Oliveira da Silva (962.388.367- 68); Rodrigo Franco de Souza (937.294.211-15); Sérgio Alves Guimarães Cotia (022.855.097-15).

3.3. Recorrentes: Magno Vieira Tobias (411.013.591-53); Guilherme Telles Ribeiro (763.083.247-87); Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01); Luciano Tramontano Martins



(905.849.377-68); Marcelo Narvaes Fiadeiro (574.419.951-91); Mônica Aparecida Oliveira da Silva (962.388.367-68); Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Rodrigo Franco de Souza (937.294.211-15).

4. Órgão/Entidade: Coordenação Geral de Material e Patrimônio – Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

5.2. Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Juliane Erthal de Carvalho (58.065/OAB-PR), Luiz Antônio Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Narvaes Fiadeiro; Guilherme Gonçalves Martin (42.989/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF) e outros, representando Cast Informática S.A.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Guilherme Telles Ribeiro; João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Sérgio Alves Guimaraes Cotia; Carlos Tiego de Souza Arruda Lima (36.614/OAB-DF), Cleber Alves de Oliveira (57.106/OAB-DF), Fernanda Almeida Barbosa (40.477/OAB-DF) e outros, representando Rodrigo Franco de Souza; Rafael Bonassa Faria (57.213/OAB-DF), Michel Bertoni Soares (30.8091/OAB-SP) e outros, representando Giliane Cardoso Coelho Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Rodrigo Franco de Souza, bem como pela empresa Cast Informática S.A. contra o Acórdão 1.718/2022-Plenário, que apreciou processo de tomada de contas especial autuada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2.799/2019-Plenário, em face de indícios de sobrepreço e superfaturamento identificados no Contrato 19/2014 firmado pelo Ministério da Saúde (MS), cujo objeto era a prestação de serviços de sustentação do ambiente de infraestrutura de Tecnologia da Informação do MS em datacenters situados em Brasília e no Rio de Janeiro, além do suporte a 25 unidades regionais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração;

9.2. dar provimento ao recurso da empresa Cast Informática S.A. para tornar sem efeito o julgamento de suas contas, a condenação em débito e a aplicação de multa, objeto dos subitens 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido, bem como para excluir a referida empresa da presente relação processual;

9.3. dar provimento ao recurso de Marcelo Narvaes Fiadeiro, para julgar suas contas regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.4. dar provimento parcial aos demais recursos para:

9.4.1. manter o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, mas alterar o fundamento legal adotado pelo subitem 9.4 do acórdão recorrido, que passa a ser os arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.4.2. excluir o débito imputado aos recorrentes pelo subitem 9.5 do acórdão recorrido e seus detalhamentos (subitens 9.5.1 a 9.5.14);

9.4.3. alterar o fundamento legal e os valores das multas aplicadas aos recorrentes, que passam a ser sancionados com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos termos do art. 19, parágrafo único, da citada lei, pelos valores abaixo discriminados, que devem ser atualizados monetariamente



desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagos após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado perante este Tribunal o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Responsável	Valor (R\$)
Mônica Aparecida Oliveira da Silva	80.000,00
Magno Vieira Tobias	60.000,00
Rodrigo Franco de Souza	6.000,00
Flávio Ferreira dos Santos	24.000,00
Luciano Tramontano Martins	18.000,00
Guilherme Telles Ribeiro	30.000,00

9.4.4. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, corrigidas monetariamente, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.4.5. manter a autorização para desconto das dívidas na remuneração dos servidores e de cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, nos termos dos subitens 9.7 e 9.8 do acórdão recorrido.

9.5. informar o teor desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados que foram comunicados do acórdão recorrido.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1669-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1670/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.071/2023-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame (Monitoramento)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Gilead Sciences Farmaceutica do Brasil Ltda (15.670.288/0001-89).

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler



5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: Juliana Bastos Neves (170.053/OAB-RJ), Gabriela Reis Paiva Monteiro (179.366/OAB-RJ), Isabella Rodrigues Bonisolo (198.747/OAB-RJ), Priscila de Avila Cossa (331.559/OAB-SP), Sarah Ladeira Lucas (375.818/OAB-SP), Julia Moura Aoki (475.604/OAB-SP), Mariana Cerri Bellato (457.727/OAB-SP), Thiago Marins Vivacqua Ruschi (202.036/OAB-RJ), Fernando Marino Calabresi Filho (464.277/OAB-SP), Lara de Coutinho Pinto (414.840/OAB-SP), Ana Paula da Mata Calegari (492.073/OAB-SP), Maria Helena Mendes dos Santos (179.366-E/OAB-RJ), Gustavo Ribeiro de Paula Vicenti (433.842/OAB-SP), Bruno Bonaman Lemes (312.183/OAB-SP), Leticia Jasmin Rodrigues Maidana (445.773/OAB-SP), Bruna Marcelle Cancio Bomfim (430.146/OAB-SP), Paula de Moraes Couto (233.095/OAB-RJ) e outros, representando Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam, nesta fase processual, pedido de reexame interposto pela Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. contra o Acórdão 637/2023-Plenário, que em monitoramento tornou insubsistente o subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-Plenário, integrado pelo Acórdão de relação 1.065/2023-Plenário, que não conheceu dos embargos de declaração anteriormente opostos pelas ora recorrentes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RITCU, em conhecer do pedido de reexame interposto por Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. para, no mérito, negar-lhe provimento.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1670-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1672/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.749/2021-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Eduardo Rodrigues Silva (506.439.917-00); Leonardo Mattos Abdalla (072.891.497-26).

4. Unidade Jurisdicionada: Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

8. Representação legal: Alexandre da Rocha (164.334/OAB-RJ), representando Leonardo Mattos Abdalla.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica, em razão de pagamento indevido de pensão militar após o falecimento de Helenira Couto e prova de vida feita sem as devidas cautelas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva;

9.2. indeferir o pedido de parcelamento do débito reconhecido pelo Sr. Leonardo Mattos Abdalla, em 200 (duzentas parcelas) parcelas;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Leonardo Mattos Abdalla (CPF: 072.891.497-26):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/5/2015	6.910,26
1/6/2015	9.423,09
1/7/2015	9.423,09
1/8/2015	9.423,09
1/9/2015	9.423,09
1/10/2015	9.423,09
1/11/2015	9.423,09
1/12/2015	18.174,69
1/1/2016	9.423,09
1/2/2016	9.423,09

Débitos relacionados ao responsável Eduardo Rodrigues Silva (CPF: 506.439.917-00) em solidariedade com Leonardo Mattos Abdalla:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/3/2016	9.423,09
1/4/2016	9.423,09
1/5/2016	9.423,09
1/6/2016	9.423,09
1/7/2016	9.423,09
1/8/2016	9.423,09
1/9/2016	9.941,07
1/10/2016	9.941,07



1/11/2016	9.941,07
1/12/2016	20.013,07
1/1/2017	9.941,07
1/2/2017	10.538,01
1/3/2017	10.538,01
1/4/2017	10.538,01

9.4. aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para o Sr. Leonardo Mattos Abdalla e no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para o Sr. Eduardo Rodrigues Silva, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar graves as infrações cometidas nestes autos e inabilitar os Srs. Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um prazo de cinco (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i” e 270 do Regimento Interno do TCU;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. comunicar a presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica e aos responsáveis.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1672-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1673/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.107/2024-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4. Unidade Jurisdicionada: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Deputada Adriana Ventura e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Joseildo Ramos, solicitando ao Tribunal esclarecimentos sobre a interpretação do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no que tange à publicidade das informações relacionadas aos eventos dos quais as autoridades públicas participam, promovidos e custeados por instituição privada.

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

- 9.1. não conhecer a presente solicitação de pronunciamento como Solicitação do Congresso Nacional, por não versar sobre hipótese prevista na Resolução-TCU 215/2008;
- 9.2. determinar a conversão do presente processo em Consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;
- 9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca), para exame de mérito da Consulta; e
- 9.4. dar ciência desta deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1673-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1674/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 040.873/2019-6.

1.1. Apenso: 007.123/2024-8

2. Grupo: II; Classe: I – Agravo em Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.

3.2. Responsáveis: Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem (10.790.371/0001-78); José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68); Marcus Vinicius de Oliveira Junior (291.659.568- 69).

3.3. Recorrente: José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Itabuna/BA.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.



8. Representação legal: Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem; Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Marcus Vinicius de Oliveira Junior; José Sidenilton Jesus Pereira (28.520/OAB-BA), representando José Nilton Azevedo Leal.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto contra decisão que conheceu de recurso de revisão sem a concessão de efeito suspensivo,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do agravo e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao agravante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1674-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1675/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.219/2019-4

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Jaceguai de Magalhães (123.431.718-40); Mário Luís da Silva Jordão (033.708.938-86); Priscila Holanda Iennaco (109.770.147-62); Sérgio Fernandes Reinert de Lima (070.813.527-74); Sistema GP-Web Ltda. - ME (14.659.881/0001-61); Vinícius Antônio Areias (053.994.707-56)

4. Unidade: Comando da Aeronáutica

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança)

8. Representação legal: Celso Luiz Becker (103.453/OAB-RS), Guilherme Bier Barcelos (79277/OAB-RS) e outros, representando Sistema GP-Web Ltda. – ME; Renata Schuch Silveira (120.257/OAB-RJ), Leandro Schuch Silveira (112.265/OAB-RJ) e outros, representando Vinícius Antônio Areias; Tania Patricia de Lara Vaz, Rodrigo Almeida Carneiro e outros, representando Comando da Aeronáutica; Denise Vilela Narretti (56.221/OAB-RJ) e Claudio Luis Pinto da Silva (221.221/OAB-RJ), representando Jaceguai de Magalhães; Victor Chaves Ribeiro Franca Guimarães, Tulio Picanco Taketomi e outros, representando Priscila Holanda Iennaco.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada em atendimento ao subitem 9.9 do Acórdão 2.895/2018-Plenário, proferido no âmbito da TC 036.101/2016-8, em razão de irregularidades verificadas no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 e no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrados entre o Comando da Aeronáutica e a empresa Sistema GP-Web Ltda., que teve por objeto a aquisição de licença perpétua do software GP-Web Profissional e dos serviços de suporte, no valor de R\$ 648.000,00.



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 11; 12, § 3º; 16, incisos I, II e III, alínea “c” e §§ 2º, alínea “b”, e 3º; 18; 19; 23, incisos II e III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, incisos I, II e III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno:

9.1. considerar Sérgio Fernandes Reinert de Lima revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. acolher as alegações de defesa de Priscila Holanda Iennaco, Jaceguai de Magalhães e Mário Luís da Silva Jordão, julgando regulares suas contas e lhes dando quitação plena;

9.3. acolher as alegações de defesa de Vinícius Antônio Areias, julgar regulares com ressalva suas contas e dar-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de Sérgio Fernandes Reinert de Lima;

9.5. condenar Sérgio Fernandes Reinert de Lima ao recolhimento aos cofres do Comando da Aeronáutica da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir da data discriminada até a data do pagamento:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
19/2/2016	534.000,00

9.6. aplicar multa a Sérgio Fernandes Reinert de Lima, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.7. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, a primeira a ser paga no prazo acima fixado e as demais, a cada 30 (trinta) dias a contar da parcela anterior, com incidência, sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, de juros de mora, na forma da legislação em vigor, e alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. sobrestar os autos relativamente à empresa Sistema GP-Web Ltda. até o trânsito em julgado do Procedimento Comum 5016994-45.2019.4.04.7100/RS na 5ª Vara Federal de Porto Alegre;

9.11. determinar à AudTCE que, após conclusão do processo judicial acima referenciado, apresente ao relator instrução para juízo definitivo acerca das contas especiais da empresa Sistema GP-Web Ltda;

9.12. encaminhar cópia desta decisão aos responsáveis, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado-Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1675-34/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1676/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.577/2020-1

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidade: Diretoria do Sistema Penitenciário Federal

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca)

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o terceiro monitoramento das medidas implementadas para atender comandos expedidos nos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018 e 1.542/2019-Plenário, proferidos no âmbito de três auditorias realizadas, tendo por objeto o Sistema Prisional Brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no arts. 169, inciso V, do Regimento Interno e 17, § 3º, alínea “b”, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. relativamente ao Acórdão 2.643/2017-Plenário, considerar:

9.1.1. cumprida a determinação do subitem 9.1.1;

9.1.2. em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5; e

9.1.3. em implementação a recomendação do subitem 9.3.1;

9.2. quanto ao Acórdão 972/2018-Plenário, considerar em implementação as recomendações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4;

9.3. em relação ao Acórdão 1.542/2019-Plenário, considerar:

9.3.1. em implementação as recomendações dos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2; e

9.3.2. em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.4.1 e 9.1.4.2;

9.4. dispensar a continuidade do monitoramento das recomendações dos subitens 9.3.1 do Acórdão 2.643/2017-Plenário; 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4 do Acórdão 972/2018-TCU-Plenário; e 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 1.542/2019-Plenário;

9.5. dispensar a realização de novo monitoramento dos presentes autos;

9.6. juntar cópia do inteiro teor desta deliberação aos processos originários (TC 003.673/2017-0, TC 026.096/2017-0 e TC 018.047/2018-1);

9.7. comunicar esta deliberação à Secretaria Nacional de Políticas Penais e à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça; e

9.8. encerrar este processo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1676-34/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1677/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.063/2008-4

1.1. Apensos: 009.200/2007-0; 021.293/2016-3; 034.463/2014-3; 025.223/2017-8; 004.425/2008-5; 005.796/2019-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

3. Responsáveis/Recorrente

3.1. Responsáveis: Carlos Eduardo Nunes Alves (242.642.884-87); Construtora A Gaspar S/A (08.323.347/0001-87); Elan Ferreira de Miranda (254.422.444-49); Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo (128.462.874-49); Heriberto Escolástico Bezerra Júnior (316.598.454-91); Ney Silveira Dias (011.927.364-00); Município de Natal/RN (08.241.747/0004-96); e Waldenir Xavier de Oliveira (107.883.284-68)

3.2. Recorrente: Construtora A Gaspar S/A (08.323.347/0001-87)

4. Unidade: Município de Natal/RN

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: não atuou

8. Representação legal: Mário Gomes Teixeira (4.083/OAB-RN) e outros, representando a Construtora A Gaspar S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pela Construtora A Gaspar S/A contra o Acórdão 1.363/2024-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar esta decisão à embargante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1677-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1678/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.325/2023-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo em Representação.

3. Agravante: M.I. Montreal Informática S.A. (42.563.692/0001-26).

4. Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia



5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).

8. Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF) e outros, representando M.I. Montreal Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia agravo interposto por M.I. Montreal Informática S.A. em face de despacho proferido pelo Ministro-Relator que indeferiu o pedido de habilitação da ora agravante como parte interessada nos autos desta representação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 17, VII, e 289 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do agravo para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar a agravante a respeito deste Acórdão.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1678-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1679/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.639/2024-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria -Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria -Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025), PLN 3/2024-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

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

9.1. alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso



Nacional, com base no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

9.1.1. as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado;

9.1.2. os aumentos das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na Lei Complementar 200/2023, ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano em 2025 e 2026, e, mesmo assim, parecem não ser suficientes para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, em decorrência da possibilidade de frustrações de receitas, aumentos de despesas obrigatórias e limitação de contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias;

9.2. alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca dos riscos para o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos, bem como para a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável, decorrente da significativa redução das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, cujas estimativas caem de R\$ 100,94 bilhões, em 2024, para R\$ 11,75 bilhões, em 2028, numa redução de 88% no período;

9.3. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.3.1. a ausência, nos Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, da estimativa das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, nos mesmos moldes da Nota Técnica 526/2024/MPO, em consonância com a ação planejada e transparente insculpida no art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a trajetória sustentável da dívida pública preconizada no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 200/2023;

9.3.2. a ausência de detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como para os dois exercícios subsequentes, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a previsão dos agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos, a que se refere o art. 165, § 12, da Constituição Federal;

9.3.3. o comando insculpido no art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025, contraria o comando insculpido no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, por não compreender as metas e prioridades da administração pública federal, bem como por delegar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 a competência de indicar as metas do Plano Plurianual 2024-2027 que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei 14.802/2024;

9.4. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no Anexo de Metas Fiscais, das premissas utilizadas na projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário do governo central, cobrindo desde o ano de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o último ano de projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a trajetória sustentável da dívida pública preconizada no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 200/2023, em consonância com a ação planejada e transparente insculpida no art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Poder Executivo, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordados;



9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1679-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1680/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.602/2023-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional

3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Órgão/Entidade: Hospital Municipal de Contagem/MG.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) consubstanciada no Requerimento 508/2023-CFFC, encaminhado a este Tribunal pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), mediante o Ofício 322/2023/CFFC-P, de 29/11/2023 (peça 3), por meio do qual requereu a realização de fiscalização no Hospital Municipal de Contagem/MG.

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

9.1. prorrogar, em caráter excepcional, por 180 (cento e oitenta) dias, o prazo para atendimento da presente Solicitação, contados a partir de 28/5/2024;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao Requerimento 508/2023-CFFC, que o objeto desta SCN está sendo tratado no âmbito do TC 020.703/2023-6, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que cuida de auditoria com o objetivo de avaliar a transparência dos recursos federais repassados a Organizações Sociais e entidades congêneres, inclusive Serviços Sociais Autônomos, no âmbito do Sistema Único de Saúde;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como cópia da instrução à peça 17, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. restituir o presente processo à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1680-34/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1681/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.796/2017-9

2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

3. Recorrente: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

3.2. Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).

4. Entidade: município de Piancó/PB.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: Melanie Moskalewski Gabardo (62.026/OAB-PR), representando a Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda.; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, cujo momento processual trata de recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito e multa, em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no exercício de 2010,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar o teor desta deliberação à recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República na Paraíba.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1681-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1682/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.914/2024-9

2. Grupo I – Classe de Assunto V – Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal



(vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2024,

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

9.1. considerar atendidas pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao art. 5º, I, da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO para 2024);

9.3. considerar cumpridos no 1º quadrimestre do exercício de 2024 os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento – de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 – que no 1º quadrimestre de 2024 os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 508,37% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária a 702,90% da RCL;

9.5. considerar atendidos para o 1º quadrimestre de 2024 os limites para realização de operações de crédito e concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, com o montante das operações de crédito em 2,33% da RCL e o montante das garantias concedidas em 23,62% da RCL;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.7. encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1682-34/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1683/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.697/2020-9

2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Representação).

3. Recorrente: Luiz Miguel Skrobot Júnior (728.904.609-91).

3.1. Interessado: Conselho Federal de Química (33.839.275/0001-72).

3.2. Responsáveis: Evander Luiz Ferreira (069.194.718-09); Luiz Miguel Skrobot Júnior (728.904.609-91).

4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS).

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: Carlos Alberto de Jesus Marques (4.862/OAB-MS), representando Luiz Miguel Skrobot Júnior; Sílvio de Almeida Silva (12.865/OAB-MS), representando o Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS); Valquíria Sartorelli Pradebon (8.276/OAB-MS), representando Evander Luiz Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, neste momento processual, de pedido de reexame interposto por Luiz Miguel Skrobot Júnior contra o Acórdão 2.712/2022-TCU-Plenário, por meio do qual foi apreciada representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Química da 20ª Região,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1683-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1684/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.213/2024-2

2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Representação.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Senador da República Rogério Simonetti Marinho, com o objetivo de apurar possível desvio de finalidade no exercício da função policial e ofensa ao interesse público no ato de pessoal de designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol, em Haia/Países Baixos, até 2026,

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

9.1. não conhecer da presente representação, porquanto não satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. informar o conteúdo desta deliberação ao representante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1684-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1685/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.641/2016-1

2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

3. Responsáveis: Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri (759.844.157-04); Bruno César Villas Bôas de Moraes (626.035.667-68); Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro (576.694.909-00); Charles Evaristo Klein Rossi (648.545.587-68); Dionino Cortelazi Colaneri (025.588.828-72); Fábio de Andrade Ferreira Braga (776.781.417-34); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49); João Augusto Pessoa do Nascimento (090.167.917-87); João Carlos de Castro Rosas (711.145.727-72); Luís Felipe Reif de Paula (078.322.057-09); Luiz Oddone Braga Neto (448.911.560-15); Marcelo Policarpo Plácido Teixeira (951.544.267-20); Maron Emile Abi-Abib (030.228.541-53); Moacyr Henrique Di Palma Cordovil (844.004.207-87); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Rafael Sanches Neto (035.337.358-34); Ricardo França Delavalli (723.740.207-20); Sérgio Coelho Dornelles (033.411.517-53).

3.1. Recorrentes: Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49).

4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: Eduardo Damian Duarte (106.783/OAB-RJ), representando Carla Carvalho Hermansson; Remi Martins Ribeiro (47.151/OAB-RJ), Jean Martins Ribeiro (221.809/OAB-RJ) e outros, representando Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro; Ricardo Henrique Safini

Gama (114.072/OAB-RJ), Edson Schueler de Carvalho Junior (120.883/OAB-RJ) e outros, representando Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri; Natasha Caroline Moreira (190.815/OAB-MG), Giulia Carolina Dias de Souza (408.632/OAB-SP) e outros, representando Dionino Cortelazi Colaneri; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando João Carlos de Castro Rosas; Ary Jorge Almeida Soares (64.904/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e outros, representando Maron Emile Abi-Abib; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Sérgio Coelho Dornelles; Vanessa Isadora Genaro (90.829/OAB-RJ), representando Luís Felipe Reif de Paula; Adriana Oliveira de Almeida (118.992/OAB-RJ) e Jorge Odinir Lopes Boiteux (206.654/OAB-RJ), representando Gladys Silva Falci de Castro Oliveira; Maurício Pires Guedes (118.907/OAB-RJ) e Christina Cavallari Guedes (123.912/OAB-RJ), representando Charles Evaristo Klein Rossi; Ricardo Loretti Henrici (130.613/OAB-RJ), Mateus Rocha Tomaz (50.213/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Policarpo Plácido Teixeira; Flávio Villela Ahmed (79399/OAB-RJ), representando Luiz Oddone Braga Neto; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Rosemarie Dornelles Fittipaldi; Raphaela Cunha Justo da Silva (94.117/OAB-RJ), Camila Machado Silva (190.119/OAB-RJ) e outros, representando a Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antônio Barroso (52.839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os recursos de reconsideração interpostos por Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carla Carvalho Hermansson contra o Acórdão 1.679/2023-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares e as condenou ao pagamento de débito,

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

9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

9.3. informar o conteúdo desta deliberação às recorrentes, à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (Sesc-RJ), ao Serviço Social do Comércio (Sesc), aos demais responsáveis e à Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1685-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1686/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 025.169/2011-4

1.1. Apenso: 033.752/2011-7

2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Administrativo.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que versam sobre a avaliação e a pertinência da revogação da Súmula TCU 199, por não encontrar mais amparo na jurisprudência dominante deste Tribunal nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro por esta Corte;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 15, inciso VII, e 85 a 89 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. revogar a Súmula TCU 199, da Jurisprudência Predominante do Tribunal de Contas da União, a qual deverá constar da base de enunciados com nota de cancelamento, nos termos do art. 88 do Regimento Interno;

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1686-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1687/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.297/2018-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).

3.2. Responsáveis: Carlos Guilherme Alvarenga Reis (005.176.201-38); Cast Informática S/a (03.143.181/0001-01); Ecg Tec Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Leonardo Cezar Cavaleri dos Santos (034.421.077-41); Link Consultores e Digitalização Ltda. (23.114.739/0001-20); Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71); Paulo de Barros Lyra Filho (296.482.621-87); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Sergio Luiz de Castro (308.374.991-00).

3.3. Recorrente: Link Consultores e Digitalização Ltda. (23.114.739/0001-20).

4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB/DF 34.184), representando Link Consultores e Digitalização Ltda.; Jessica Monteiro Leite Pannocchia (OAB/SP 414.996), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (OAB/SP 158.198) e outros, representando Ecg Tec Serviços de Informática Ltda.; Erica Belletato Cardoso (OAB/SP 235.364), Arthur Juan Moragas (OAB/MG 153.900) e outros, representando Cast Informática S/A; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Sergio Luiz de Castro; Layse Roanne de Melo Vieira Reis (OAB/DF 46.294), representando Carlos Guilherme Alvarenga Reis; Marcelo Gonçalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE 20.582) e Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), representando Tania Maria Hoglund; Izabelle Paes Omena de



Oliveira Lima (OAB/SP 196.272), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP 305.226) e outros, representando Rodrigo Sergio Dias; Marcelo Leal de Lima Oliveira (OAB/DF 21.932), representando Linkcon Ltda. - Epp; Christianne de Carvalho Stroppa (OAB/SP 110.674), representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 1.616/2023-Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los;

9.2. reformar a deliberação contida no item 9.14. do Acórdão 1.616/2023-Plenário, atribuindo-lhe a seguinte redação:

“9.14. declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade da empresa Linkcon Ltda. EPP, pelo prazo de três anos, bem como da empresa ECG TEC Serviços de Informática Ltda., pelo prazo de um ano, para participar de licitação na Administração Pública Federal”;

9.3. dar ciência deste Acórdão à Embargante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1687-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1688/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 002.169/2024-0.

2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Monitoramento.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Estado do Rio de Janeiro (Senai/RJ) e Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesi/RJ).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

8. Representação legal: Gisela Pimenta Gadelha (OAB/RJ 111.202); Bruno Souza Barros (OAB/RJ 170.593); Renata Pauxis Panaro (OAB/RJ 179.709); Érika Helena Rodrigues Scudiere (OAB/RJ 184.291); Thaís Rodrigues Peixoto Infante (OAB/RJ 201.939).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Monitoramento do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, proferido no TC 033.697/2019-1, que cuidou da fiscalização realizada com o objetivo de identificar como são efetuados os rateios de recursos entre o Sesi e o Senai e as respectivas entidades sindicais patronais para compartilhamento de despesas.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 243 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário;

9.2. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as providências necessárias a fim de incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sesi e Senai, referentes ao ano base de 2024 e seguintes, sobre as despesas efetuadas nas áreas de compartilhamento de serviços e de compras, com a indicação dos critérios de rateio aplicados, com o intuito de fortalecer o controle externo sobre tais gastos;

9.3. dar ciência desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DN) e do Serviço Social da Indústria (Sesi/DN), bem como ao Senai/RJ e ao Sesi/RJ; e

9.4. apensar em definitivo os presentes autos ao processo TC 033.697/2019-1, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1688-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1689/2024 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de consulta formulada pelo Sr. Hilton Xavier de Araújo, Superintendente Federal da Agricultura e Pecuária no Estado de Roraima (SFA-RR/Mapa), acerca de orientações sobre responsabilidade de ordenador de despesas no pagamento de serviços prestados para as unidades descentralizadas;

Considerando que o consulente não figura no rol taxativo de legitimados, previsto no art. 264 do Regimento Interno do TCU;

Considerando, ainda, que o questionamento formulado pelo consulente diz respeito a caso concreto, ao revés do disposto no art. 264, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, “a”, 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da presente consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade; dar ciência desta deliberação ao consulente; e arquivar o seguinte processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC 015.388/2024-7 (CONSULTA)

1.1. Órgão/Entidade: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento No Estado de Roraima.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1690/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados esses autos que, na atual fase processual, versam sobre os embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.425/2023-TCU-Plenário, da minha relatoria;

Considerando que o acórdão embargado não conheceu de denúncia a respeito de irregularidades na Concorrência Pública 2/2023, realizada pelo Município de Belém/PA, por verificar que as despesas decorrentes da execução do serviço pretendido não seriam suportadas por recursos de origem federal;

Considerando que, ante a alegação do embargante de que, na realidade, o serviço objeto da contratação seria pago com recursos oriundos de fiança bancária com contragarantia da União Federal, restitui os autos à AudContratações para que promovesse a oitiva do Município de Belém/PA;

Considerando que, em resposta à oitiva, o Município de Belém/PA atestou que: (i) não serão utilizados recursos federais; e (ii) não há pedido nem tratativa para obtenção de recurso federal para fins de garantia contratual;

Considerando que, em ação judicial promovida pelo próprio denunciante, que tramitou perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará (processo 1043568-78.2023.4.01.0000), a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério da Fazenda prestaram informação de que não há pedido de cumprimento de limites e condições por parte do Município de Belém para adesão ao sistema de garantias do Governo Federal;

Considerando que, ante a ausência dos requisitos de admissibilidade para conhecimento da denúncia previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, nada há o que corrigir no Acórdão 2425/2023-TCU-Plenário, que não conheceu da denúncia;

Considerando, ainda, que, para que um denunciante possua aptidão de interpor recursos, é necessário reconhecer razão legítima para que intervenha no processo, na forma prevista no art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU, o que não ocorreu nestes autos;

Considerando que, de acordo com o art. 143, inciso V, alínea “f”, do Regimento Interno do TCU, podem ser submetidos mediante relação os processos em que o relator formule proposta de deliberação acerca do não conhecimento de embargos de declaração;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso II, 34 e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso II, 141, § 14, inciso V, 143, inciso V, alínea “f”, 144, § 2º, 235, parágrafo único, e 287 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, retificando o despacho à peça 54, em não conhecer dos embargos de declaração.

1. Processo TC-037.366/2023-8 (DENÚNCIA)

1.1. Entidade: Município de Belém/PA.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: Evandro Antunes Costa (11138/OAB-PA); Priscilla Lima Machado (26613/OAB-PA).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1691/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em cumprimento ao disposto no Acórdão 208/2015-Plenário, cujo subitem 1.6.1 determinou a conversão de uma Fiscalização de Orientação Coordenada (FOC), na modalidade de Auditoria de Conformidade, realizada com o objetivo de aferir a legalidade da gestão dos valores financeiros transferidos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), no âmbito



de processos de terceirização de ações e recursos financeiros do Sistema Único de Saúde por estados e municípios,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica e pelo Ministério Público às peças 385, 386 e 396;

Considerando que se examina, nesta fase processual, proposta para revisão de ofício do Acórdão 465/2019-Plenário (peça 101);

Considerando que a referida revisão objetiva torna insubsistentes as penalidades de multa e de inabilitação aplicadas ao Sr. Luiz César Faria Alonso, que faleceu antes do trânsito em julgado do feito;

Considerando que, à peça 385, foi proposta a notificação de dívida da viúva do de cujus em razão dos Acórdãos 465/2019-Plenário e 1.256/2020-Plenário;

Considerando que a notificação de dívida se deu por meio do Ofício 18.052/2021-TCU/Seproc (peça 388) e a confirmação do recebimento encontra-se à peça 389;

Considerando que, conforme demonstrado, a notificação inicial do responsável do Acórdão 465/2019-Plenário não foi válida, vindo o Sr. Luiz César Faria Alonso a falecer posteriormente;

Considerando, nesse sentido, com base na jurisprudência desta Corte, que é necessária a revisão de ofício do referido acórdão, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, para afastar as penalidades aplicadas ao responsável;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, em rever, de ofício, o Acórdão 465/2019-Plenário (peça 101), a fim de tornar insubsistentes as penalidades de multa e de inabilitação aplicadas ao Sr. Luiz César Faria Alonso, de acordo com os pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-004.374/2015-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 015.820/2014-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.2. Responsáveis: Delson Tiburcio de Souza (032.217.947-54); Edilson Francisco dos Santos (760.850.667-91); Instituto Sorrindo Para A Vida (06.888.897/0001-18); Luiz Cezar Faria Alonso (250.451.057-87); Marcelo Sá Bagueira Leal (961.371.507-04); Rodney Mendonça dos Anjos (622.225.977-49).

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro; Fundo Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro; Prefeitura Municipal de Itaboraí - RJ; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

1.7. Representação legal: Lucia Helena de Simone Alonso, representando Luiz Cezar Faria Alonso; Renan Vaillant Fonte Boa (229.283/OAB-RJ), representando Edilson Francisco dos Santos; Ana Paula de Toledo (122402/OAB-RJ), representando Marcelo Sá Bagueira Leal.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. notificar ao espólio, na pessoa da viúva (peça 321, p. 2) Lucia Helena de Simone Alonso (CPF: 022.467.067-00), a existência de dívida dos Acórdãos 465/2019-Plenário e 1.256/2020-Plenário, nos termos do inciso I do art. 1.797 do Código Civil, c/c o inciso I do art. 34 da Resolução-TCU 360/2023;

ACÓRDÃO Nº 1692/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, no art. 1º da Lei 9.873/99 e no art. 169, III, do Regimento Interno-TCU, em reconhecer de ofício a ocorrência da prescrição quinquenal e, em razão disso, arquivar o presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-007.823/2024-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Aduari Batista de Marco (586.217.419-20); Associação Palotinese de Esportes - A. P. E. (08.885.223/0001-95).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1693/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Sr. Sebastião Augusto Barbosa Neto contra o Acórdão 11.380/2019-2ª Câmara,

Considerando que, após o termo inicial da contagem do prazo prescricional, o processo ficou paralisado por mais de três anos, na fase interna da tomada de contas especial, no período de 20/8/2010 a 18/2/2014; e

Considerando que, após diligência realizada junto ao Ministério do Turismo, restou confirmado que não houve a prática de atos processuais nesse intervalo;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea “a”, c/c o inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU e nos arts. 11 e 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022, em conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 11.380/2019-2ª Câmara; em reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; em dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Ministério do Turismo e à Procuradoria da República no Estado de Goiás; e em determinar o arquivamento do processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.336/2015-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 009.492/2021-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.493/2021-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.495/2021-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Fundação Goiânia Congressos e Eventos (03.465.702/0001-39); Sebastião Augusto Barbosa Neto (306.737.631-53).

1.3. Recorrente: Sebastião Augusto Barbosa Neto (306.737.631-53).

1.4. Entidades: Ministério do Turismo e Agência Goiana de Turismo (Goiás Turismo).

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

1.9. Representação legal: Marjorie Montenegro Smith Santos (440148/OAB-SP), representando Sebastião Augusto Barbosa Neto; Fabricio Borges Amaral (32.851/OAB-DF), representando Fundação Goiânia Congressos e Eventos.



1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1694/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o inciso V do art. 169 do Regimento Interno, em conceder à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado da Bahia (Suest/BA) excepcional prorrogação do prazo, por mais noventa dias, visando (i) o efetivo cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 530/2015-Plenário, notadamente com relação ao TC/PAC 290/2012 (Siafi 672424); (ii) o efetivo cumprimento das determinações expedidas por este Tribunal nos subitens 1.7.1 do Acórdão 3.208/2021-Plenário e 1.6 do Acórdão 894/2020-Plenário; devendo apresentar, nesse mesmo prazo, (iii) um exame detalhado da atual situação do TC/PAC 290/2012 (Siafi 672424), a partir da análise conjunta das conclusões e propostas contidas nesses três acórdãos, bem como no Acórdão 2.436/2020-Plenário, todos de minha relatoria; e em fazer a seguinte diligência, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-011.371/2015-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: Governo do Estado da Bahia (13.937.032/0001-60).

1.2. Interessado: Keyla Oliveira Pinto (867.419.855-49).

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual da Funasa Na Bahia.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Realizar diligência junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a este Tribunal a cópia do relatório elaborado pela Comissão instituída no âmbito desse Ministério, nos termos do art. 1º da Portaria/MGI 3.744, de 14/7/2023, que contenha, nos termos do art. 4º dessa portaria: (i) a análise dos desafios e oportunidades para a modernização da atuação da Funasa; (ii) a avaliação sobre eventuais sobreposições de atribuições da Funasa com outros órgãos e entidades com competências estabelecidas pela Lei 14.600, de 19/6/2023, especialmente aquelas relativas a saúde ambiental e saneamento básico e ambiental; (iii) a proposta de estrutura organizacional da Funasa; e (iv) as propostas relativas à modernização e à reestruturação de recursos humanos, bens, recursos orçamentários, formas de parcerias e transferências, contratações, patrimônio mobiliário e imobiliário e outras questões administrativas relacionadas ao exercício das competências da Funasa.

ACÓRDÃO Nº 1695/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de embargos de declaração opostos por Contato Engenharia Ltda. ao Acórdão 574/2024-Plenário, por meio do qual este Tribunal não conheceu de agravo interposto pela embargante, por ausência de legitimidade recursal,

Considerando que, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU, cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal;

Considerando que o representante não é parte no presente processo, tampouco teve deferido seu ingresso como interessado;

Considerando que o indeferimento da medida cautelar pleiteada e o não conhecimento do agravo interposto, por si sós, não demonstram razão legítima para intervir no feito;

Considerando, assim, que os presentes embargos de declaração não atendem aos requisitos de admissibilidade, por estar caracterizada a falta de legitimidade para recorrer;



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “P”, e § 3º, 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, em:

- a) não conhecer dos embargos de declaração, por ausência de legitimidade recursal; e
- b) dar ciência da presente deliberação à embargante.

1. Processo TC-002.316/2024-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: Contato Eletromecânica Ltda (10.577.449/0001-70).

1.2. Órgão/Entidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.7. Representação legal: Fernando Almeida Struecker (82163/OAB-PR), Luis Alberto Hungaro (75062/OAB-PR) e Beatriz Albino Dias (103269/OAB-PR), representando Contato Eletromecânica Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1696/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, 169, inciso V, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e com o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação e considerá-la improcedente, conforme pareceres uniformes emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-018.037/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência ao representante e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo acerca do conteúdo da presente decisão, remetendo-lhes cópia da instrução técnica inserta à peça 23; e

1.6.2. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1697/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Habitacional do Exército (FHE) em cumprimento à determinação proferida pelo Acórdão 1.945/2012-TCU-Plenário no âmbito do TC 014.734/2011-7, com a superveniente alteração pelo Acórdão 3.145/2013-TCU-Plenário, ao apreciar a denúncia sobre irregularidades pela simulada concessão de empréstimos via FHE em prol de integrantes da Associação dos Juizes Federais da Primeira Região (Ajufer) no período de 2000 a 2009.

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peças 485 e 486) e do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 487);



Considerando que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.892/2019 - Plenário, entre outras medidas, julgou irregulares as contas de Moacir Ferreira Ramos e José de Melo, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “b” “c” e “d”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento de débito descrito no item 9.5 e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000.000,00, conforme item 9.6 da referida deliberação;

Considerando o óbito de José de Melo, ocorrido em 24/8/2021, conforme certidão de óbito (peça 399), e uma vez que a ciência de decisão condenatória apenas foi levada a efeito em 30/5/2022, com a cientificação de seu espólio, conforme constante em despacho à peça 484;

Considerando que não há como persistir a penalidade de multa aplicada ao falecido responsável, por tratar-se de sanção que possui natureza personalíssima, em observância ao que preceitua o artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal;

Considerando que o artigo 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, com redação dada pela Resolução-TCU 235/2010, prevê a possibilidade de revisão, de ofício, do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, com redação dada pela Resolução-TCU 235/2010, c/c o art.143, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em rever de ofício, o Acórdão 2.892/2019 – Plenário, sessão de 27/11/2019, para tornar insubsistente a penalidade de multa aplicada ao Sr. José de Melo (CPF 013.131.696-68), em razão de seu falecimento antes do trânsito em julgado da decisão condenatória.

1. Processo TC-030.229/2015-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Associação dos Juízes Federais da Primeira Região - Ajufer (02.289.963/0001-82); Clóvis Jacy Burmann (042.202.347-72); Jairo Alves dos Santos (007.750.296-53); Joni Robert Saraiva Barth (712.263.620-87); José Ribamar Gama Filho (075.602.063-87); José de Melo (013.131.696-68); Maria de Fatima Machado Goncalves (217.147.540-49); Moacir Ferreira Ramos (132.280.995-04); Simone Maria Falkenbach Rosa (153.134.251-53).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Fundação Habitacional do Exército.

1.3. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.3.1. Ministro que declarou impedimento na sessão: Vital do Rêgo.

1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos.

1.6. Representação legal: Gladys Terezinha Reis do Nascimento (13022/OAB-DF), Melillo Dinis do Nascimento (13.096/OAB-DF) e outros, representando Jairo Alves dos Santos; Jonas Modesto da Cruz (13.743/OAB-DF), representando Moacir Ferreira Ramos; Otavio Madeira Sales Lima (53884/OAB-DF), Simone Martins de Araujo Moura (17540/OAB-DF) e outros, representando Solange Salgado da Silva; Igor dos Santos Jaime (54584/OAB-DF), João Berchmans Correia Serra (6.122/OAB-DF) e outros, representando Charles Renaud Frazao de Moraes; Octávio Augusto Carneiro Pereira (21262/OAB-DF), Leonardo Henrique Costa de Queiroz (41826/OAB-DF) e outros, representando Fundação Habitacional do Exército; Maurício Maranhão de Oliveira (11400/OAB-DF), Marília de Almeida Maciel Cabral (11166/OAB-DF) e outros, representando Clóvis Jacy Burmann; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Ana Carolina Fernandes Altoe Tavares Seixas (31660/OAB-DF) e outros, representando Simone Maria Falkenbach Rosa; João Luis Rocha Gomes (20.622/OAB-DF) e Prestes Ferreira Gomes (14.167/OAB-DF), representando José de Melo; Prestes Ferreira Gomes (14.167/OAB-DF), representando Rosimar Assima Cerqueira de Melo; Lenda Tariana Dib Faria Neves (48424/OAB-DF), Jorge Amaury Maia Nunes (8577/OAB-DF) e outros, representando Associação dos Juízes Federais da Primeira Região - Ajufer.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1698/2024 - TCU - Plenário



Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades praticadas no âmbito dos Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás (CREA-GO), Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Conselho Regional de Medicina Veterinária do Distrito Federal (CRMV-DF) e Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), em virtude de estas entidades não destinarem aos seus empregados de carreira percentual mínimo de 60% do total dos seus empregos em comissão, em afronta ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021 (peças 1, 12-14).

Considerando que a presente denúncia atende aos pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie;

Considerando que o objeto destes autos está plenamente contido no TC 007.741/2024-3;

Considerando os pareceres da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), peças 15-16;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, e os arts. 40, inciso I, e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e em sintonia com os pareceres dos autos, em:

- a) conhecer da presente denúncia, por atender aos pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie;
- b) apensar em definitivo estes autos ao TC 007.741/2024-3;
- c) comunicar o denunciante sobre esta deliberação.

1. Processo TC-002.738/2024-4 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionadas: Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Distrito Federal.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

1.6. Representação legal: Divino Terenco Xavier (5563/OAB-GO), representando o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1699/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia sobre suposta irregularidade quanto ao acúmulo do cargo público de engenheiro civil do quadro de servidores da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), concomitantemente com a função de sócio e responsável técnico de empresa privada (peça 1).

Considerando que as condutas desta denúncia são vedadas pela Lei 8.112/1990;

Considerando que não compete a esta Corte de Contas apurar a ocorrência de infração funcional de servidores públicos;

Considerando que a apuração dos fatos narrados nestes autos incumbe, mediante rito próprio, aos dirigentes da entidade de lotação do servidor;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), às peças 6-8;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, para, no mérito, considerá-la prejudicada;



dar ciência desta denúncia à Universidade Federal do Maranhão, para adoção das providências de sua alçada, nos termos do art. 143 e seguintes da Lei 8.112/1990, enviando-lhe cópia desta deliberação e da instrução à peça 6;

comunicar esta deliberação ao denunciante;

arquivar o presente processo, com fundamento no inciso V, do art. 169 do Regimento Interno.

1. Processo TC-014.371/2024-3 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1700/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "p", arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, e de conformidade com a proposta da unidade técnica nos autos (peça 9), em:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la prejudicada;

b) dar ciência dos fatos objeto da denúncia, nos termos do art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, ao Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (DAF/Sectics) e ao Departamento Nacional de Auditoria (Denasus), para providências de sua alçada, enviando-lhes cópia desta deliberação e da instrução à peça 9;

c) determinar que o Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (DAF/Sectics) comunique ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas e o resultado da apuração;

d) comunicar a presente decisão ao denunciante, à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Delegacia de Polícia Federal em Caxias do Sul - DPF/CXS/RS;

e) apensar estes autos ao TC 008.981/2024-8, nos termos do art. 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014;

f) levantar o sigilo que recai sobre este processo, exceto as peças que identificam o denunciante.

1. Processo TC-015.338/2024-0 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

1.6. Representação legal: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1701/2024 - TCU - Plenário



Considerando que a presente peça denunciatória não preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie;

Considerando a ausência de competência desta Corte para apreciação do assunto objeto da denúncia;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 235, do Regimento Interno do TCU, e ainda, no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, em:

a) não conhecer a presente documentação como denúncia, visto não estar presente o requisito de admissibilidade;

b) informar à Nuclep/Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. e ao denunciante o inteiro teor desta deliberação;

c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

1. Processo TC-017.764/2024-6 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A..

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1702/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União, e no art. 103, 1º da Resolução-TCU 259/2014, e de conformidade com a proposta da unidade técnica (peça 115), em conhecer da denúncia, por atender aos pressupostos regimentais de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la improcedente, e determinar o seu arquivamento, após dar ciência ao denunciante e à Fundação Universidade de Brasília do inteiro teor desta deliberação.

1. Processo TC-036.167/2021-5 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade de Brasília.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1703/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

considerar “parcialmente cumprida” a determinação constante no item 9.1.1 do Acórdão 646/2017-TCU-plenário;

considerar “parcialmente cumprida” a determinação constante no item 9.1.3 Acórdão 646/2017-TCU-plenário;

considerar “implementada” a recomendação constante no item 9.5 do Acórdão 646/2017-TCU-plenário;

informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o inteiro teor desta deliberação;

dispensar a AudAgroAmbiental de realizar novo monitoramento das determinações 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 646/2017-TCU-plenário;

apensar definitivamente o presente processo ao TC 024.338/2015-0, com fundamento nos artigos 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

1. Processo TC-015.908/2018-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome (05.526.783/0001-65).

1.2. Órgão/Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1704/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em conceder nova prorrogação de prazo solicitada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (peças 23-26) por mais 60 (sessenta dias), para atendimento à determinação constante do item 9.1.5 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 000.974/2022-6, conforme proposto pela unidade técnica (peça 28).

1. Processo TC-007.331/2024-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Unidades Jurisdicionadas: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1705/2024 - TCU - Plenário



Trata-se, originariamente, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa BK Consultoria e Serviços Ltda. em face de supostas irregularidades praticadas pelo Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – BioManguinhos da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz no âmbito do Pregão Eletrônico 262/2023, cujo objeto é a prestação de serviços de apoio administrativo e técnico, acessórios e instrumentais aos processos de produção, qualidade, desenvolvimento tecnológico e gestão no ramo de imunobiológicos (vacinas, reativos para diagnóstico, biofármacos, e outros insumos/serviços estratégicos em saúde de interesse do Sistema Único de Saúde – SUS).

Examinam-se, nesta assentada, embargos de declaração opostos pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (peça 164) contra o Acórdão 1.589/2024-TCU-Plenário, que julgou parcialmente procedente a representação e revogou a medida cautelar ratificada pelo Acórdão 61/2024-TCU-Plenário, possibilitando-se o prosseguimento do certame em tela após a exclusão de exigência editalícia indevida e seu retorno à fase de habilitação dos licitantes.

Examinam-se, também, embargos de declaração opostos pela empresa Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. (peça 171) contra o mesmo decisum.

Considerando que, em preliminar, as embargantes requerem a este Tribunal autorização para intervirem no processo, como interessadas, sob a alegação de que a decisão embargada atingiria interesse substancial de ambas, dadas as respectivas classificações no Pregão Eletrônico 262/2023 (segundo e terceiro lugares, após a desclassificação das três primeiras colocadas), bem como de que possuiriam todas as condições técnicas para se habilitarem nesse certame, na forma prevista no edital licitatório;

Considerando que, no mérito, ao apontarem a existência de contradição, omissão e obscuridade no Acórdão 1.589/2024-TCU-Plenário, as embargantes requerem o saneamento desses vícios e a consequente revisão da decisão adotada por este Tribunal, para prevalecer na íntegra o edital licitatório, sem exclusão da exigência editalícia considerada indevida;

Considerando que, segundo o art. 34, §1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287, §1º, do Regimento Interno do TCU, os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183, com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omissão;

Considerando que, nos termos do art. 144 do Regimento Interno do TCU, são partes no processo o responsável e o interessado, sendo o responsável aquele assim legalmente qualificado e o interessado aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no feito;

Considerando que as embargantes não são partes no processo nem lograram demonstrar nos aclaratórios, de forma clara e objetiva, conforme o art. 146 do Regimento Interno desta Corte c/c os arts. 2º, §2º, e 6º, §1º, da Resolução TCU 36/1995, razão legítima para intervir no feito nem possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio e/ou, na fase recursal, sucumbência quanto à pretensão subjetiva (Acórdão 649/2008-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo);

Considerando que a mera participação como licitante em certame sobre o qual se apontaram indícios de irregularidade não gera direito subjetivo a ser defendido perante esta Corte, não conferindo à licitante a condição de parte interessada no processo, consoante a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.686/2019-Plenário, relator Benjamin Zymler, 90/2020-TCU-Plenário, relator Marcos Bemquerer Costa, e 1.992/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, entre outros);

Considerando que a decisão recorrida não resultou em lesão concreta a direito subjetivo próprio das embargantes, visto que não promoveu uma alteração de suas posições jurídicas;

Considerando que as embargantes não demonstraram, cabalmente, o preenchimento dos condicionantes para que pudessem ser habilitadas como partes no processo, não possuindo, destarte, legitimidade recursal;

Considerando, dessa maneira, que as peças recursais apresentadas à guisa de embargos de declaração não preenchem os requisitos regimentais de admissibilidade indicados nos arts. 32, parágrafo único, e 34, §1º, da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, ante a



ausência de legitimidade recursal das embargantes, não devendo, por conseguinte, serem conhecidas por este Tribunal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 34, §1º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso V, alínea “f”, e 287 do Regimento Interno do TCU e o art. 6º, §2º, da Resolução TCU 36/1995, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- a) indeferir as solicitações formuladas pelas empresas Nova Rio Serviços Gerais Ltda. e Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. de ingresso nos autos como interessadas;
- b) não conhecer dos embargos de declaração opostos pelas referidas empresas, ante o não atendimento dos requisitos específicos de admissibilidade;
- c) dar ciência desta decisão às embargantes.

1. Processo TC-040.253/2023-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 040.331/2023-7 (REPRESENTAÇÃO); 040.380/2023-8 (DENÚNCIA).

1.2. Recorrentes: Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (29.212.545/0001-43) e Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. (33.168.659/0001-00).

1.3. Unidade Jurisdicionada: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – BioManguinhos da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

1.7. Unidade Técnica: não atuou.

1.8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (OAB/SP 311.195), Loris Baena Cunha Neto (OAB/RJ 211.569) e outros, representando Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – BioManguinhos da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz; Priscilla Paiva Takieddine (OAB/SP 325.728), representando BK Consultoria e Serviços Ltda.; Clara Caldas Soares da Silva (OAB/RJ 152.315), representando Nova Rio Serviços Gerais Ltda.; André Andrade Viz (OAB/RJ 57.863 e OAB/MG 1.536-A) e outros, representando Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1706/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, e 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás e ao denunciante; e
- c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

1. Processo TC-010.434/2024-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

1.7. Representação legal: Ana Carolina Bueno Machado (OAB/GO 17.672).



1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1707/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em relação ao monitoramento do Acórdão 437/2018-TCU-Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.2.4, dirigida à Secretaria Nacional de Segurança Pública, assim como a determinação do subitem 9.4.1, dirigida à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ambas do Acórdão 437/2018-TCU-Plenário, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno/TCU;

b) considerar, em cumprimento a determinação contida no subitem 9.2.4 do Acórdão 437/2018-TCU-Plenário dirigida à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno/TCU;

c) fixar novo prazo de 180 dias para cumprimento, pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, da determinação do subitem 9.2.4 do Acórdão 437/2018-TCU-Plenário;

d) comunicar a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos da presente deliberação;

e) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Secretaria Nacional de Políticas Penais.

1. Processo TC-024.032/2018-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessada: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1.2. Órgãos: Departamento Penitenciário Nacional – MJ; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Secretaria Nacional de Segurança Pública.

1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1708/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o presente processo.

1. Processo TC-018.941/2020-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 020.015/2020-8 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Interessada: Associação Brasileira das Agências Digitais – Abradi (12.951.213/0001-88).

1.3. Órgão: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1709/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre supostas negligência e omissão da direção de órgãos do Exército quanto à manutenção das obras do Centro de Tratamento Intensivo (CTI) e da Unidade Coronariana do Hospital Central do Exército (HCE), objeto dos Contratos 1 e 2/2014, firmados com a empresa Riparo Construções e Instalações Ltda.

Considerando que a denunciante alegou, em suma, que as ocorrências noticiadas representariam descumprimento do subitem 9.3 do Acórdão 10.370/2017-2ª Câmara (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho);

considerando que a denunciante apresentou questionamentos adicionais sobre possível descumprimento da Lei de Acesso à Informação pelo Exército, por suposta negativa de fornecimento de dados solicitados;

considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, de acordo com a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), os indícios de irregularidades não se confirmaram, principalmente porque:

foi autuada sindicância para apurar subtração de materiais, a qual se encontrava em andamento na época da resposta da unidade jurisdicionada;

não há elementos nos autos que permitam correlacionar o estado de conservação das obras paralisadas e dos materiais guardados com possível falta de zelo dos gestores;

a existência de contrato vigente para continuidade das obras corrobora as informações apresentadas pelo gestor quanto à adoção das medidas pertinentes para concluí-las, após a sentença judicial, de 19/5/2023, que autorizou o seu reinício;

é razoável o argumento de que a demora na solução do problema pode ser atribuída, entre outros fatores, à tramitação de 72 processos judiciais, em face da irresignação com a rescisão dos contratos mencionados e com a aplicação de penalidade, situação classificada pela Justiça Federal como assédio processual com o objetivo de retirar a autoridade do Exército e passar para a autoridade judiciária a condução de processos administrativos destinados a apurar os fatos ocorridos e a responsabilidade em torno da execução das obras (peça 40, p. 5);

as tomadas de contas especiais autuadas para tratar dos referidos contratos (TC 008.511/2020-9 e TC 008.512/2020-5) foram arquivadas, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular dos processos, tendo em vista o falecimento do principal responsável e a ausência de elementos para se afirmar a ocorrência de dano ao erário (Acórdão 5.145/2023-2ª Câmara, relator: Ministro Antonio Anastasia); e

vi) a negativa de fornecimento de informações solicitadas foi fundamentada pela unidade jurisdicionada e ratificada na apreciação de recurso interposto perante a Controladoria-Geral da União (peça 19, pp. 2-5).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso V, e 234 a 236 do Regimento Interno-TCU, bem como no parecer da unidade técnica, em:

conhecer da denúncia;

no mérito, considerá-la improcedente;

c) levantar o sigilo do processo, exceto quanto à autoria da denúncia;

d) comunicar esta decisão à denunciante, ao Hospital Central do Exército e à Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar; e

e) arquivar os autos.

1. Processo TC-001.975/2023-4 (DENÚNCIA)



- 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Unidade: Hospital Central do Exército.
- 1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1710/2024 - TCU – Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil S.A. (BB), relacionadas ao cancelamento dos patrocínios à Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação – Agrishow, com suposto desvio de finalidade.

Considerando que, após a realização de diligências pela unidade técnica, tanto a Caixa quanto o Banco do Brasil apresentaram, tempestivamente, os esclarecimentos constantes dos autos;

considerando que as alegações constantes da representação no sentido de que ocorreu cancelamento do patrocínio e prejuízo ao setor agrícola não foram confirmadas pela unidade instrutiva após a realização das diligências, uma vez que houve o pagamento à patrocinada e não se constatou evidência suficiente de prejuízo para os produtores rurais;

considerando que a competência constitucional deste Tribunal não abrange a solução de controvérsias no âmbito de contratos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, exceto se, de forma reflexa, afetarem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, III, 169, III, 235 e 237, III, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, comunicar esta decisão ao representante, ao Banco do Brasil S.A. e à Caixa Econômica Federal e arquivar os autos.

1. Processo TC-008.567/2023-9 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Unidades: Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal.
- 1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
- 1.5. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33.087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29.929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal; Caroline Scopel Cecatto (64.878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11.887/B/OAB-MT), Edinei Silva Teixeira (185.415/OAB-SP), Deusa Maura Santos Fassina (164.146/OAB-SP), Aline Crivelari (230.844/OAB-SP) e outros, representando Banco do Brasil S.A.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1711/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de representação da empresa Soberano Construções e Comércio (licitante), com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 90007/2024, promovida pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para a realização de obras de revitalização do setor comercial e portuário do Município de Santana, no estado do Amapá, com valor estimado de R\$ 47.428.828,64.



Considerando que a representante alegou, em síntese, ter sido indevidamente desclassificada do certame em decorrência dos seguintes acontecimentos: a) exigência de capital social mínimo superior ao valor de 10% do valor orçado pela Codevasf para cada item; e b) abertura de prazo de intenção de recorrer antes do lançamento da motivação da inabilitação e antes do prazo final para envio dos documentos de habilitação;

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, de acordo com análise feita pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações):

a) como a licitação é para item único (item 1.2 do edital) em regime de execução de empreitada por preço unitário (item 3 do edital), a exigência de capital social mínimo no valor de 10% do valor estimado de R\$ 47.428.828,64 está de acordo com a jurisprudência deste Tribunal de Contas. Assim, o capital social da empresa, de R\$ 2.300.000,00 não atende aos requisitos do edital;

b) não pode ser considerada como regular, para fins de classificação, o fato de a empresa ter alterado seu contrato social, oito dias após o início da licitação pública, elevando seu capital social para R\$ 5.000.000,00;

c) houve abertura de prazo de intenção de recorrer antes do lançamento da motivação da inabilitação e antes do prazo final para envio dos documentos de habilitação, podendo ter dificultado a manifestação da intenção de recurso da licitante;

considerando que, mesmo tendo sido constatada a existência de procedimento irregular, a unidade técnica opinou não ser conveniente determinar o retorno do certame à fase de recurso da habilitação, diante do fato de não haver plausibilidade jurídica na alegação referente ao capital social, podendo-se concluir, desde já, quanto à procedência parcial da representação e o indeferimento do pedido de adoção de medida cautelar;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III; 169, inciso V; 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU; no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, bem como no parecer da unidade técnica, em:

a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

c) dar ciência à Codevasf de que a abertura de prazo de intenção de recorrer antes do lançamento da motivação da inabilitação e antes do prazo final para envio dos documentos de habilitação, fato observado na Concorrência 90007/2024, cria obstáculos indevidos à manifestação da intenção de recurso do licitante, infringindo os itens 6.3.1, 6.3.2 e 6.3.3 do edital do certame e contrariando o princípio da publicidade e contraditório, devendo ser adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes;

d) reclassificar a instrução da unidade técnica (peça 24) como pública e enviar cópia dela e desta decisão à representante e à Codevasf;

e) arquivar os autos.

1. Processo TC-017.498/2024-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1 Representante: Soberano Construções e Comércio (C. Pereira Cardoso Eireli – ME, CNPJ: 15.867.442/0001-07)

1.2. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)

1.6. Representação legal: Ailton Matheus de Camargo (3794/OAB-AP)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1712/2024 - TCU – Plenário

Trata-se de recurso de revisão em face do Acórdão 6263/2020-TCU-2ª Câmara - (Peça 43), interposto por Francisco Specian Júnior e Manoelito da Silva Rodrigues (peça 124).

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei 8.443/1992, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

considerando que os recorrentes não apresentaram documentos novos (art. 35, incisos II e III da Lei 8.443/1992), assim como não apontaram o erro de cálculo nas contas (art. 35, I da Lei 8443/1992);

considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/199, e que entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil;

considerando que os recorrentes se limitaram a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de não conhecimento do presente recurso;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, dar ciência ao recorrente do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade de peça 125.

1. Processo TC-031.825/2018-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 002.788/2024-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 002.791/2024-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 002.789/2024-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 002.793/2024-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Francisco Specian Júnior (553.433.339-15); Manoelito da Silva Rodrigues (626.980.791-34).

1.3. Recorrentes: Francisco Specian Júnior (553.433.339-15); Manoelito da Silva Rodrigues (626.980.791-34).

1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sinop - MT.

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro

1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

1.9. Representação legal: Ivan Schneider (15.345/OAB-MT), Michael Cesar Barbosa Costa e outros, representando Manoelito da Silva Rodrigues; Ivan Schneider (15.345/OAB-MT), Michael Cesar Barbosa Costa e outros, representando Francisco Specian Júnior.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1713/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 143, V, “a”, 169, III, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º, 106, § 4º, II, da Resolução-TCU 259/2014, em:



a) conhecer da representação e considerar prejudicada a continuidade da sua avaliação, em razão do baixo risco, da baixa materialidade e da baixa relevância de seu objeto, constatados no exame sumário;

b) comunicar os fatos ao Instituto Federal do Amazonas - Campus Manaus Zona Leste para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para a Auditoria Interna do Instituto Federal do Amazonas, sem prejuízo de encaminhar-lhes cópia da representação, da instrução à peça 32 e deste acórdão;

c) informar o representante acerca desta deliberação;

d) arquivar o processo.

1. Processo TC-018.256/2024-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Federal do Amazonas - IFAM - Campus Manaus Zona Leste.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: Pedro Paulo Sousa Lira (11414/OAB-AM), representando Sioux Serviço de Segurança Privada Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1714/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades na celebração de termos de parceria entre o Conselho de Fiscalização de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea-SP) e entidades de classe dessas profissões ligadas a esse conselho de fiscalização profissional, bem como possível falta de transparência e prestação de contas na celebração dessas avenças.

Considerando que o denunciante alega haver falta de transparência e prestação de contas na celebração de Termos de Colaboração e Termos de Fomento entre o Crea-SP e entidades de classe nos exercícios de 2022 e 2023,

Considerando que o denunciante afirma que o Crea-SP vem descumprindo a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei 12.527/2011 em face das deficiências de publicação de informações em seu portal da transparência e das negativas de fornecimento de informações acerca de contratos de parceria e convênios celebrados com entidades de classe,

Considerando que a jurisprudência do TCU indica dois entendimentos simultâneos: (i) compete a esta Corte de Contas a verificação dos mecanismos implantados pelos entes da Administração Pública federal com vistas ao cumprimento da LAI (cf. Acórdãos 2.483/2018 e 669/2024, ambos do Plenário); (ii) não se submetem ao controle do TCU eventuais negativas de informação proferidas por entidades jurisdicionadas em face de pedidos de acesso a informação formulados por cidadãos (Acórdão 2.483/2018-TCU-Plenário),

Considerando que, conforme instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação, a denúncia ora em exame tem características de solicitação de fiscalização acerca de possível descumprimento da LAI por parte do Crea-SP, o que não pode ser acolhido, conforme Acórdão 2.483/2018-TCU-Plenário,

Considerando que, não obstante os entendimentos acima mencionados, consultas feitas pela Unidade Técnica à página de transparência e prestação de Contas do Crea-SP na data de 8/4/2024 revelaram a ausência de publicidade de informações sobre parcerias firmadas entre 2022 e 2024,

Considerando que, após essa constatação, a Unidade Técnica realizou reunião com a unidade de controle interno do Crea-SP, tendo havido indicação de que a ausência de informações seria sanada,



Considerando que, em nova consulta feita em 6/5/2024, constatou-se que algumas informações sobre as parcerias firmadas em 2022 e 2023 pelo Crea-SP foram disponibilizadas na página de transparência do referido Conselho,

Considerando que, apesar disso, outras informações, a exemplo dos planos de trabalho das parcerias firmadas, não foram disponibilizadas,

Considerando que a Unidade Técnica verificou que o risco e a materialidade das potenciais irregularidades seriam baixos,

Considerando que, em casos de baixo risco e materialidade, a jurisprudência do TCU indica ser possível que o Conselho Federal de Fiscalização da respectiva categoria profissional atue como instância de controle para fins de avaliação da gestão dos seus conselhos regionais, inclusive para fins de instauração de tomadas de contas especiais (Acórdãos 9.629/2017, 6.323/2018, 16.639/2021, todos da 1ª Câmara),

Considerando a proposta da Unidade Técnica de conhecer da presente denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e de encaminhar cópia de alguns dos elementos dos autos ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia para ciência e exercício de sua função fiscalizatória sobre o Crea-SP, bem como manter o sigilo sobre a identificação do denunciante,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU c/c art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) encaminhar cópia desta deliberação e da instrução à peça 23 dos autos ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) para ciência e exercício de sua função fiscalizatória primária sobre o Crea-SP, para acompanhar a implementação integral de medidas para cumprimento das exigências de transparência ativa e publicidade de informações em seu sítio eletrônico, notadamente acerca dos convênios ou termos de parceria e de fomento celebrados entre o Crea-SP e organizações de classe parceiras, conforme previsto na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e Lei 13.019/2014;

c) encaminhar cópia desta deliberação e da instrução à peça 23 dos autos ao denunciante;

d) levantar o sigilo incidente sobre os autos, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante (a exemplo das peças 1, 2, 4 e 5), nos termos do art. 104, § 1º, c/c art. 108, parágrafo único, todos da Resolução-TCU 259/2014;

e) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-040.203/2023-9 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1715/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Monitoramento do atendimento das deliberações exaradas pelo Plenário desta Corte por meio do Acórdão 1.637/2021, o qual apreciou auditoria de natureza operacional realizada em 72 organizações públicas federais, com objetivo de avaliar se o Plano Anual

de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) têm contribuído para o aperfeiçoamento do planejamento das contratações públicas.

Considerando que, por meio do item 9.1.1 do mencionado Acórdão, foram endereçadas recomendações à então Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, a fim de que fossem adotadas medidas corretivas no Sistema PGC (Planejamento e Gerenciamento de Contratações), ou no sistema que viesse a incorporá-lo ou substituí-lo, em face das constatações de que o sistema PGC não contribuía adequadamente para a gestão do PAC, notadamente no que diz respeito à inserção de informações (item 9.1.1.1.1), expiração de cadastro, senha e perfil do usuário (item 9.1.1.1.2), ausência de integração com outros sistemas de compras públicas (item 9.1.1.1.3) e formulários extensos de preenchimento e ferramenta de pesquisa ineficiente dos códigos dos catálogos de itens (item 9.1.1.1.4);

Considerando o fato de o PGC atualmente encontrar-se inserido no sistema compras.gov.br e os elementos carreados aos autos (peça 32) comprovando a adoção das medidas recomendadas;

Considerando que, por meio do item 9.1.2 do mencionado Acórdão, foram recomendados ajustes na IN Seges/ME 1/2019, que à época dispunha sobre o Plano Anual de Contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a qual foi posteriormente revogada pela IN Seges/ME 20/2022;

Considerando, nesse sentido, a edição do Decreto 10.947/2022, o qual passou a tratar da matéria, ao dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como a expedição da Orientação 39 do Portal de Compras do Governo Federal (peça 32, p. 10);

Considerando, afinal, a instrução técnica (peças 34-35),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

- a) considerar atendidas as recomendações constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2, e seus respectivos subitens, do Acórdão 1637/2021-TCU-Plenário;
- b) informar à Secretaria de Gestão e Inovação/MGI deste Acórdão e da instrução de peça 34; e
- c) determinar o apensamento dos presentes autos ao processo originador (TC 037.397/2020-6), nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 321/2020.

1. Processo TC-025.681/2021-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Secretaria de Gestão e Inovação (00.489.828/0073-20); Secretaria de Governo Digital ().

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (extinto).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1716/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Auditoria realizada na obra do terminal fluvial de Eirunepé/AM, prevista no Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra/AM), apreciada por meio do Acórdão 1.187/2017 – Plenário.

Considerando, quanto à multa aplicada à Sra. Sandra Sueli Fontes Rodrigues, no valor de R\$ 4.000,00 (item 9.6.1 do Acórdão 1.187/2017 - Plenário), que a responsável efetuou seu recolhimento integral, de forma parcelada, consoante demonstrativo à peça 591, cujos pagamentos estão sintetizados na pesquisa realizada junto ao Sistema SISGRU (peça 590);



Considerando, afinal, a instrução técnica (peças 592-593), chancelada pelo MP/TCU (peça 594), ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) expedir quitação à Sra. Sandra Sueli Fontes Rodrigues (064.204.192-04), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada nos termos do item 9.6.1 do Acórdão 1.187/2017 - TCU - Plenário (peça 295); e

b) encaminhar os presentes autos à AudPortoFerrovia, para análise das informações remetidas pelo DNIT, por meio do Ofício 1190/2017/DG/DNIT (peça 387), em cumprimento ao item 9.17 do Acórdão 1.187/2017 - TCU - Plenário (peça 295).

1. Processo TC-029.512/2011-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 032.673/2015-9 (SOLICITAÇÃO); 015.367/2020-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 015.371/2020-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 015.400/2020-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 027.846/2015-6 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Adriano Inacio de Souza (045.464.327-63); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Consórcio Calha do Jurua (11.921.088/0001-09); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (156.709.882-72); Gileno Jose Dias da Silva (252.311.858-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Herbert Drummond (110.346.966-53); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (031.393.872-53); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (064.204.192-04); Silvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).

1.3. Órgão/Entidade: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria de Estado de Infra-estrutura do Estado do Amazonas.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4.1. Ministro que declarou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

1.7. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando Consórcio Calha do Jurua; Leticia de Almeida Rodrigues (36.029/OAB-DF) e Augusta Cristina Affiune de Albuquerque (10.789/OAB-DF), representando Adriano Inacio de Souza; Ingrid Godinho Dodô (9425/OAB-AM), representando Waldívia Ferreira Alencar; Jose das Gracas Barros de Carvalho (561/OAB-AM), representando Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1717/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Representação com vistas a apurar possíveis irregularidades na celebração e execução do Termo de Parceria-MinC 1/2009 (Siafi 654693), firmado entre a União, por meio da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SID/MinC), e o Instituto Empreender, entidade privada qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 169 e 218 do Regimento Interno do TCU, em:



a) expedir certificado de quitação ao Sr. Marcelo Simon Manzatti, ante o recolhimento integral da multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) que lhe foi cominada mediante o subitem 9.1 do Acórdão 246/2015-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1175/2019-TCU-Plenário, de acordo com os comprovantes acostados às peças 160, 164 a 168, 170 a 187 e 189 a 200, e conforme os pareceres de peças 204 a 206 deste processo; e

b) arquivar os autos.

1. Processo TC-006.134/2012-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 028.064/2020-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Americo Jose Cordula Teixeira (048.602.538-17); Elaine Rodrigues Santos (719.876.736-20); Joana D Arc Gurgel Pereira (151.044.001-15); Marcelo Simon Manzatti (067.412.738-24).

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural - Minc (extinto); Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (extinta).

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.7. Representação legal: Rafael Otavio de Lima Oliveira e Patricia Alvares de Azevedo Oliveira, representando Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (extinta); Paula Renata Bitencourt de Toledo (OAB-DF 47215) e Roberto Chaves de Aguiar (OAB-GO 21227), representando Marcelo Simon Manzatti.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1718/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação encaminhada pela empresa CCX Construções, Comércio, Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ 04.495.084/0001-32), lastreada no §1º do art. 113 da Lei 8.666/93, bem assim no art. 237 do Regimento Interno do TCU, em face de supostas ilegalidades praticadas no âmbito da Tomada de Preços 2/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em execução de obras e serviços de implantação de pavimentação em vias públicas urbanas, no Bairro Acácio Almeida, Ruas F, G, H, I, J, L e Travessa I, no município de Itajuípe/BA, custeadas com recursos federais advindos do Contrato de Repasse 783452/2013 firmado pela referida municipalidade com o Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor estimado de R\$ 515.380,66.

Considerando que, em apreciação preliminar, o Relator acompanhou proposta da unidade técnica (peça 11) e determinou a realização de oitiva prévia e diligência à Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA (peça 13);

Considerando que, recebidas as respostas às oitivas e diligência, a unidade técnica analisou os indícios de irregularidades, adiante relacionados (peça 42):

a) inabilitação da licitante CCX Construções, Comércio, Consultoria e Serviços Ltda. em razão da apresentação de certidão do CREA vencida com possível formalismo excessivo, contrariando a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 2.443/2021-TCU-Plenário, 1.795/2015-Plenário, 1.170/2013-Plenário; 357/2015-Plenário, e 10.362/2017-Segunda Câmara), bem como em ofensa aos princípios da isonomia e da competitividade do processo licitatório, deixando de observar o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993;

b) desclassificação indevida da proposta de menor valor da licitante Santos Fonseca Construções e Serviços Ltda., em razão de supostas falhas na aplicação do BDI sobre o item 1.1.1, por ter utilizado custos de mão de obra incompatíveis com os praticados no mercado, além de apresentar composição do BDI em desconformidade com os parâmetros adotados pelo TCU com coeficientes acima do 3º quartil, porquanto as regras estabelecidas no próprio edital da licitação, conforme item 14.4, subitem



XV, alíneas “a” até “f”, não exigiriam composição do BDI, mas tão somente apresentação de: (i) carta proposta, contendo todos os componentes de custos; (ii) planilha orçamentária; (iii) cronograma físico-financeiro; e (iv) declaração de que a obra e serviços serão executados segundo as especificações técnicas e no prazo previsto no cronograma de execução;

c) ausência da possibilidade de retificação de eventuais falhas da supracitada proposta de preços, sem majoração do valor ofertado, tal como restaria previsto nos itens 15.1 e 15.2 do edital de licitação, diferentemente do que teria sido permitido a outras três empresas licitantes e em confronto ainda com jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.811/2014 e 2.546/2015, ambos do Plenário);

d) direcionamento do certame para beneficiar as empresas AG Engenharia Ltda. e Lssena Construtora Ltda., com propostas de preços classificadas em 5º e 6º lugar, respectivamente; e

e) inobservância do disposto nos arts. 3º e 109, § 1º, da Lei 8.666/93, in fine, que trata da publicidade da interposição do recurso administrativo, e no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993, tendo em vista que não teria ocorrido a publicação de aviso da Tomada de Preços 002/2023 em jornal diário de grande circulação no estado e em jornal de circulação no município ou na região próxima;

Considerando, no que concerne ao indício “a”, haver restado demonstrado que a exigência de apresentação de “Certidão de Comprovação de Inscrição Regular ou documento similar” no CREA ou CAU pela licitante tem amparo em legislação que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo (Título III - Capítulos II e III – arts. 59 a 70 da Lei 5.194/1966 e Resolução Confea 1.1137/2023), atividade objeto da contratação;

Considerando, quanto aos indícios “b” e “c”, a conclusão de que a ampla jurisprudência do Tribunal a respeito do tema ressalta que o BDI dos licitantes ou do contrato não deve ser considerado de forma isolada para caracterizar sobrepreço, bem assim de que deveria ter sido oportunizada à licitante cuja proposta de preços foi desclassificada, da mesma forma como procedido em relação a outras licitantes, a possibilidade de correção de possíveis falhas identificadas mediante a realização de diligência, em respeito ao princípio da isonomia e ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993;

Considerando, sobre o indício “d”, o entendimento de que a “mera alegação de existência de irregularidade por parte da representante, desacompanhada de evidência que a sustente, não é suficiente para que se reconheça a plausibilidade jurídica do questionamento”, além do que carece de lógica na medida em que a empresa vencedora do certame foi a classificada em 2º lugar;

Considerando que, em relação ao indício “e”, foram afastadas as possíveis lacunas em relação à publicação do resultado do julgamento do recurso administrativo referente às fases de habilitação e de proposta de preços, porém verificou-se o descumprimento do art. 21, incisos II e III, da Lei 8.666/1993, porquanto não publicado o aviso da Tomada de Preços 002/2023 no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado e em jornal de circulação no Município ou na região próxima;

Considerando a identificação de plausibilidade jurídica quanto a algumas das ocorrências apontadas pelo representante, conforme apontado na análise dos indícios de irregularidade realizada pela unidade técnica, o que resulta na procedência parcial da presente representação;

Considerando, entretanto, que não resta presente o perigo da demora, tendo em vista que o respectivo contrato já foi assinado em 10/4/2021 (peça 39), no valor de R\$ 438.831,30, e que está configurado o perigo da demora reverso em razão dos seguintes pontos: (i) as obras objeto da contratação revelam-se importantes para a municipalidade e podem ser enquadradas como de baixa materialidade; (ii) ao se comparar a menor proposta oferecida pela empresa desclassificada Santos Fonseca (R\$ 387.592,7, peça 1, p. 122) e o valor contratado (R\$ 438.831,30, peça 39, p. 2), caso considerado o preço da proposta desclassificada haveria uma possível economia de R\$ 51.238,60, o que sugere que a anulação/suspensão do contrato poderia ser mais dispendiosa do que o benefício esperado, além de gerar possível insegurança jurídica devido a eventuais questionamentos pela retomada da licitação com proposta de preço revelada fora do certame, não atendendo desse modo ao interesse público;



Considerando que a unidade técnica propôs, uniformemente, que o pedido de adoção de medida cautelar suspensiva do certame seja indeferido; que a representação seja conhecida, e que, no mérito, seja considerada parcialmente procedente, e que seja dada ciência à Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA das impropriedades observadas (peças 42 a 44);

Considerando que, à luz do disposto no § 6º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, já é possível decidir no mérito a matéria tratada nos autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e expedir as ciências constantes do item 1.6 desta deliberação;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa CCX Construções, Comércio, Consultoria e Serviços Ltda.;

c) dar ciência deste acórdão à Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA e ao representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-006.953/2024-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itajuípe - BA.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: Pedro Augusto Vivas Araujo dos Santos (OAB-BA 16080), representando Prefeitura Municipal de Itajuípe - BA; Antônio Baracat Habib Neto, representando Ccx Construções e Produtos Cerâmicos Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência à Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA sobre as seguintes impropriedades observadas na condução da Tomada de Preços 2/2023, para que sejam evitadas novas ocorrências da espécie:

1.6.1.1. a não realização de diligência pela comissão de licitação para saneamento das propostas de preços apresentadas por algumas licitantes, com fulcro no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e nos itens 15.1 e 15.2 do edital, representa ofensa ao princípio da isonomia na medida em que foi oportunizado às empresas SPAC Construtora Ltda., AG Engenharia Ltda. e LS Sena Construtora Ltda. a correção de falhas em suas propostas de preços, mediante a realização da referida medida saneadora, enquanto as empresas Santos Fonseca Construções e Serviços Ltda., GMC Construções e Engenharia Ltda. e ASB Empreendimentos e Serviços Ltda. não usufruíram de tal benefício, tendo suas propostas desclassificadas;

1.6.1.2. a desclassificação da proposta de preços da empresa Santos Fonseca Construções e Serviços Ltda., que apresentou o menor valor (R\$ 387.592,97), ao argumento de que deixara de aplicar o BDI sobre o item 1.1.1, utilizara custos de mão de obra incompatíveis com os praticados no mercado, bem como apresentara composição do BDI em desconformidade com os parâmetros adotados pelo TCU com apresentação de coeficientes acima do 3º quartil, contraria jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.666/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 3237/2012-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes) e Acórdão 1511/2018-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo); e

1.6.1.3. a não publicação de aviso da Tomada de Preços 002/2023 no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado e em jornal de circulação no Município ou na região próxima viola o art. 21, incisos II e III, da Lei 8.666/1993.

ACÓRDÃO Nº 1719/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação autuada em decorrência do encaminhamento pela Polícia Federal do Inquérito Policial 2020.0081911-SR/PF/PR, instaurado para apurar possível fraude na obtenção e utilização de verbas oriundas da Lei de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet), a partir de Relatório de Avaliação da Controladoria-Geral da União – CGU que teve como escopo projetos aprovados pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura – Sefic/MinC.

Considerando que o compartilhamento dos elementos de prova com esta Corte foi autorizado pelo juízo da 23ª Vara Federal de Curitiba, o qual determinou a tramitação do inquérito policial em segredo de justiça, bem como ressaltou que “deverão ser adotadas as cautelas necessárias para que seja mantido o sigilo de elementos de prova compartilhados que devam ser preservados em razão do caráter sigiloso de investigações em curso ou em decorrência da necessidade de resguardar o direito à intimidade dos investigados” (peça 21, p. 283);

Considerando que a CGU, em resposta à diligência promovida por esta Corte com vistas a obter informações detalhadas sobre o monitoramento dos achados, afirmou que, em virtude do andamento do inquérito policial em segredo de justiça, não adotou encaminhamentos, bem como que, após o levantamento do sigilo judicial e o término do inquérito, outras medidas serão adotadas, com a publicação dos relatórios e eventuais processos administrativos decorrentes (peça 28);

Considerando que o trabalho realizado pelo órgão de controle apontou situações irregulares indicativas de fraude e com possibilidade de acarretar dano ao erário no âmbito de projetos culturais geridos por um grupo de empresas vinculadas ao mesmo sócio administrador, além de possíveis falhas na atuação da Sefic/MinC;

Considerando o entendimento da unidade técnica de que devem ser impulsionadas as análises das prestações de contas dos projetos, a cargo do órgão repassador;

Considerando a proposta da AudEducação no sentido de: a) conhecer da presente representação; b) determinar ao Ministério da Cultura que, no prazo de 120 dias, conclua a análise das prestações de contas de sete projetos Pronacs especificados, instaurando as tomadas de contas especiais ante eventual constatação de dano ao erário ou omissão no dever de prestar contas, inabilitando os respectivos proponentes em caso de reprovação das contas ou omissão em prestá-las, e informando ao Tribunal todas as medidas adotadas; c) dar ciência ao Ministério da Cultura do indício de utilização de múltiplas proponentes como forma de burlar os limites quantitativos e de valores por proponente, para fins de verificação da irregularidade pelo órgão e adoção das medidas pertinentes; e d) determinar o monitoramento da determinação expedida;

Considerando o entendimento deste Tribunal de que “a apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU”, conforme enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 730/2019-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes);

Considerando que há dezenas de projetos apresentados pelo conjunto de empresas investigado e que os elementos indicam a provável ocorrência de irregularidades não apenas nos sete projetos mencionados na instrução;

Considerando apropriado que o próprio órgão defina os critérios a serem adotados para priorizar as análises pendentes, tendo em vista a capacidade para concluir as providências de sua alçada, como também os valores envolvidos, a eventual ocorrência de prescrição, a criticidade do projeto, a situação no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic, entre outros;

Considerando pertinente que a instrução da unidade técnica (peça 31) seja mantida como sigilosa, sem o respectivo levantamento, bem como sejam classificados como sigilosos o relatório e os papéis de trabalho da CGU (peças 3 a 20), com base nos arts. 6º, 8º, § 3º, inciso III, e 11, inciso IV, da Resolução TCU 294/2018, tendo em vista o sigilo judicial imposto e a não publicação do referido material pelo órgão de origem;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) expedir as medidas constantes dos itens 1.6 e 1.7 desta deliberação;

c) encaminhar cópia da presente deliberação, bem como da instrução da unidade técnica (peça 31):

c.1) à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros - DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, conforme solicitado à peça 1;

c.2) ao Ministério da Cultura, acompanhadas ainda da peça 3, a fim de subsidiar as providências requeridas, com o alerta de que, nos termos dos arts. 17, § 2º, e 20 da Resolução TCU 294/2018, o acesso à informação sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar a confidencialidade, sob pena das sanções cabíveis nas esferas administrativa, civil e penal, nos termos da legislação em vigor;

d) manter o sigilo da instrução da unidade técnica (peça 31) e classificar como sigilosas as peças 3 a 20, nos termos do art. 8º, § 3º, inciso III, e 11, inciso IV, da Resolução TCU 294/2018;

e) arquivar este processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o artigo 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-012.171/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Cultura.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinar ao Ministério da Cultura, com fundamento no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:

1.6.1. apresente ao Tribunal no prazo de 30 dias:

1.6.1.1. relação de todos os projetos autorizados para os proponentes mencionados na instrução da unidade técnica e a situação em que se encontram os respectivos processos;

1.6.1.2. plano de ação com providências e prazos para conclusão das análises das correspondentes prestações de contas, o que deve ocorrer em até 180 dias, informando os critérios de prioridade adotados, tais como prescrição, materialidade, criticidade do projeto, situação no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic, entre outros, e considerando as irregularidades relatadas pela CGU;

1.6.1.3. as medidas adotadas para evitar a eventual utilização de múltiplas proponentes interligadas como forma de burlar os limites quantitativos e de valores por proponente estipulados pela Instrução Normativa 2/2019;

1.6.2. conclua, nos prazos definidos no plano de ação citado no item 1.6.1.2 precedente, a análise das prestações de contas dos respectivos projetos, informando ao Tribunal, nos mesmos prazos, o resultado dos trabalhos, eventuais sanções aplicadas nos termos dos arts. 58 a 63 da Instrução Normativa 2/2019, bem como a instauração de tomada de contas especial, se for o caso, com fulcro no art. 65 da Instrução Normativa 2/2019 c/c art. 8º da Lei 8.443/1992 e art. 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012;

1.7. ordenar à AudEducação que:

1.7.1. realize o monitoramento das determinações contidas neste acórdão, nos termos do art. 17, §1º, da Resolução TCU 315/2020, e promova sua respectiva instrução, submetendo os autos ao relator, tão logo se encerre o prazo de 180 dias previsto no item 1.6.1.2. desta deliberação, ou antes disso, em



caso de não apresentação das informações requeridas ou da constatação de situação que demande imediatas providências;

1.7.2. ao promover o monitoramento referido no item precedente:

1.7.2.1. avalie eventual necessidade de apuração de responsabilidades, levando-se em conta as informações a serem encaminhadas em atenção ao subitem 1.6.1, bem como as falhas apontadas pela CGU na atuação da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura – Sefic/MinC; e

1.7.2.2. atente-se à classificação das informações, promovendo as diligências necessárias, para, de um lado, proteger as informações eventualmente consideradas sigilosas e, de outro, garantir, em nome do interesse público e do princípio da transparência, a divulgação do máximo possível de informações acerca do trabalho apresentado.

ACÓRDÃO Nº 1720/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Representação com pedido de medida cautelar, por meio da qual a empresa RTS Rio S/A noticiou a este Tribunal alegadas irregularidades que teriam ocorrido no Pregão Eletrônico 62/2024, sob a responsabilidade do Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), com valor contratado de R\$ 1.519.920,00, cujo objeto é locação de equipamentos para sala operatória e sala de recuperação do HNSC e suas filiais, conforme a demanda, pelo período de doze meses, prorrogável (peça 6, p. 2, item 2.1).

Considerando que o peticionante requer a este Tribunal que, em regime cautelar, determine a suspensão do ato administrativo que levou a adjudicação de proposta irregular ou a suspensão da execução do Contrato, caso este já tenha sido assinado, bem como a desclassificação da proposta apresentada pela empresa Priom Tecnologia;

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

Considerando que o representante alega, em suma, a ocorrência de aceite de proposta em desacordo com as especificações técnicas do edital do certame, em especial: (i) a proposta original da empresa declarada vencedora não contava com todos os equipamentos previstos no edital, tendo tido essa empresa a oportunidade de modificar a sua proposta para torná-la regular; (ii) os itens 3, 5 e 10 da proposta alterada da empresa Priom não especificam exatamente qual equipamento será fornecido, apresentando mais de um modelo; e (iii) o item 12 da proposta alterada da empresa Priom não atende à exigência do edital, pois não possui o carro suporte;

Considerando que houve assinatura do contrato decorrente da licitação com a empresa Priom Tecnologia em Equipamentos Ltda., com extrato publicado no Diário Oficial da União em 12/7/2024 (peça 17);

Considerando que, em análise do recurso administrativo, a pregoeira substituta assinalou (peça 9, p. 8-10):

“[...] quanto à apresentação da Proposta final ajustada e a documentação da empresa declarada vencedora, temos a esclarecer o seguinte:

O Instrumento convocatório instrui em diversos subitens que as empresas quando incluem a proposta no sistema eletrônico concordam com o cumprimento das regras do presente edital. Além disso, o subitem 8.5 [peça 6, p. 9] indica que a empresa poderá informar detalhes dos serviços, e no subitem 9.12 [peça 6, p. 14] há previsão de reelaboração da proposta e permitindo inclusive, quando for o caso envio de documentos complementares ou demais documentos ausentes ou vencidos.

Alicerçada pelas previsões editalícias, corroborada pelos princípios do saneamento processual e da proposta mais vantajosa à declaração de vencedora para a empresa PRIOM, a pregoeira considerou o fato de que já no primeiro envio da proposta e documentação de habilitação da PRIOM já continha todos os itens previstos no lote, que diante da manifestação de atendimento pleno dos requisitos a

empresa tinha ciência da totalidade do objeto, além da aprovação técnica pela área responsável pela elaboração do Termo de Referência/Gerência de Gerência das Unidades de Internação.

Quanto à alegação da Recorrente sobre as inconsistências e divergências entre a proposta inicial e a proposta final, destacamos o princípio do saneamento de erros materiais, desde que não haja modificação do valor global.

Este tema inclusive já foi amplamente debatido no TCU, segue algumas decisões.

[Transcrição de trecho dos Acórdãos 2546/2015 e 2479/2023, ambos do Plenário do TCU, relatados respectivamente pelos Ministros André de Carvalho e Benjamin Zymler, em peça, p. 8-9]

Relativo inadequação técnica da proposta apontada no presente recurso, destacando que a empresa PRIOM teria apresentado em alguns lotes mais de uma marca nos itens 3, 5 e 10, sem ter demonstrado qual definitivamente irá fornecer, temos a esclarecer que o edital não proíbe a apresentação de mais de uma marca. E conforme resposta da área técnica em seu parecer sobre este recurso, “em relação aos equipamentos apresentados, foram avaliados os manuais e, com base no que foi apresentado, atendem as necessidades mínimas solicitadas”, portanto estão aptas a atenderem o serviço. Desse modo não cabe à desclassificação da empresa. Quanto ao Lote 12, sobre o equipamento não possuir o carro de suporte, entendemos que o carro é um acessório exigido, e que na medida em que a empresa declarou que entregará na íntegra todos os requisitos exigidos também não caberia a desclassificação sumária, por não constar no manual do equipamento considerando que se trata de um acessório.

Salientamos, ainda, que a Pregoeira observou em seu julgamento os princípios da vantajosidade, razoabilidade e proporcionalidade. A proposta da empresa PRIOM, cumpriu os requisitos de habilitação, apresentou proposta adequada à totalidade dos itens exigidos para a prestação do serviço em voga”.

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou satisfatória a análise realizada em sede recursal;

Considerando que os atos praticados pela empresa pública se alinham ao princípio do formalismo moderado na habilitação das licitantes, vez que se busca o aproveitamento, dentro das condições legalmente aceitáveis e previstas para a competição, da melhor proposta apresentada à administração;

Considerando que, em seu exame, a unidade técnica propôs indeferir o pedido de adoção da referida cautelar em razão da ausência do pressuposto da plausibilidade jurídica das alegações do representante e, no mérito, considerar a presente representação como improcedente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso V, alínea “a”; 235 e 237, inciso VII, todos do Regimento Interno/TCU, em:

conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

dar ciência desta deliberação ao representante e ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), acompanhada de cópia da instrução da unidade técnica constante da peça 18; e

arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, c/c art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-018.024/2024-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.a..

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: André de Almeida Rodrigues (OAB-MG 74489), representando Rts Rio S/a.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 40 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 28 de agosto de 2024.

(Assinado eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 34, DE 21 DE AGOSTO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Considerando que a Resolução-TCU nº 349, de 2022 dispõe sobre a classificação e tramitação de processos de alto risco e relevância;

Considerando que o § 1º do art. 1º da aludida Resolução estabelece que, mediante deliberação da Presidência ou do Plenário do TCU, são considerados de alto risco e relevância os documentos e processos que possam impactar processos que tratem da contratação de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos; e

Considerando que, conforme informações trazidas pela Secretaria-Geral de Controle Externo; a matéria tratada no TC-022.054/2023-5 – que versa sobre Relatório de Acompanhamento acerca das alterações no planejamento, zoneamento e destinações de áreas no Porto de Santos – pode repercutir na contratação de arrendamento portuário, notadamente no terminal STS-10, cujo acompanhamento é realizado no âmbito do TC-009.367/2022-5,

Submeto a apreciação deste Plenário o enquadramento do TC-022.054/2023-5 como processo de alto risco e relevância.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Este Tribunal, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, realizará amanhã, às 9h, o webinar **“Rede Blockchain Brasil: Integridade, Segurança e Inovação de Interesse Público”**.

O evento – que contará com a presença de dirigentes do TCU e do BNDES, além de todos os membros da Assembleia Executiva da Rede Blockchain Brasil – sinaliza um momento importante no avanço da fase de implementação de um projeto piloto de infraestrutura robusta e colaborativa, destinada a aplicações que beneficiam o interesse público.

A mencionada Rede, que vem sendo desenvolvida nos últimos dois anos, está preparada para revolucionar várias áreas com aplicações inovadoras, elevando a transparência e a eficiência em processos públicos, tendo em vista que estará a partir de agora em ambiente público, com suas transações passíveis de acompanhamento pela população em geral.

Assim, convido todos a participarem desse importante Webinar, que acontecerá de forma presencial no Auditório Ministro Arnaldo Pietro, com transmissão ao vivo pelo canal oficial do TCU no YouTube.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Vital do Rêgo.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

No último dia 19 de agosto, estive presente em Porto Alegre e Região Metropolitana, a convite do Ministro Paulo Pimenta, para acompanhar em campo os principais desafios enfrentados pelos órgãos responsáveis pelas ações de reconstrução do Rio Grande do Sul.

Acompanhado de minha assessoria e de dirigentes das unidades especializadas, pude constatar o esforço empreendido pelos governos Federal, Estadual e Municipal na busca por soluções rápidas e eficazes para a recuperação das infraestruturas afetadas pelas enchentes.

Durante a visita, testemunhei o progresso das obras do Aeroporto Salgado Filho, que tem previsão de voltar a operar parcialmente já em outubro deste ano. Visitei também a área de diques no município de Canoas, onde constatee de perto as avarias causadas pelas chuvas e a urgente necessidade de reabilitação de todo o sistema de proteção para prevenir novos alagamentos.



Acompanhei ainda a situação das rodovias federais, que no momento mais crítico possuíam dezenas de pontos de interdição, e atualmente apenas um trecho bloqueado totalmente. Assim, os esforços têm se concentrado na elaboração dos projetos e contratação das obras definitivas de reconstrução.

Por outro lado, um modal de grande preocupação é o ferroviário, pois ainda existem quatro trechos inoperantes no estado e que dificultam sobremaneira a logística de transporte.

Já no setor de habitação, os municípios têm enfrentados muitas dificuldades para cadastrar as famílias que possuíam casas atingidas pelas chuvas, resultado do problema da falta de regularização fundiária em nosso país. Atualmente, esse é o principal desafio a ser superado para que os programas habitacionais possam avançar, seja pela aquisição de moradias prontas, seja pela construção de novas habitações. Para se ter uma ideia, as estimativas são de que aproximadamente 10 mil famílias tiveram suas casas totalmente destruídas pelas enchentes.

Após esse breve resumo da situação que presenciei, gostaria de expressar meus mais sinceros agradecimentos a todos que contribuíram para a realização desta visita. Compreendo que nossas fiscalizações têm se mostrado essenciais para garantir transparência, eficiência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos, sempre com o objetivo principal de contribuir com o reestabelecimento do bem-estar da população gaúcha.

Era o que tinha a comunicar, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO

ANEXO II DA ATA Nº 34, DE 21 DE AGOSTO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 1651 a 1688, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.

TC 005.290/2023-6 [Apenso: TC 006.163/2023-8]

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.

Representação Legal: Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/B/OAB-MT), Edinei Silva Teixeira (185415/OAB-SP), Deusa Maura Santos Fassina (164146/OAB-SP), Vitor da Costa de Souza (17542/OAB-DF) e Aline Crivelari (230844/OAB-SP), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Tamiris Bessoni Miranda (59183/OAB-DF), Ana Paula Pereira da Luz Mendes (57349/OAB-DF), Ana Claudia Vieira da Costa



(45084/OAB-DF), Hulle Barreto Ferraz Nunes Ferreira (46777/OAB-DF), Luiz Carlos Quintella Neto (43056/OAB-BA), Ana Paula Bezerra Godoi (50252/OAB-DF), Daniele Gomes Colaço (46549/OAB-DF), Christianne de Carvalho Stroppa (110674/OAB-SP), Amanda Helena da Silva (59514/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Charles Teixeira Barbosa (67743/OAB-DF), José Osvaldo Fontoura de Carvalho Sobrinho (71989/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL (PREVI). INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DE NORMAS PARA A NOMEAÇÃO DO PRESIDENTE DA PREVI. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIAS. IMPROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA A ABERTURA DE PROCESSO APARTADO DE LEVANTAMENTO NO BANCO DO BRASIL, PREVI E PREVIC, NA ÁREA DE GOVERNANÇA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica (peças 89-91):

1. Trata-se de Representação, com pedido de cautelar, formulada pelo Deputado Federal Jorge Goetten acerca do processo de indicação do Sr. João Luiz Fukunaga para exercer o cargo de Presidente da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), considerando sua falta de capacidade técnica na área de finanças, gestão de recursos financeiros e/ou previdência complementar, bem como a imediata aprovação de seu nome pelo corpo diretor da Previ e habilitação pela Previc, em possível inobservância da Instrução Normativa Previc 41/2021.

II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Na instrução inicial à peça 5 consta exame de admissibilidade da representação em exame. Verificados o atendimento aos requisitos de admissibilidade legais e regimentais, cabe corroborar o exame ali efetuado para fins de apuração de sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, c/c art. 237, ambos do RI/TCU.

III - HISTÓRICO

3. Na mesma instrução inicial à peça 5 fez-se o histórico da representação apresentada pelo Sr. Parlamentar representante. Questiona-se, basicamente, a indicação do Sr. João Luiz Fukunaga para a presidência da Previ, uma vez que o indicado, segundo reportagem publicada em veículo da internet, teria pouca experiência e conhecimento para o cargo, principalmente em finanças, já que sua formação é em história e sua experiência limitava-se ao cargo de escriturário do Banco do Brasil, que ocupa desde 2008, e a sua carreira no Sindicato dos Bancários de São Paulo.

4. Quanto à sua habilitação pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia federal que atua na fiscalização e supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), a acusação do representante, desta feita baseada em informação disponível no site da Previc, é que a indicação pelo Banco do Brasil e a aprovação pelo Conselho Deliberativo da Previ se deram na mesma data de 24/2/2023 e já no dia 27 seguinte a Previc procedeu à habilitação do postulante, denotando possível acordo prévio entre as três instâncias decisórias visando a uma nomeação irregular. Tanta pressa para a habilitação do



dirigente contrasta com processos de habilitação semelhante, que podem levar até 30 dias para ocorrer.

5. Além disso, o representante registra que o art. 3º, incisos I e V, da IN Previc 41/2021, preveem como requisitos mínimos para a habilitação:

I – Ter comprovada experiência de, no mínimo, três anos no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria, nos termos da legislação aplicável;

(...)

V – Possuir certificado emitido por instituição certificadora reconhecida pela Previc

6. O currículo do indicado não conteria certificações, que inclusive é pré-requisito para exercer o cargo de Gerente de Contas em qualquer Agência ou Unidade do Banco do Brasil. O indicado não chegou a exercer qualquer função de gerente no Banco do Brasil, nem qualquer cargo comissionado no BBI (subsidiária do Banco do Brasil na área de investimentos). A indicação do referido sindicalista constituiria, por fim, ofensa ao princípio constitucional da moralidade, bem como a outros princípios fundamentais, como os da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

7. Em exame dessas considerações e da documentação encaminhada, a instrução registra a falta de informações necessárias ao saneamento dos autos, razão pela qual propôs, preliminarmente e com base no art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência às seguintes entidades para obtenção dos documentos respectivamente indicados:

a) ao Banco do Brasil S.A.:

a.1) descrição do processo de seleção de pessoas a serem indicadas pelo patrocinador para ocupar cargos na Diretoria Executiva, no Conselho Deliberativo, e no Conselho Fiscal da Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil – Previ, incluindo o cumprimento dos requisitos de divulgação e transparência previsto no art. 5º da Res. CNPC 35/2019 para a Diretoria Executiva, acompanhada de documentação comprobatória, em especial normativos internos, regimentos, manuais;

a.2) documentação relativa à seleção e aprovação do Sr. João Luiz Fukunaga, no âmbito do Banco do Brasil, para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva da Previ, incluindo notas, pareceres, decisões e toda a documentação de qualificação do indicado. Destacar a experiência nas diversas áreas técnicas, os processos seletivos aprovados e os cursos realizados no Banco do Brasil;

a.3) documentação relativa à seleção e aprovação dos últimos cinco indicados, no âmbito do Banco do Brasil, para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva da Previ. Destacar a experiência nas diversas áreas técnicas do Banco do Brasil;

b) à Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil (Previ):

b.1) descrição dos procedimentos internos previstos com vistas ao atendimento do disposto no art. 5º da Res. CNPC 35/2019 no âmbito da Previ, acompanhada de documentação comprobatória, incluindo normativos internos;

b.2) documentação relativa ao processo de seleção e aprovação do nome de João Luiz Fukunaga no âmbito da Previ, para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva, incluindo notas, pareceres, decisões e toda a documentação de qualificação do indicado;

b.3) documentação relativa ao processo de seleção e aprovação dos últimos cinco indicados para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva, incluindo notas, pareceres, decisões e toda a documentação de qualificação;

b.4) informar a data de filiação do atual presidente à Previ;

b.5) processo interno de seleção de conselheiros para representar a Previ junto à Vale S.A. nos últimos cinco anos, incluindo notas, pareceres, decisões e toda a documentação de qualificação do indicado (incluir o processo de indicação do atual presidente da Previ);

c) à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc):



c.1) descrição dos procedimentos internos previstos com vistas à análise dos requisitos para habilitação de dirigentes das entidades fechadas de previdência complementar, acompanhada de documentação comprobatória;

c.2) documentação relativa ao processo de habilitação do nome de João Luiz Fukunaga para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva da Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil (Previ), incluindo notas, pareceres, decisões, documentação de qualificação do indicado, todo dossiê do processo;

c.3) documentação relativa ao processo de habilitação dos nomes de todos indicados para ocupar a Presidência da Diretoria Executiva da Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil (Previ) nos últimos cinco anos, incluindo notas, pareceres, decisões, documentação de qualificação do indicado, todo dossiê do processo;

c.4) justificativas para a não divulgação no site da Previc do nome de João Luiz Fukunaga entre os dirigentes habilitados.

8. A proposta de realização das diligências foi aprovada pelo Sr. Ministro Relator do processo na mesma oportunidade em que apreciou os pedidos de cautelar efetuado pelo representante e de ingresso nos autos formulado por terceiro interessado no deslinde da matéria, explicados a seguir.

Sobre a medida cautelar solicitada na representação

9. Em seu pedido final, o representante solicitou ao Tribunal a adoção de medida cautelar no sentido do afastamento do novo presidente da Previ das suas “funções e competências administrativas e hierárquicas” até julgamento final confirmando tal solução cautelar.

10. Analisando o pleito no rito especial previsto para a espécie (RI/TCU, art. 276), a instrução à peça 5 entendeu que o elemento do *fumus boni juris* fazia-se presente pela aparentemente excessiva rapidez com se deu o processo desde a indicação pelo patrocinador até a posse do Sr. João Luiz Fukunaga. Também a formação e a experiência informadas do indicado não pareciam conformar-se com os requisitos exigidos em norma. Quanto ao *periculum in mora*, a instrução considerou tal elemento ausente tendo em vista que as decisões sobre investimentos possivelmente prejudiciais à Previ são tomadas de forma colegiada. Pela falta desse elemento essencial ao poder de cautela, a instrução propôs o não acolhimento do pedido.

11. Submetida a matéria ao Sr. Ministro Relator, Sua Excelência rejeitou o pedido de cautelar, em razão da ausência do “*periculum in mora*”, considerando que o Sr. João Luiz Fukunaga já havia sido afastado nos autos da Ação Popular em curso na Justiça Federal, no âmbito da 1ª Vara Federal Civil da Seção Judiciária do Distrito Federal (Processo 1018187-53.2023.4.013400), em 1º/2/2024 (cf. Despacho à peça 23).

12. Na oportunidade da apreciação da cautelar solicitada, o Sr. Relator decidiu ainda acerca do pedido de ingresso nos autos formulado pelo Sr. Nélcio Henriques Lima, na qualidade de participante de plano previdenciário da Previ, para ingresso nos autos como parte interessada e na condição de *amicus curiae*, para contribuir com argumentos contra a nomeação do Sr. João Luiz Fukunaga como presidente da Previ (peça 13). No processo apenso, TC-006.163/2023-8, de representação acerca dos mesmos fatos tratados neste processo principal, o referido senhor é também o autor da representação inicial.

13. O Sr. Relator não conheceu da representação tratada no TC-006.163/2023-8 tendo em vista que o Sr. Nélcio Henriques Lima não é legitimado a representar ao TCU, denegando também o pedido de ingresso nos autos formulado na peça 13, em virtude de o referido senhor não ter demonstrado razão legítima para intervir nestes autos.

14. Ato contínuo, o Sr. Nélcio Henriques Lima opõe Embargos de Declaração tanto ao indeferimento da medida cautelar como à negativa do seu ingresso nos autos como interessado ou *amicus curiae* (peça 35). Especificamente quanto à cautelar, alega que, quando trouxe ao Tribunal a informação sobre a anulação judicial da habilitação do Sr. João Luiz Fukunaga pela Previc (peça 24, p. 1-2), informou também que os efeitos da sentença foram suspensos em decisão adotada em sede de



apelação no E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peça 24, p. 2). O afastamento do periculum in mora em razão da sentença anulatória não poderia mais prevalecer, segundo o embargante.

15. Quanto ao seu ingresso nos autos, o embargante procurou rebater o motivo aventado para a negativa do ingresso, que foi o de que o amicus curiae não intervém em processo para defender interesses próprios. Tal motivação não se sustenta, segundo o embargante, porque tem atuado com pertinência nos autos, apresentando provas e fatos necessários ao julgamento do feito, em linha com o interesse público.

16. O julgamento dos embargos veio com o Acórdão 539/2024-Plenário (peça 54). Por ele, o Tribunal deixou de conhecer os embargos opostos ao Despacho em razão de a decisão judicial anuladora da habilitação permanecer em vigor, conforme consulta efetuada no site da Justiça Federal em 20/3/2024, como também pelo fato de o embargante não ter sido admitido nos autos como interessado ou amicus curiae, mas insurgindo-se contra despacho prolatado até por meio de recurso inadequado.

Ação Popular 1018187-53.2023.4.013400

17. Uma cópia da sentença anulatória da habilitação da Previc proferida na Ação Popular 1018187-53.2023.4.013400, mencionada acima, extraída da consulta processual da Justiça Federal, foi juntada ao processo à peça 88. Na consulta efetuada, não foram encontradas as duas decisões proferidas no âmbito do C. TRF da 1ª Região que, segundo informa o Banco do Brasil em sua manifestação neste processo (cf. peça 65, p. 5, item 17), reverteram as decisões do Juízo de 1º Grau. O processo encontra-se presentemente aguardando julgamento da apelação interposta (também sem arquivo disponibilizado, mas constando como motivo da remessa ao TRF-1). Por pertinente, cabe relatar o quanto julgado na referida sentença, datada de 1/2/2024.

18. Por razões de competência do juízo, apenas o ato de habilitação pela autarquia federal Previc foi examinada na sentença. Porém, como tal habilitação é exigência para a assunção do cargo de presidente, do seu exame poderá resultar o impedimento para seu exercício. De acordo com o art. 20 da Lei Complementar 108/2001, que “dispõe sobre a relação entre a União (...), suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar”, os membros da diretoria-executiva das EFPC deverão atender ao seguinte, in verbis:

Art. 20. Os membros da diretoria-executiva deverão atender aos seguintes requisitos mínimos:

I – comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;

II – não ter sofrido condenação criminal transitada em julgado;

III – não ter sofrido penalidade administrativa por infração da legislação da seguridade social, inclusive da previdência complementar ou como servidor público; e

IV – ter formação de nível superior

19. Para regulamentar o assunto, o Conselho Nacional de Previdência Complementar, órgão colegiado máximo de deliberações sobre a matéria, editou a Resolução 39/2021 trazendo, em seu art. 3º, inciso I, a seguinte exigência adicional no respeitante à experiência profissional para os membros da diretoria-executiva:

Art. 3º São requisitos mínimos para posse no cargo de membro da diretoria-executiva, do conselho fiscal e do conselho deliberativo:

I - comprovada experiência de no mínimo três anos no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria.

20. A Previc informou na ação que a comprovação do atendimento, pelo Sr. João Luiz Fukunaga, da experiência mínima exigida na Resolução CNPC 39/2021 baseou-se nos seguintes cargos por ele exercidos, conforme Comprovações de Experiência Profissional fornecidos pela



Bancredi [Cooperativa de Crédito dos Bancários de São Paulo e Municípios Limítrofes, ligada ao Sindicato dos Bancários de São Paulo]:

- “Conselho Fiscal da Cooperativa de Crédito dos Bancários de São Paulo e Municípios Limítrofes, eleito na AGO de março de 2017, exercendo suas funções até os dias de hoje” (0529934)

- “Secretário de Assuntos Jurídicos: de 23 de julho de 2017 a 22 de julho de 2020” (0529935)

- “Secretário de Organização e Suporte Administrativo: de 23 de julho de 2020 até o momento, sendo que o mandato está em curso, e findará em 22 de julho de 2023”

21. Tendo conhecimento por meio da documentação apresentada de que o cargo exercido no Conselho Fiscal da Bancredi se deu na condição de suplente, o Sr. Juiz concedeu prazo à Previc para manifestação a respeito ou apresentação de eventual comprovação de efetivo exercício do cargo de conselheiro. Manifestando-se a respeito, o próprio requerido defendeu que o fato de o exercício ter se dado na condição de suplente “não afasta a comprovação da experiência na atividade”. Aduz que o estatuto da Bancredi exige a presença dos suplentes nas reuniões do conselho, juntando declaração da entidade no sentido de que o referido senhor “efetivamente participa das discussões e reuniões do referido conselho, exercendo, dentre outras, as atividades i) de fiscalização das operações e atividades da Cooperativa; ii) de investigação de fatos; iii) de colheita de informações; e, iv) de exame de livros e documentos; sendo certo que ele apenas não vota nas deliberações”.

22. Já a Previc afirmou, em síntese, que, em razão do exercício concomitante do cargo de conselheiro com os demais cargos comprobatórios, “não foi exigido do dirigente, no momento da análise do seu processo de habilitação como membro da diretoria-executiva da Previ/BB, a comprovação do exercício da titularidade, uma vez que, no entender desta área técnica, o exercício dos cargos de Secretário de Assuntos Jurídicos e de Secretário de Organização e Suporte Administrativo revelaram, por si só, o tempo mínimo de experiência exigido nas áreas especificadas pela legislação de regência”.

23. Com isso, o julgador entendeu que a própria Previc rejeita o período como conselheiro “como apto à comprovação da experiência”. Quanto à declaração da Bancredi trazida pelo Sr. João Luiz Fukunaga, o magistrado entende que ela, “por si só, não é suficiente para comprovar a experiência elencada pela legislação”, pois não foi produzida prova de sua participação efetiva nas reuniões do conselho fiscal ou de suas atividades na fiscalização das operações, investigação de fatos, colheita de informações e exame de livros e documentos.

24. Quanto ao estatuto da Bancredi, verifica-se pelo seu art. 55, § 2º, que “Os membros suplentes poderão participar das reuniões e das discussões dos membros efetivos, sem direito a voto”. (grifado).

25. O Sr. Juiz da causa passa então a tecer considerações sobre os demais cargos apresentados como comprovação da experiência requerida, apontando as razões que o levaram a também negar-lhes força probatória suficiente para tanto, conforme se lê no seguinte excerto da r. sentença (peça 88):

Resta analisar, portanto, a aptidão, para tanto, das demais atividades desempenhadas pelo requerido JOAO LUIZ FUKUNAGA e consideradas, pela PREVIC, como suficientes para a comprovação de experiência nas áreas de fiscalização, jurídica e administrativa, quais sejam:

- “Secretário de Assuntos Jurídicos: de 23 de julho de 2017 a 22 de julho de 2020” (0529935)

- “Secretário de Organização e Suporte Administrativo: de 23 de julho de 2020 até o momento, sendo que o mandato está em curso, e findará em 22 de julho de 2023”

Quanto à primeira atividade, alega o requerido JOAO LUIZ FUKUNAGA que, “na qualidade de Secretário de Assuntos Jurídicos, tinha como atribuições a coordenação do setor jurídico do Sindicato no tocante aos processos relativos a interesses individuais e/ou individuais homogêneos dos trabalhadores e à defesa dos interesses coletivos e/ou difusos da categoria



profissional. Ademais, tinha ao seu comando e responsabilidade todo o departamento jurídico do Sindicato” (id. 1620976367, p. 20).

Ainda que seja inegável que a coordenação do setor jurídico de sindicato represente experiência profissional, o desempenho das atividades descritas por pessoa sem formação jurídica e não advogado não caracteriza a experiência jurídica prevista pela legislação.

Aliás, a Lei nº 8.906/94 prevê serem atividades privativas de advocacia a consultoria, assessoria e direção jurídicas.

Além disso, o STF, ainda que quanto a controvérsias relacionadas ao exercício de atividade jurídica para fins de acesso a cargos públicos, possui o entendimento de que “a atividade jurídica trienal, a que se refere o § 3º do art. 129 da Constituição da República, conta-se: a) da data da conclusão do curso de Direito; b) do momento da comprovação desse requisito na data da inscrição no concurso público” (ADI 3.460, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 15/6/2007).

Exige-se, portanto, ao menos, a conclusão do curso de Direito.

Entendo que tal critério, na falta de outro apontado pela PREVIC como adequado para a análise do preenchimento do requisito da experiência jurídica, deve nortear a análise de casos como o presente.

Por tais motivos, também o período referente à atividade de Secretário de Assuntos Jurídicos (23 de julho de 2017 a 22 de julho de 2020) também não pode ser aceito como apto à comprovação da experiência.

Finalmente, por um motivo mais simples, também não pode ser aceito o período relativo ao cargo de “Secretário de Organização e Suporte Administrativo -23 de julho de 2020 até o momento, sendo que o mandato está em curso, e findará em 22 de julho de 2023”.

Conforme indica a cópia do processo administrativo, o requerido JOAO LUIZ FUKUNAGA apresentou o requerimento para habilitação de membro da Diretoria-Executiva da PREVI em 24/02/2023, apontando como data de início do mandato 27/02/2023 (id. 1535993855, p. 04/05).

Em tal momento, e também quando da emissão do atestado (27/02/2023 – id. 1535993855, p. 128), portanto, ainda não haviam transcorrido três anos do início do exercício do cargo de Secretário de Organização e Suporte Administrativo (23 de julho de 2020). Assim, não cumprido o prazo mínimo de três anos do exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria, previsto no art. 3º, I, da Resolução CNPC nº 39, de 30 de março de 2021, para o exercício do membro da diretoria-executiva, do conselho fiscal e do conselho deliberativo de entidades de previdência.

26. Por esses motivos, o atestado de habilitação emitido pela Previc foi declarado nulo com o consequente afastamento do favorecido da função de presidente da Previ. Com a apelação, sobreveio Decisão no âmbito do TRF-1 suspendendo os efeitos da sentença do 1º Grau. A ação aguarda julgamento definitivo em grau de recurso, conforme explicado acima.

IV – RESPOSTAS ÀS DILIGÊNCIAS

27. Encaminhados os ofícios referentes às diligências autorizadas pelo Relator, as respostas foram juntadas nas seguintes peças: a da Previc às peças 38-43; a da Previ, às peças 60-64; e as do Banco do Brasil às peças 65-80. Segue a síntese estrita das informações e alegações oferecidas acerca do objeto da presente representação.

Resposta da Previc (peças 38-43)

28. A Previc, pela Procuradoria Federal junto à entidade, encaminha sua resposta por meio de manifestação inicial que constitui a peça 38. Ali a entidade procura inicialmente fixar a noção de que a regra adotada na legislação é a de evitar ao máximo que o Estado interfira nas relações entre a patrocinadora e os participantes, “salvo quando estritamente necessário” (p. 4, item 19).

29. A Diretoria de Licenciamento (Dilic) é o órgão da Previc responsável pelos procedimentos de habilitação de dirigentes das EFPCs. Em seu pronunciamento para o presente caso,



a Dilic fez a síntese das exigências para habilitação previstas na já mencionada Resolução CNPC 39/2021 e na Instrução Normativa Previc 41/2021, nos seguintes termos:

a) comprovada experiência de no mínimo três anos no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria (inciso I, do artigo 3º das Resolução CNPC nº 39/2021 e Instrução Normativa Previc nº 41/2021);

b) não ter sofrido condenação criminal transitada em julgado (inciso II, do artigo 3º da Resolução CNPC nº 39/2021 e inciso III do artigo 3º da Instrução Normativa Previc nº 41/2021);

c) não ter sofrido penalidade administrativa por infração da legislação da seguridade social, inclusive da previdência complementar, ou como servidor público (inciso III, do artigo 3º da Resolução CNPC nº 39/2021 e inciso II do artigo 3º da Instrução Normativa Previc nº 41/2021);

d) reputação ilibada (inciso IV, do artigo 3º das Resolução CNPC nº 39/2021 e Instrução Normativa Previc nº 41/2021);

e) residência no Brasil (§1º, do artigo 3º das Resolução CNPC nº 39/2021 e Instrução Normativa Previc nº 41/2021);

f) formação de nível superior (§1º, do artigo 3º das Resolução CNPC nº 39/2021 e Instrução Normativa Previc nº 41/2021); e

g) certificação (inciso II, do artigo 5º da Resolução CNPC nº 39/2021 e inciso V, do artigo 3º da Instrução Normativa Previc nº 41/2021).

30. Com relação à certificação constante da alínea “g”, acima, a Dilic, em seu parecer, esclarece que, ao requerer a habilitação, a Previ deixou “expresso que o referido dirigente não seria Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado - AETQ e nem o responsável por aplicações financeiras”. De acordo com o art. 22 da Lei Complementar 108/2001, um dos membros da diretoria-executiva das EFPCs será responsável pelos investimentos dos recursos garantidores dos planos, que recebe a qualificação de AETQ.

31. Informa a Previc que apenas o AETQ que integra a diretoria-executiva, assim como os profissionais que lidam com os investimentos, deve possuir a certificação requerida por ocasião da posse, conforme art. 5º, §§ 1º e 4º, da Portaria 560/2019, então vigente. Os demais dirigentes “terão prazo de um ano, a contar da data da posse, para obterem a certificação” (cf. peça 38, p. 9, item 13). A Previc registra que a Previ “apresentou nos autos do Processo SEI nº 44011.001206/2023-06 cópia da certificação ICSS/Administração, válida até 29/12/2026 (0628070), obtida pelo Sr. João Luiz Fukunaga e reconhecido por esta Superintendência para fins do exercício do seu cargo no âmbito da PREVI/BB, nos termos da atual Portaria Previc nº 1.044, de 21 de novembro de 2023” (peça 38, p. 13, item 37).

32. Com relação à experiência requerida, a Previc sustenta que o exercício dos três cargos já mencionados acima (item 20), atestados pela Bancredi e pelo Sindicato dos Bancários de São Paulo, “já revelariam a experiência mínima de três anos no exercício de atividades nas áreas de fiscalização e administrativa” (peça 38, p. 11).

33. Por fim, no que se refere a todos os demais requisitos exigidos para a habilitação relacionados no item 29, a Dilic/Previc informa que, uma vez realizadas todas as pesquisas necessárias à aferição do atendimento respectivo, nada foi encontrado que incompatibilizasse o interessado para o exercício do cargo para o qual foi nomeado, encontrando-se no processo administrativo pertinente “diversas certidões, declarações e telas de pesquisa acerca da vida do Sr. João Luiz Fukunaga, todas negativas” (peça 38, p. 12, item 27). Tal processo administrativo, SEI 44011.001206/2023-06, encontra-se juntado ao presente processo à peça 40.

Resposta da Previ (peças 60-64)

34. A Previ inicia sua resposta com a descrição do processo de escolha dos seis membros efetivos da diretoria-executiva, nos termos do Estatuto Social da entidade (peça 62, p. 8-49). A nomeação é feita pelo Conselho Deliberativo da entidade. Para os cargos de Presidente, Diretor de Investimentos e Diretor de Participações, o Conselho nomeará pessoas que sejam indicadas pelo



patrocinador Banco do Brasil S.A. Os cargos de Diretor de Administração, Diretor de Planejamento e Diretor de Seguridade serão nomeados após consulta por meio de voto direto dos participantes e assistidos da Previ.

35. Os mandatos dos diretores-executivos serão de quatro anos, permitida uma recondução, e somente perderão seu mandato em caso de renúncia, condenação criminal, decisão em processo disciplinar ou por decisão do conselho deliberativo. No caso do Sr. João Luiz Fukunaga, ele foi indicado para a Presidência da Diretoria-Executiva da Previ para o mandato 2022-2026, em substituição a Daniel André Stieler (cf. peça 70, p. 8). Este último foi eleito para a Presidência do Conselho de Administração da Vale S. A. em 28/4/2023, conforme noticiado pela imprensa.

36. Os requisitos exigidos para a nomeação são os seguintes:

I - Ser participante ou assistido da Previ;

II - Contar com, no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos de idade;

III - Ter 10 (dez) anos, no mínimo, de filiação a um dos Planos de Benefícios da Previ;

IV - Ter comprovada experiência de, no mínimo 3 (três) anos no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria; V - Não ter sofrido condenação transitada em julgado, comprometendo-se a comunicar à Previ a existência de processos judiciais ou inquéritos policiais em curso, bem como fornecer identificação clara e precisa destes processos;

VI - Não ter sofrido condenação em processo administrativo disciplinar instaurado no âmbito da Previ ou do Banco do Brasil S.A., com sanção disciplinar de demissão (por justa ou sem justa causa), ou estar suspenso/inabilitado pelo órgão fiscalizador;

VII - Não ter sofrido penalidade administrativa transitada em julgado por infração a legislação da seguridade social, inclusive da previdência complementar, do mercado de capitais, do sistema financeiro ou como servidor público;

VIII - Ter reputação ilibada;

IX - Ter formação de nível superior comprovada mediante apresentação de cópia autenticada em cartório do diploma de conclusão do curso ou de documento comprobatório de sua colação de

X - Não constar do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, da Lista de Inidôneos e Inabilitados para Função Pública e da Lista de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares;

XI - Ser residente no Brasil;

XII - Não estar patrocinando causas individuais de interesse pessoal ou de terceiros contra a Previ. ”

37. O próprio Conselho Deliberativo da Previ, formado por seis membros titulares e seis suplentes, tem composição paritária, com metade de seus integrantes indicados pelo patrocinador Banco do Brasil S. A. e metade eleitos diretamente pelos participantes e assistidos. Os requisitos exigidos dos seus integrantes são praticamente os mesmos impostos aos membros da diretoria-executiva (Regimento Interno do CD à peça 62, p. 50-67).

38. Especificamente com relação à data de filiação à Previ do Sr. João Luiz Fukunaga, informa que é 6/10/2008. Esclarece, no tocante à indicação do referido senhor para o Conselho de Administração da Vale S. A., empresa participada da Previ, que tal indicação “está em linha com a estratégia interna da entidade que historicamente indica seu Diretor Presidente atual para o Conselho de Administração de empresas participadas estratégicas, como é o caso da Vale S.A.”.

39. Os documentos apresentados pelo Sr. João Luiz Fukunaga comprovando possuir os requisitos para o exercício da presidência da Previ encontram-se à peça 62, p. 81-147. No entanto, não consta da documentação encaminhada o extrato da Ata 496 da Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo realizada em 23/2/2023, que aprovou a nomeação do Sr. João Luiz Fukunaga para a presidência da Previ e que deveria constituir o Anexo 5 à manifestação da entidade. As



decisões no sentido da aprovação do nome do Sr. João Luiz Fukunaga foram expressamente requisitadas no subitem 31.4.2 da instrução à peça 5, encaminhada em anexo ao Ofício-Diligência (peça 29). Deixa-se de propor nova diligência ou a aplicação de sanção em razão de se poder chegar a uma conclusão de mérito quanto à matéria.

Resposta do Banco do Brasil (peças 65-80)

40. Ao encaminhar a documentação solicitada, o Banco do Brasil procura esclarecer, entre outros pontos, sobre a constituição e o funcionamento da governança da Previ e o posicionamento do Poder Judiciário ao examinar o ato administrativo de habilitação da Previc. Sobre a governança da Previ, chama atenção para o equilíbrio de forças entre as diversas instâncias da Previ, com o estabelecimento de freios e contrapesos no processo decisório interno. Ao estado cabe supervisionar o trabalho das EFPCs, por meio da Previc, para assegurar a existência de reservas para o pagamento dos benefícios.

41. Nessa estruturação, a entidade ressalta a composição paritária dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, contando com representantes dos participantes/assistidos e do Patrocinador. Quanto à Diretoria Executiva, também é paritária, como já visto acima. Com isso, a Previ é considerada um modelo de EFPC, com reconhecida e robusta governança, na qual nenhuma decisão pode ser tomada de forma isolada por qualquer diretor, nem mesmo pelo Presidente, como inclusive reconheceu a instrução do TCU, ao rejeitar a prevalência do periculum in mora na análise da cautelar requerida no processo.

42. Quanto ao posicionamento do Poder Judiciário, o manifestante alude à jurisprudência do STF segundo a qual “o controle judicial deve respeitar a discricionariedade administrativa”, nos limites em que ela é assegurada pela legislação à Administração Pública. Na Ação Popular movida em face do Senhor João Luiz Fukunaga, o TRF da 1ª Região reconheceu de forma expressa, em duas oportunidades, a discricionariedade da Previc, revertendo anulações procedidas pelo juízo de 1º grau. Defende ainda que, “apenas em situações extremas há autorização legal para a interferência do Estado diretamente no mandato dos diretores-executivos e conselheiros estatutários da EFPC, quais sejam: (i) a decretação de intervenção ou (ii) a liquidação extrajudicial da entidade”.

43. Entende que não teria sustentação a exigência de provas do efetivo exercício efetivo de fiscalização das operações, investigação de fatos, colheita de informações e exames de livros e documentos, que ocorreu no Juízo de 1º Grau. Seria “imiscuir-se indevidamente no mérito do ato”. Embora cumpra ao Judiciário verificar a legalidade do ato, deve-se resguardar o mérito do ato administrativo reservado à Administração Pública. Afirma, acrescentando que é esse o entendimento do TRF da 1ª Região.

44. Passa a discorrer sobre a competência e atribuições das diretorias da Previ, destacando o papel essencial da presidência na coordenação e na representação da Entidade, “não lhe cabendo isoladamente a tomada de decisão em relação às atividades centrais da Previ”. Fora isso, destaca que as decisões são tomadas por maioria de votos (art. 39, parágrafo único, do Estatuto da Previ). Com foco em uma possível decisão cautelar do TCU, o Banco do Brasil defende que “eventual afastamento cautelar do Senhor João Luiz Fukunaga exporia o BB e a Previ a riscos de diversas ordens, com destaque para os riscos à imagem e à reputação”. Causaria, assim, dano reverso.

45. Sobre o processo de indicação de nomes para os órgãos decisórios da Previ, o Banco do Brasil aduz que, na qualidade de Patrocinador, tal indicação segue as disposições legais, “não cabendo ao CNPC (...) disciplinar tal processo, em respeito à autonomia administrativa do BB”. A indicação dos nomes é orientada por “Norteadores de Seleção”, conforme previsto em norma. São levados em consideração a diversidade de formações, qualificações e experiências: pessoas com perfis complementares aos dos demais integrantes do órgão ou que atendam ao perfil do cargo a ser preenchido, considerando formação, conhecimento, experiência, prontidão e disponibilidade de tempo compatíveis com o exercício do cargo; etc.



46. Após a prospecção, inicia-se o processo de indicação, abrangendo verificação dos requisitos legais, conforme diagrama exposto à peça 65, p. 13. O diagrama completo do processo de indicação encontra-se à peça 67. Informa que compete ao Comitê Executivo de Governança de Entidades Ligadas (Cegov) aprovar a indicação de pessoas para integrar órgãos estatutários das EFPCs. A indicação do Sr. João Luiz Fukunaga observou as disposições legais e estatutárias, bem como os “trâmites de governança previstos em seu normativo interno”. A manifestação favorável do Cegov à indicação do Sr. João Luiz Fukunaga encontra-se à peça 68, enquanto o parecer do Jurídico do Banco do Brasil faz-se presente à peça 69, p. 63-66.

V – EXAME TÉCNICO

47. A presente representação questionou a indicação do Sr. João Luiz Fukunaga para a presidência da Previ considerando sua aparente falta de capacidade técnica na área de finanças, gestão de recursos financeiros e/ou previdência complementar, em ofensa ao requisito para habilitação prevista no art. 3º da Instrução Normativa Previc 41/2021, in verbis:

Art. 3º São considerados requisitos mínimos para habilitação:

I – Ter comprovada experiência de, no mínimo, três anos no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuação, de previdência ou de auditoria, nos termos da legislação aplicável;

(...)

V – Possuir certificado emitido por instituição certificadora reconhecida pela Previc.

48. O representante investiu também contra a celeridade com que se deu o processo de indicação, nomeação e habilitação, “demonstrando supostamente um acordo prévio do nome dele sem que fossem observados os ditames legais”. Por fim, por esses motivos teria havido uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa em todo o processo de nomeação do Sr. João Luiz Fukunaga para a presidência da Previ.

49. Quanto à suspeita de conluio ou arranjo prévio entre as instituições encarregadas da indicação, nomeação e habilitação do Sr. João Luiz Fukunaga, possivelmente para escolha de pessoa sem os requisitos legais para o cargo, o ilustre parlamentar representante alude apenas à rapidez como ocorreu o processo em dois momentos específicos. Um foi a imediata aprovação pela Previ no mesmo dia em que a indicação teria sido aprovada pelo Banco do Brasil. O outro momento foi a habilitação pela Previc, que se consumou no dia útil seguinte à nomeação pelo Conselho Deliberativo da Previ.

50. Conforme documentação encaminhada, a cronologia dos fatos é a seguinte. O Banco do Brasil, por meio de sua unidade encarregada da prospecção e indicação dos representantes da instituição nas diversas entidades ligadas a ela, o Cegov, utilizou o período de 18/2/2023, quando foi preenchido o formulário de indicação que inicia o processo, conforme se vê à peça 69, p. 2-6, a 22/2/2023, quando o Cegov manifestou-se favoravelmente à indicação do Sr. João Luiz Fukunaga (peça 68).

51. Na documentação encaminhada pela Previ acerca da aprovação do Sr. João Luiz Fukunaga pelo seu conselho deliberativo não consta a comunicação formal do Banco do Brasil com a indicação do seu nome (v. peça 62, p. 81-147). Tal documentação se inicia com o mesmo formulário de indicação que deu início ao processo no Banco do Brasil. O representante obteve a informação de que a indicação se deu no dia 24/2/2023 em comunicado divulgado no próprio site da Previ (peça 1, p. 5/6), mas o fato é que o processo de indicação encerrou-se dois dias antes, conforme explicado, inclusive com o parecer jurídico devidamente emitido e aprovado (peça 69, p. 63-66).

52. De todo modo, está claro no processo que a Previ não teve o mesmo zelo que as outras instituições envolvidas no processo demonstraram na coleta e no exame da documentação, mediante unidade estruturada para esse tipo de exame como são a Dilic, na Previ, e o Cegov, no Banco do Brasil. Na Previ, não se sabe sequer se houve exame estrito da documentação com emissão de pareceres técnicos e jurídicos antes da decisão final do Conselho Deliberativo, o que poderia de



fato demonstrar ação direcionada para o rápido deslinde do processo, sem participação do nível técnico e burocrático, que poderia conferir credibilidade a todo o processo.

53. Apesar disso, é preciso reconhecer que, no Banco do Brasil, a matéria teve o devido tratamento técnico, burocrático e jurídico, com toda a documentação necessária sendo coletada e o interessado adotando todas as providências necessárias à assunção do cargo. É inegável que a Previ, como entidade patrocinada do Banco do Brasil, poderia beneficiar-se desse maior empenho de governança abreviando o processo a partir dali na medida de seu interesse em definir de maneira satisfatória o processo sucessório na entidade.

54. Não há, na manifestação da Previ em resposta à diligência, explicação para a nomeação do interessado em tão pouco espaço de tempo da indicação, mas tudo indica que não havia maiores divergências em torno da conveniência do nome indicado pela patrocinadora, ensejando a decisão do órgão de cúpula sem mais delongas. Além de todo o processo de verificação dos requisitos e da inexistência de objeções no âmbito da patrocinadora, não se pode esquecer que o Conselho Deliberativo da Previ tem composição paritária de indicados pelo patrocinador e escolhidos pelo voto direto dos participantes e assistidos e são inamovíveis. Teria a independência necessária para rejeitar a indicação caso ela representasse algum risco para a instituição.

55. O outro momento em que teria ocorrido aquadramento, segundo o representante, foi no processo de habilitação do nome do Sr. João Luiz Fukunaga pela Previc, como órgão de fiscalização e supervisão das entidades de previdência complementar. De fato, apresentado o requerimento de habilitação pelo interessado em 24/2/2023 (peça 40, p. 1-6), a habilitação foi aprovada no dia útil seguinte, 27/2/2023, com a emissão do atestado pertinente (peça 40, p. 8).

56. Mas deve-se reconhecer que o atestado foi emitido a título precário, a julgar pelo que foi registrado no final da nota técnica que fundamentou a expedição do atestado, in verbis (peça 40, p. 127):

6.3 Por fim, registra-se que não foram apresentadas as certidões ou declarações negativas cíveis e criminais da Justiça Estadual do local da sede da EFPC (TJRJ) em nome do habilitando. A esse respeito, foi informado pela entidade a impossibilidade técnica de sua imediata emissão, haja vista que o Poder Judiciário do Rio de Janeiro não disponibiliza automaticamente as certidões retromencionadas. Dessa feita, considerando o teor da certidão de ID 0530093 e conforme inteligência do item VI do Anexo XXII da Instrução Normativa Previc nº 45, de 13 de julho de 2022, defere-se o prazo de 15 (quinze) dias para a entidade juntar aos autos do presente processo as certidões de que trata a letra “i” do item 3, sob pena de cancelamento do atestado de habilitação emitido.

56. Somente em 7/3/2023 as certidões criminais da Justiça do Estado do Rio de Janeiro foram encaminhadas, examinadas e aprovadas, conferindo eficácia plena ao atestado emitido (peça 40, p. 132-143).

57. Não há dúvida de que se trata de procedimento defeituoso, que não se pode admitir que parta justamente do órgão fiscalizador da entidade interessada em atropelar os procedimentos apenas para viabilizar a posse de seu dirigente com a devida atestação. Porém, na inexistência de maiores evidências de má fé ou do conluio apontado pelo representante, deixa-se de propor a aplicação de multa aos responsáveis por ser falha de caráter eminentemente formal, saneada pouco tempo depois do seu cometimento.

58. Há ainda a questão da possível inaptidão do Sr. João Luiz Fukunaga para o exercício da presidência da Previ por lhe faltarem os requisitos previstos na legislação, mais especificamente os relacionados à prévia experiência “nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, de atuária, de previdência ou de auditoria”, bem como a certificação por entidade reconhecida (falta ao art. 3º, incisos I e V, da IN Previc 41/2021).

59. Tal imputação não se mostra minimamente aceitável. Um dos motivos é que o indicado é funcionário do Banco do Brasil desde 6/10/2008, uma das maiores instituições financeiras



do país, como aponta o Parecer Jurídico emitido no âmbito do processo de indicação naquela instituição (peça 69, p. 64, item 7).

60. Há também experiência comprovada na área de fiscalização uma vez que o Sr. João Luiz Fukunaga foi por três anos conselheiro fiscal do Bancredi – Cooperativa de Crédito dos Bancários de São Paulo e Municípios Limitrofes, importante instituição financeira com atuação naquele estado. A suplência não significa inoperatividade ou inaptidão para as funções, de modo que não há qualquer ilegalidade em reconhecer o período de exercício dessas funções de natureza fiscalizatória como experiência adquirida nessa área de atuação.

61. Há ainda experiência recente registrada na área administrativa e/ou jurídica uma vez que o interessado foi Secretário de Assuntos Jurídicos do Sindicato dos Bancários de São Paulo no período de 23/7/2017 a 22/7/2020 (peça 69, p. 40). O Sr. Juiz da Ação Popular 1018187-53.2023.4.013400 rejeitou tal experiência por se tratar de função privativa de advogado. Porém, mesmo reconhecendo-se a inaptidão formal do não advogado para o desempenho de funções de direção, é forçoso admitir que o interessado atuava do lado administrativo da interface com o setor propriamente jurídico do sindicato ou com seus advogados contratados, o que comprova sua experiência administrativa, uma das áreas requeridas.

62. Quanto à ausência de certificação, a Previc, em sua resposta à diligência, esclareceu bem esse questionamento. Não se exige no momento da habilitação a certificação por entidade de mercado reconhecida de habilitandos que não são responsáveis diretos pelos investimentos da EFPC. Apenas o chamado Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ), que administra os investimentos da entidade, previsto no art. 22 da LC 108/2001, deve possuir certificação de profissional do mercado no momento do pedido de habilitação. Para os demais administradores, o procedimento previsto em norma (art. 5º, §§ 1º e 4º, da Portaria Previc 560/2019) é fixar o prazo de um ano para que o interessado obtenha e apresente a certificação requerida.

63. Em sua manifestação nos autos, a Previc informa que a Previ “apresentou nos autos do Processo SEI nº 44011.001206/2023-06 cópia da certificação ICSS/Administração, válida até 29/12/2026 (0628070), obtida pelo Sr. João Luiz Fukunaga e reconhecido por esta Superintendência para fins do exercício do seu cargo no âmbito da PREVI/BB, nos termos da atual Portaria Previc nº 1.044, de 21 de novembro de 2023” (peça 38, p. 13, item 37). Portanto, o questionamento encontra-se completamente elidido.

64. Conclui-se que as imputações veiculadas na presente representação não têm condições de prosperar, apesar das imperfeições ou mesmo falhas mencionadas acima, cumprindo considerá-las improcedentes, apesar de poderem ser admitidas para o exame mais aprofundado da documentação obtida com a diligência promovida nos autos, considerada suficiente para a manifestação conclusiva da Corte de Contas.

VI – CONCLUSÃO

65. Na presente fase processual examina-se resposta às diligências promovidas nos autos ao Banco do Brasil, à Previ e à Previc com o objetivo de obter a documentação relativa à indicação, nomeação e habilitação do Sr. João Luiz Fukunaga à presidência da Previ.

66. Examinada a documentação, verificou-se que são improcedentes as suspeitas de conluio entre as mencionadas instituições para fazer valer a nomeação do referido senhor à revelia da legislação tendo em vista a rapidez com que os procedimentos tramitaram na Previ e na Previc. De fato, na Previ a etapa de exame da documentação pelas áreas técnicas foi suprimida e, na Previc, a atestação se deu de modo precário, com documentos apresentados a posteriori. Porém, não há indícios relevantes de conluio ou má fé em tais expedientes.

67. Foram também elididas as imputações segundo as quais o Sr. João Luiz Fukunaga não atendia aos requisitos de experiência prévia e certificação exigidas pela legislação. O interessado apresentou documentação idônea atestando ter a experiência requerida, tendo o Banco do Brasil e a Previc analisado em detalhes todos os comprovantes apresentados. No caso da habilitação, a



certificação pode ser apresentada em até um ano após a emissão do atestado pertinente, o que foi cumprido pelo interessado.

68. Conclui-se pelo conhecimento da representação para, no mérito considerá-la improcedente, dando-se conhecimento do fato ao representante e às três entidades mencionadas.

69. À peça 81 consta documentação oriunda de interessado não autorizado a intervir nos autos, conforme Despacho do Relator à peça 18, confirmado pelo Acórdão 539/2024-TCU-Plenário (peça 54), razão pela qual deixa-se de propor encaminhamento específico para a documentação.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) informar a prolação do presente Acórdão ao representante, à Previ, à Previc e ao Banco do Brasil; e

c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Jorge Goetten, tratando de supostas irregularidades na indicação do Sr. João Luiz Fukunaga, para exercer o cargo de Presidente da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ).

O representante alega que a indicação e a aprovação do Sr. João Luiz Fukunaga pela diretoria da Previ teriam desrespeitado os procedimentos previstos na Instrução Normativa Previc 41/2021, bem assim que o indicado não atenderia os requisitos de capacidade técnica nas áreas de finanças, gestão de recursos financeiros e/ou previdência complementar.

Diz que haveria risco de forte ingerência política na gestão da entidade, com sua eventual utilização para impulsionar investimentos de interesses governamentais, a exemplo de fatos que teriam ocorrido no passado, cujos prejuízos, decorrentes da gestão inadequada dos fundos da previdência, foram transferidos para os participantes.

Preliminarmente, conheci da representação e determinei a realização de várias diligências ao Banco do Brasil (BB), à Previ e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), para que se pronunciassem acerca dos elementos apresentados na representação.

Indeferi, por ora, o pedido afastamento cautelar do Presidente da Previ, já que essa medida já havia sido tomada no âmbito da Ação Popular em curso na 1ª Vara Federal Civil da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal (Processo 1018187-53.2023.4.013400), com a declaração da nulidade do atestado de habilitação, emitido pela Previc, em favor do Sr. João Luiz Fukunaga.

Após a análise das respostas apresentadas em cumprimento às diligências, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) concluiu pela improcedência dos indícios de conluio entre as três instituições envolvidas na nomeação do Presidente da Previ (BB, Previ e Previc), para que esta ocorresse sem a observância das normas da Previc.

Ainda assim, a unidade técnica asseverou que, no âmbito da Previ, foi suprimido o exame de documentos pelas áreas técnicas, bem como considerou precário o acolhimento do certificado



reconhecido pela Previc, previsto no art. 3º da Instrução Normativa Previc 41/2021, cuja apresentação se deu *a posteriori*.

Ao final, a AudBancos considerou elididas as suspeitas de que o Sr. João Luiz Fukunaga não atendesse aos requisitos de experiência prévia e certificação exigidas pela legislação, em vista da apresentação de “documentação idônea atestando ter a experiência requerida, tendo o Banco do Brasil e a Previc analisado em detalhes todos os comprovantes apresentados”.

Relativamente à certificação requerida, os pareceres acolheram as informações de que esta pode ser apresentada no prazo de um ano, após a nomeação, tendo a do Sr. João Luiz Fukunaga já sido reconhecida pela Previc.

Por fim, consta na instrução a notícia de que não há nenhum óbice judicial em relação à validade da habilitação do Presidente da Previ pela Previc.

Feito esse breve resumo. **Passo a decidir.**

Acompanho a proposta da AudBancos de conhecer da representação para, no mérito, julgá-la improcedente, pois, a despeito do comprovado aqodamento das medidas relacionadas à indicação e nomeação do atual Presidente da Previ, Sr. João Luiz Fukunaga, não foi possível comprovar que os requisitos exigidos para a nomeação não tenham sido minimamente respeitados.

Nada obstante, a Previ é hoje o maior fundo de pensão da América Latina, responsável pela gestão de R\$ 272.138.763.489,75, recursos vultosos que constam do demonstrativo de investimentos da entidade, relativo ao exercício de 2023, com planos de benefícios custeados pela própria entidade e pelo Banco do Brasil S.A., mediante contribuições mensais, em moeda corrente nacional.

De acordo com o estatuto da Previ, cabe ao Banco do Brasil, na condição de patrocinador, arcar com 50% do custo normal da parte geral do Plano de Benefícios nº 1, bem como com o percentual de 7 a 14% da folha dos participantes do Plano de Benefícios nº 2, sob a condição de que as contribuições normais dos patrocinadores não excederão as contribuições dos participantes do Plano.

Os participantes dos planos de previdência são funcionários ativos e aposentados do Banco do Brasil, pensionistas, colaboradores do quadro próprio da Previ e os familiares dos associados, aos quais a entidade tem o dever de garantir benefícios previdenciários complementares aos da previdência geral.

O Banco do Brasil possui ainda a atribuição de supervisionar e fiscalizar a sistemática das atividades da Previ, cujos resultados serão obrigatoriamente encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar - sem prejuízo da fiscalização a cargo desse órgão - e aos órgãos colegiados da Previ (Diretoria Executiva, ao Conselho Deliberativo e ao Conselho Fiscal da Previ).

A despeito da magnitude dos valores geridos pela Previ e do histórico envolvendo esse e outros fundos de pensão em situações duvidosas, o Tribunal não realizou, pelo menos recentemente, nenhum trabalho efetivo de fiscalização, envolvendo a Previ, especificamente quanto à regularidade de sua gestão e sistemática de governança.

Reputo, assim, importantíssimo que esta Corte de Contas direcione parte de suas ações de fiscalização às unidades jurisdicionadas que patrocinam essa entidade de previdência privada, tendo em vista o volume de recursos por ela gerido e os possíveis prejuízos – à União e aos respectivos participantes – que podem advir da má gestão dessa entidade e de eventual política de investimentos temerária.



Há, ainda, alegações de desmonte da estrutura de controle existente antes da gestão atual, ora objeto de reformulação, cujos termos precisam ser avaliados, pois podem representar uma ameaça à higidez da instituição em face das suas muitas obrigações.

Por esse motivo, com fulcro nos artigos 15 a 17 da Resolução-TCU 308/2019, determino que a AudBancos realize, com a maior brevidade possível, nos moldes do art. 238 do Regimento Interno do TCU, levantamento envolvendo o BB, a Previ e a Previc, com o intuito de:

a) conhecer a governança corporativa da Previ e os processos que envolvem as tomadas de decisões da entidade relativas ao investimento de seus recursos, identificando os mais significativos e seus potenciais riscos;

b) identificar a existência de possíveis influências políticas ou de outros fatores externos que possam comprometer a objetividade e a tecnicidade das decisões de investimento da Previ;

c) conhecer os processos de repasse de recursos do Banco do Brasil S.A. à Previ, na condição de patrocinador;

d) conhecer os processos de supervisão e fiscalização das atividades da Previ a cargo do Banco do Brasil S.A., bem como os seus resultados e medidas deles decorrentes;

e) conhecer os processos de fiscalização da Previ por parte da Previc, seus resultados e medidas deles decorrentes.

Portanto, conheço da representação para, no mérito, julgá-la improcedente, arquivando-se os presentes autos, sem prejuízo de determinar a constituição de processo de levantamento, para avaliar todos os pontos supramencionados.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1651/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.290/2023-6.
- 1.1. Apenso: 006.163/2023-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores



Financeiros (AudBancos).

8. Representação Legal: Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/B/OAB-MT), Edinei Silva Teixeira (185415/OAB-SP), Deusa Maura Santos Fassina (164146/OAB-SP), Vitor da Costa de Souza (17542/OAB-DF) e Aline Crivelari (230844/OAB-SP), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Tamiris Bessoni Miranda (59183/OAB-DF), Ana Paula Pereira da Luz Mendes (57349/OAB-DF), Ana Claudia Vieira da Costa (45084/OAB-DF), Hulle Barreto Ferraz Nunes Ferreira (46777/OAB-DF), Luiz Carlos Quintella Neto (43056/OAB-BA), Ana Paula Bezerra Godoi (50252/OAB-DF), Daniele Gomes Colaço (46549/OAB-DF), Christianne de Carvalho Stroppa (110674/OAB-SP), Amanda Helena da Silva (59514/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF), Charles Teixeira Barbosa (67743/OAB-DF), José Osvaldo Fontoura de Carvalho Sobrinho (71989/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Jorge Goetten, tratando de supostas irregularidades na indicação do Sr. João Luiz Fukunaga para exercer o cargo de Presidente da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ);

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

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar, com fulcro nos artigos 15 a 17 da Resolução-TCU 308/2019, a realização de levantamento no Banco do Brasil S.A., na Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com o intuito de atingir os seguintes objetivos:

9.2.1. conhecer a governança corporativa da Previ e os processos que envolvem as tomadas de decisões da entidade relativas ao investimento de seus recursos, identificando os mais significativos e seus potenciais riscos;

9.2.2. identificar a existência de possíveis influências políticas ou de outros fatores externos que possam comprometer a objetividade e a tecnicidade das decisões de investimento da Previ;

9.2.3. conhecer os processos de repasse de recursos do Banco do Brasil S.A. à Previ, na condição de patrocinador;

9.2.4. conhecer os processos de supervisão e fiscalização das atividades da Previ a cargo do Banco do Brasil S.A., bem como os seus resultados e medidas deles decorrentes;

9.2.5. conhecer os processos de fiscalização da Previ por parte da Previc, seus resultados e medidas deles decorrentes;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante e demais interessados;

9.4. manter o Ministro Walton Alencar Rodrigues como relator do processo de levantamento a ser autuado; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1651-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 022.892/2008-8 [Aposos: TC 006.431/2010-0, TC 017.452/2016-3].

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgãos/Entidades: Companhia Pernambucana de Saneamento; Ministério da Integração Nacional (extinto).

Responsáveis: Álvaro Jose Menezes da Costa (140.115.494-87); Companhia Pernambucana de Saneamento (09.769.035/0001-64); Construtora Queiroz Galvão S/A (33.412.792/0003-22); Fernando Antonio Caminha Dueire (193.643.694-91); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Luiz Gonzaga Leite Perazzo (018.151.134-72).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: João Vianey Veras Filho (OAB/PE 30.346); Thiago Ernesto Tenorio Vilaça Rodrigues (OAB/PE 28.502); Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (OAB/PE 14.265); e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE INTEGRAÇÃO DA ADUTORA PIRAPAMA AO SISTEMA GURJAÚ. SUPERFATURAMENTO POR PREÇOS ACIMA DOS REFERENCIAIS DE MERCADO. RESPONSABILIDADE DAS CONSTRUTORAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO ORIGINAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO



Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução formulada pela Auditora Federal de Controle Externo da AudRecursos (peça 211), cujas propostas de encaminhamento foram acompanhadas pelo corpo dirigente daquela unidade especializada (peças 212-213).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Álya Construtora S/A (antiga Construtora Queiroz Galvão S/A) e Galvão Engenharia S/A (peças 183-188) contra os itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário (peça 149), de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário em razão de indícios de superfaturamento nas obras de integração da Adutora Pirapama ao Sistema Gurjaú, objeto do Contrato CT.OS.06.0549 celebrado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) com o consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A.,

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

9.1.com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Álvaro José Menezes da Costa, Fernando Antônio Caminha Dueire e Luiz Gonzaga Leite Perazzo, dando-lhes quitação;

9.2.com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas das empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A., condenando-as solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos;

9.2.1. débito solidário relativo às medições principais:

Medição	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
BM-01	162.865,00	16/03/2007
BM-02	225.738,56	28/03/2007
BM-03	1.833.399,03	04/05/2007
BM-04	520.461,33	24/05/2007
BM-05	614.218,97	13/06/2007
BM-06	644.241,05	02/08/2007
BM-07	363.990,65	31/08/2007
BM-08	450.341,45	19/10/2007
BM-09	659.149,65	01/11/2007
BM-10	569.571,53	30/11/2007
BM-11	234.061,87	21/12/2007
BM-12	277.865,72	31/01/2008
BM-13	24.948,60	10/03/2008
BM-14	223.689,16	11/04/2008
BM-15	289.429,88	30/04/2008
BM-16	75.876,25	30/05/2008
BM-17	36.204,07	01/07/2008



Medição	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
BM-18A	99.276,67	26/09/2008
BM-18B	81.220,49	26/09/2008
BM-19A	31.851,91	26/09/2008
BM-19B	30.083,62	26/09/2008
BM-20A	18.743,84	27/10/2008
BM-20B	-	27/10/2008
BM-21A	-739,9	24/11/2008
BM-21B	-	24/11/2008
BM-22A	-2.568,41	19/12/2008
BM-22B	4.964,82	19/12/2008
BM-23A	12.435,16	27/02/2009
BM-23B	-	27/02/2009
BM-24	-	30/03/2009
BM-25	-3.694,18	18/05/2009
BM-26	28.215,31	18/05/2009
BM-27	25.125,12	15/07/2009
BM-28	564,33	10/08/2009
BM-29	10.285,02	21/10/2011
BM-30	97.606,21	06/12/2011

9.2.2. débito solidário relativo às medições de reajuste:

Medição	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
1º	36.121,40	21/12/2007
2º	31.212,52	21/12/2007
3º	9.470,86	21/12/2007
4º	12.502,96	19/10/2007
5º	1.325,03	10/03/2008
6º	10.028,32	11/04/2008
7º	10.907,10	30/04/2008
8º	3.022,16	30/05/2008
9º	1.155,74	30/06/2008
10º	8.281,99	26/09/2008
11º	3.172,95	26/09/2008
12º	3.373,89	27/10/2008
13º	-41,24	24/11/2008
14º	293,79	19/12/2008
15º	2.238,33	13/02/2009
16º	-	30/03/2009
17º	-587,25	18/05/2009
18º	3.968,82	18/05/2009
19º	1.279,39	15/06/2009
20º	12,18	10/07/2009



21º	547,72	21/10/2011
22º	13.198,79	06/12/2011

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar individualmente às empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A. multa no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República em Pernambuco, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, à Compesa e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial autuada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário em razão de indícios de superfaturamento nas obras de integração da Adutora Pirapama ao Sistema Gurjaú, objeto do Contrato CT.OS.06.0549 celebrado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) com o consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A.

2.1. Originalmente, as irregularidades que ensejaram a instauração desta tomada de contas especial (TCE) foram identificadas em levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2008, TC 007.657/2008- 3, e consistiram em sobrepreço no fornecimento de tubos de ferro fundido e nos serviços de execução das obras civis. Conforme apurado naqueles autos, o valor do sobrepreço seria de cerca de R\$ 9,9 milhões, na data-base de setembro de 2006, o que correspondia a 20% do valor inicial do contrato. Considerando que a obra já se encontrava praticamente concluída, o Tribunal decidiu pela imediata instauração desta TCE para a quantificação do débito e a identificação dos responsáveis.

2.2. Naquela mesma auditoria, também foram apontados indícios de sobrepreço em outro contrato (CT.OS.07.0.0467), de natureza similar ao contrato objeto destes autos, mas que se encontrava em estágio inicial, razão pela qual a discussão a respeito dos preços referenciais continuou a ser tratada no TC 007.657/2008-3. Diante do insucesso em se obter a repactuação dos preços do Contrato CT.OS.07.0.0467, aquele processo também resultou na atuação de TCE, objeto do TC 044.443/2012-9, já apreciada por meio do Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário. Deste processo foram obtidos os preços referenciais adotados para o contrato objeto da presente TCE, (CT.OS.06.0549), com os ajustes necessários.



2.3. A quantificação final do superfaturamento no Contrato CT.OS.06.0549 resultou no valor de R\$ 7,6 milhões, sendo R\$ 5,5 milhões em itens de serviços de construção civil e R\$ 2,1 milhões em fornecimento de tubos de ferro fundido. Em relação aos valores pagos ao final do contrato, o superfaturamento correspondeu a um percentual de 15,34%. Destaca-se que a redução do superfaturamento em relação ao valor inicialmente apurado pela equipe de auditoria deveu-se, principalmente, à alteração do referencial para os tubos de ferro fundido, que foi inicialmente baseado em notas fiscais e depois definido com base no sistema de custos da Codevasf.

2.4. Foram citados para apresentar alegações de defesa o secretário de estado responsável por homologar a licitação, dois diretores da Compesa que assinaram o contrato e as empresas constituintes do consórcio contratado. Todos os responsáveis compareceram aos autos e suas alegações de defesa foram analisadas (peça 141). Em sua análise de mérito, a unidade instrutora concluiu que a responsabilidade dos gestores deveria ser afastada, julgando suas contas regulares com ressalva. Quanto às empresas contratadas, propôs-se julgar irregulares suas contas, condenando-as ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes multa.

2.5. O Ministério Público de Contas (peça 144) manifestou-se essencialmente de acordo com a proposta da unidade instrutora, divergindo apenas quanto à aplicação de multas, sustentando, com base na Lei 9.873/1999, que teria ocorrido a prescrição trienal intercorrente, em razão de não ter sido adotado qualquer ato de apuração entre a expedição dos ofícios de citação, em 17/8/2016, e a instrução da unidade, concluída em 1º/7/2021.

2.6. O Ministro Relator seguiu o entendimento da unidade técnica, com fundamento no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário sobre a prescrição da pretensão punitiva, além da consideração da imprescritibilidade do débito.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo então Sar/Serur (peça 189), que opinou pelo conhecimento do recurso aos subitens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens impugnados.

3.1. O Ministro Relator Vital do Rêgo concordou com tal análise (peça 200).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. A presente análise visa definir se houve:

- a) prescrição nos termos da Resolução TCU 344/2022;
- b) irregularidade em razão de o TCU imputar o débito exclusivamente a agentes privados;
- c) indevida inversão do ônus de prova e ocorrência de culpa ou dolo;
- d) diferença significativa entre os contratos CT.OS.07.0.0467 e CT.OS.06.0549; 8
- e) superfaturamento no fornecimento de tubos de ferro;
- f) superfaturamento em relação às obras de engenharia; e
- g) desproporcionalidade do valor de multa e desconsideração de atenuantes.

5. Da prescrição

5.1. As recorrentes alegam que o STF teria “entendimento consolidado sobre a aplicabilidade da Lei nº 9.873/1999” à pretensão punitiva do TCU, “não havendo dúvidas quanto à sua consumação, seja pelo transcurso de quase 10 anos até a citação das empresas, seja na modalidade intercorrente” (peça 183, p. 15), destacando o posicionamento do MPTCU constante dos autos sobre o transcurso da prescrição intercorrente trienal.



5.2. Defendem em relação à pretensão sancionatória que ocorreu a prescrição intercorrente, e no que diz respeito ao débito, que também é prescritível, conforme entendimento também consolidado pelo STF, mencionando suas teses de repercussão geral 666, 897 e 899, entre outras decisões.

5.3. Destacam o papel da existência de prazo prescricional para fins de segurança jurídica e proteção da confiança, citando doutrina de J.J. Gomes Canotilho, sendo que a regra geral é a prescritibilidade, ficando a imprescritibilidade “reservada a casos limitadíssimos e expressamente previstos no texto constitucional” (peça 183, p. 16).

5.3.1. Um desses casos, conforme o STF, seria os atos de improbidade administrativa dolosos, sendo que em todos os demais atos ilícitos relativos à reparação de danos à Fazenda Pública há prescritibilidade.

Análise

5.4. Observa-se que tanto o Acórdão recorrido (prolatado na sessão de 1/6/2022) quanto o próprio recurso (anexado aos autos em 14/9/2022) não fazem uso das diretrizes da Resolução TCU 344/2022, posto que produzidos antes de sua publicação (em 21/10/2022), ressaltando-se que nessa nova visão o TCU adota o entendimento da prescrição quinquenal tanto para a pretensão sancionatória quanto para a pretensão de ressarcimento ao erário.

5.4.1. Como o processo ainda não transitou em julgado, em consonância com o art. 18 da referida resolução, cabe analisar o caso concreto à luz do recente normativo.

5.5. Verifica-se a seguinte cronologia de atos relevantes para fins de análise do prazo prescricional:

- a) assinatura do contrato CT 0S.06.0.0549 em 28/12/2006 (peça 3, p. 66; peça 5, p. 59);
- b) instauração da TCE em 13/8/2008, data da sessão do Acórdão 1599/2008-TCU-Plenário, cujo item 9.1. determina essa medida, em processo apartado;
- c) sobrestamento da TCE em função de pedido de reexame interposto ao referido acórdão, desde 2/9/2010 (peça 2, p. 1) até 17/11/2010 (data da sessão do Acórdão 3.059/2010 – Plenário, que negou provimento ao recurso);
- d) realização de diligência por meio do Ofício 455/2011-TCU/SECOB-4, datado de 5/9/2011 (peça 2, p. 15-17);
- e) resposta ao Ofício 445/2011-TCU/SECOB-4 em 17/10/2011 (peças 13, 14 e 16);
- f) realização de novas diligências por meio dos Ofícios 365/2012-TCU-SECOB-4, de 25/5/2012 (peça 20), com ciência em 5/6/2012 (peça 25); 367/2012-TCU/SECOB-4 de 25/5/2012 (peça 21), com ciência em 5/6/2012 (peça 24); e 368/2012-TCU/SECOB-4 de 28/5/2012 (peça 22), com ciência em 4/6/2012 (peça 23), sendo que esse último foi reiterado pelo Ofício 781/2012-TCU/SECOB-4 (peça 41), com ciência em 3/10/12 (peça 42);
- g) respostas às diligências em 25/6/2012, 9/7/2012, 30/10/2012, 14/1/2013, 21/3/2013, 1/11/2013 e 8/11/2013 (peças 28, 34, 43, 44, 45, 55 e 56), tendo havido pedidos de prorrogação de prazo para atender ao Ofício 368/2012 (peças 26 e 37), ao Ofício 781/2012 (peças 46 e 53) e ao Ofício 365/2012 (peça 27), concedidos nos termos dos despachos às peças 31, 40 e 50, sendo que o último (peça 53) não foi respondido devido ao penúltimo ter fornecido prazo improrrogável (peça 50);
- h) realização de inspeção nos termos da Portaria de Fiscalização 604 de 2/7/2015 (peça 63);
- i) instrução de análise do resultado da inspeção em 30/3/2016 (peça 87), com proposta de citação, autorizadas pelo Ministro Relator em 11/4/2016 (peça 90);
- j) realização de citações (Ofícios 244 a 248-TCU/SeinfraHidroFerrovia, às peças 92 a 96), com ciência em 28/4/2016, 29/4/2016 e 12/5/2016 (peças 98, 99, 103, 104 e 107), tendo havido pedidos de prorrogação (peças 108, 101 e 105) respectivamente para os Ofícios 244, 247 e 248 acima mencionados, autorizados por meio das peças 109, 102 e 106 e posteriormente, após nova



solicitação de prorrogação (peça 113), houve nova concessão (peça 114) em relação aos mesmos ofícios; também houve reiteração dos Ofícios 245 e 246/2016 por meio dos Ofícios 498 e 499/2016 (peças 129 e 130), com ciência em 18/8/2016 e 19/8/2016 (peças 131 e 134), reiterações essas que também sofreram pedidos de prorrogação (peça 132), concedidos conforme peça 133;

l) respostas às citações em 8/7/2016 e 7/11/2016 (peças 121, 123 a 128 e 135);

m) instrução da unidade técnica em 26/3/2019 (peças 158-160 do TC 044.443/2012-9) com proposta de decisão de mérito em relação a responsabilizações e aos preços referenciais de tubos de ferro fundido e de aço carbono, reduzindo o superfaturamento e acolhendo parcialmente os argumentos dos responsáveis;

n) análise do MPTCU em 14/8/2019 (peça 167 do TC 044.443/2012-9) entendendo ser adequado considerar o julgamento pela regularidade das contas, principalmente em função do valor baixo remanescente de superfaturamento no cálculo então proposto nos termos da instrução anteriormente mencionada da unidade técnica;

o) Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário exarado na sessão de 17/6/2020 (peça 183 do TC 044.443/2012-9), manteve o superfaturamento nos termos propostos à peça 87 do referido processo, rejeitando os entendimentos propostos nos dois atos anteriores mencionados.

p) instrução em 1/7/2021 com a análise das respostas às citações (peças 141 a 143), utilizando-se dos parâmetros chancelados pelo Acórdão mencionado no item anterior;

q) parecer do MPTCU em 17/8/2021 (peça 144);

r) Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário emitido na sessão de 1/6/2022 (peça 149).

5.6. Da cronologia apontada, verifica-se que o processo não incidiu nem na prescrição principal de cinco anos nem na intercorrente de três anos, destacando-se as diligências, citações e análises que correspondem às causas interruptivas mencionadas nos incisos I e II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, aproveitadas para a prescrição intercorrente conforme § 2º de seu art. 8º.

5.7. O representante do MPTCU (peça 144) entendeu ter ocorrido a prescrição intercorrente, fazendo uso, à época, da Lei 9.873/1999 para suas conclusões, mencionando o seguinte sobre o uso dos parâmetros preços referenciais desenvolvidos no TC 044.443/2012-9:

A propósito, apesar dos parâmetros do Acórdão 1.537/2020 – Plenário (prolatado no correlato processo TC 044.443/2012-9) terem sido adotadas nos presentes autos, entendemos que os atos de apuração praticados naquele processo não possuem o condão de interromper o prazo prescricional nos presentes autos, cuja tomada de contas especial permaneceu de fato parada por mais de três anos. (peça 144, p. 2-3)

5.8. A análise do *Parquet* com data de 17/8/2021 menciona, portanto, que mesmo tendo sido aproveitados os parâmetros e as referências desenvolvidos pela unidade técnica no TC 044.443/2012-9 e expostos no Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário, ainda assim não seriam atos com relação suficiente com o presente processo de modo a contar em sua análise prescricional, aparentando tal análise ter considerado de forma estrita que, uma vez a TCE específica deste processo não ter apresentado andamento, indubitavelmente teria ocorrido a prescrição intercorrente.

5.9. No entanto, a Resolução TCU 344/2022, publicada após a emissão de tal parecer, expressamente prevê no *caput* do seu art. 6º:

Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

5.10. Portanto, é possível o aproveitamento de causas de interrupção da prescrição entre processos diferentes em dois casos: fatos coincidentes ou relação entre as causas das irregularidades. A seguir se discorrerá sobre as coincidências e semelhanças de ambos os contratos de modo a justificar o aproveitamento de documentos de um processos para o outro.



a) Ambos os contratos foram auditados inicialmente na mesma ocasião, no âmbito do Fiscobras 2008 (Fiscalis 135/2008, TC 007.657/2008-3), tendo-se optado pela constituição de um apartado para a TCE do CT.OS.06.0.0549, nos termos do item 9.1 do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário, em função do estágio de andamento deste contrato, praticamente concluído à época. Posteriormente, foi instaurada TCE para o CT.OS.07.0.0467 (TC 044.443/2012-9);

b) Ambos os contratos trataram de obras realizadas no mesmo sistema de abastecimento de água (SAA), Sistema Gurjá em Pernambuco, contratadas praticamente na mesma época e com similaridade de serviços;

c) Das curvas ABC de ambas as contratações (peça 67 do TC 044.443/2012-9 e peça 72 do presente), as quais contêm os débitos apontados respectivamente nos Acórdãos 1537/2020-TCU-Plenário e 1235/2022-TCU-Plenário, verifica-se identidade qualitativa de vários serviços de concreto e de fornecimento de tubos de ferro fundido dúctil, entre outros;

d) Em relação às referências de preços para os tubos de ferro fundido dúctil, a análise prosseguiu nos TC 007.657/2008-0 e TC 044.443/2012-9 após a instauração desta TCE, sendo que o CT.OS.07.0.0467 ainda estava em andamento, de modo a ser compreensível o foco no desenvolvimento dessas discussões técnicas naquele processo, com aproveitamento para este, pois naquele caso ainda seria possível buscar aditivos ou correções ainda antes da conclusão do contrato. Além disso, o volume total de recursos era maior no CT.OS.07.0.0467 (R\$ 537.189.249,15, referente a agosto/2007, *versus* R\$ 57.503.844,88, referente a setembro/2006), sendo essa mais uma razão para concentrar as análises naquele processo;

e) Os preços referenciais para tubos de ferro fundido dúctil são relevantes porque responderam por 28% (peça 87, p. 11) e 21% (peça 87, p. 8 do TC 044.443/2012-9) do superfaturamento total nos Contratos CT.OS.06.0.0549 e CT.OS.07.0.0467 respectivamente;

f) Além dos preços referenciais para os tubos de ferro, o item 46 do relatório que acompanha o acórdão recorrido informa que quanto aos demais serviços procurou-se ao máximo manter os entendimentos já consolidados ao longo dos dois processos mencionados no item anterior, correspondendo a mais uma prova de relação entre as duas TCE;

g) Entende-se que seria adequado ter incluso nesta presente TCE cópias dos documentos com as discussões técnicas e jurídicas aproveitadas do TC 044.443/2012-9. Apesar disso não ter sido realizado, em função da semelhança temática, temporal e espacial mostra-se correto esse aproveitamento; e

h) O fato de a unidade técnica ter proposto em 26/3/2019 (peça 158-160 do TC 044.443/2012-9) alteração na metodologia que vinha sendo adotada no cálculo do superfaturamento dos tubos de ferro, poderia ser recomendável aguardar aquele julgamento antes de dar andamento ao presente, por motivos de uniformização e coerência entre as análises de superfaturamento dos dois contratos, de modo a justificar, mais uma vez, o aproveitamento de tais atos.

5.11. Por fim, mencione-se que ainda seria possível considerar eventualmente o aproveitamento de atos exarados no TC 004.597/2009-8, que tratou de denúncia sobre redução indevida na quantidade de cimento utilizada para o concreto desta obra, sendo que os vários tipos de serviços de concreto correspondem a 27,25% do superfaturamento calculado para esta TCE (peça 72). No presente, consta cópia de algumas peças de 2009 de tal processo (peça 8, p. 13-26).

5.12. Portanto, considerando a relação de compatibilidade e identidade de causas entre os superfaturamentos do presente e do TC 044.443/2012-9, entende-se plausível o aproveitamento de atos entre eles para fins de análise da prescrição, sendo que essa não ocorreu, nos termos apresentados.

6. Da possibilidade de o TCU exigir débito exclusivamente de pessoas privadas

6.1. O consórcio recorrente alega que se trata de um contrassenso a “condenação solitária do particular – que não tem obrigação específica de prestação de contas – ao passo em que os gestores



foram absolvidos” (peça 183, p. 4), posto que dessa forma o TCU reconheceu ausência de prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, que seria um pressuposto para o julgamento irregular das contas.

6.2. Que a competência do TCU, nos termos dos art. 70 e 71 da CF/88, atinge os particulares de maneira residual e acessória, apenas quando o dano ao erário verificado tiver ocorrido em concurso com os gestores públicos. Que os particulares que contratam com a Administração não estão inseridos nas pessoas que possuem o dever de prestar contas conforme o art. 70 da CF/88. Em sentido semelhante estaria o art. 16, § 2º, alínea “b” da Lei 8443/1992, que em tomadas de contas especial prevê expressamente a responsabilização do terceiro que haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

6.3. Portanto, as empresas recorrentes consideram que o Acórdão 321/2019-TCU-Plenário não apresentou a melhor interpretação dos dispositivos constitucionais ao enunciar que seria possível a punição exclusiva das empresas contratadas.

6.3.1. Argumentam as empresas recorrentes que há peculiaridades no presente caso que afastam a aplicabilidade de tal Acórdão: os gestores tiveram suas contas julgadas regulares e que esse *decisum* não deve ser aplicado de maneira *ex tunc*, mas sim apenas às TCEs que forem instauradas após sua publicação, de modo que o presente caso não comportaria seu uso, sendo que na época da instauração da presente TCE vigorava antes desse acórdão o entendimento do Acórdão 94/2007-TCU-Plenário, que entendia ser exigível a participação de um agente público para punir agente privado.

6.3.2. Que o TCU entendeu nesse Acórdão que não existe ligação entre o art. 71, inciso II com as pessoas mencionadas no art. 70, § único da CF/88, atribuindo ao art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92 uma interpretação que visa “a perseguição isolada do particular” (peça 183, p. 5).

6.3.3. Que o art. 70, § único da CF/88 define não só as pessoas sujeitas ao dever de prestar contas, mas “sobretudo os atos que comportam o dever de prestar contas (utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos)” (peça 183, p. 5). Como o TCU reconheceu que não houve ato de gestão ilegítimo ou antieconômico no presente caso, não seria admissível impor ao particular o dever de prestar contas. Além disso, destacam que, considerando o art. 70, § único, da CF/88 e o art. 16, inciso III da Lei 8443/1992, tais atos ilegítimos ou antieconômicos são necessários para o julgamento irregular de contas e que não são passíveis de serem desempenhados por particulares.

6.3.4. Que no julgamento do MS 24423, O STF assentou que a interpretação do inciso II do art. 71 deve ser feita em consonância com o art. 70 e seu parágrafo único da CF/88, havendo competência de atuação por parte do TCU só quando houver responsabilidade dos administradores e responsáveis dos órgãos da administração pública.

6.3.5. Sugerem as empresas recorrentes que, do ponto de vista técnico-jurídico, seria o parecer do MPTCU no Acórdão 321/2019-TCU-Plenário que seria o mais consentâneo com o texto constitucional.

6.3.6. Defendem que se pode concluir que o Acórdão 321/2019-TCU-Plenário considerou ser possível julgar particulares de maneira isolada, mas não que poderiam os particulares serem responsabilizados diante da absolvição dos gestores. Considerar simultaneamente ausência de ato ilegítimo ou antieconômico e responsabilização das construtoras pelos mesmos fatos, além de um “contrassenso intransponível” (peça 183, p. 7), seria uma violação dos princípios da isonomia e da impessoalidade e do art. 70, § único da CF/88 c/c art. 16, inc. III, da Lei nº 8.443/92.

6.4. Portanto apresentam solicitação de reconhecimento da impossibilidade de julgamento de contas apenas de agentes privados, em qualquer caso, ou então desse reconhecimento na restrição de estar combinado com a absolvição dos gestores pelos mesmos fatos.

Análise



6.5. Essa questão já havia sido abordada anteriormente nas análises das alegações de defesa, tanto neste processo (peça 141, p. 4) quanto no TC 004.597/2009-8 (peça 158, p. 5). Em ambos os casos, foram citados vários julgados responsabilizando exclusivamente pessoas jurídicas, sem concurso com gestores, tais como os Acórdãos 10.261/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.546/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro; 5.071/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira; e 1.160/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

6.6. Ao contrário do que alegam as recorrentes, não é verdade que o Acórdão 321/2019-TCU-Plenário só poderia se aplicar a uma TCE que fosse instaurada após sua publicação. Isso porque se tratou de um incidente de uniformização de jurisprudência, de forma que havia decisões anteriores que também apontavam nesse mesmo sentido, como por exemplo, os Acórdãos 2499/2004-1ª Câmara, 6/2000-TCU-Plenário, dentre vários outros, conforme item 3 do voto do referido acórdão.

6.7. Portanto, claramente existem acórdãos com julgamento de contas de terceiros contratados sem a participação de agentes públicos no dano ao erário antes mesmo da assinatura do presente contrato, em 28/12/2006.

6.8. O Acórdão 321/2019-TCU-Plenário esclarece em seu item 9.1. que “compete ao TCU julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público”.

6.9. A responsabilidade de prestação de contas de pessoas privadas foi inserida na CF/88 por meio da alteração de redação do parágrafo único de seu art. 70 por meio da Emenda Constitucional 19/1998. Na redação anterior, apenas pessoas físicas ou entidades públicas eram referidas como tendo obrigação de prestar contas. Observa-se que tal emenda não ajustou a redação do art. 71, inciso II, no qual realmente aparece a expressão “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”. No entanto, uma interpretação sistemática que envolva ambos os dispositivos (e entre outros, incluso o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992), não deixa dúvida sobre a responsabilidade de prestação de contas por parte de pessoas de direito privado, conforme discutido no voto do Acórdão 321/2019-TCU-Plenário.

6.10. Ao contrário do que é alegado pelas recorrentes, não se trata de uma peculiaridade do presente caso que as contas dos gestores foram julgadas regulares, tendo em vista que a exclusão da responsabilidade de gestores públicos ocorreu nos processos citados, mesmo que por vezes não se tenha usado termos como “julgar as contas regulares” ou “dar quitação plena”. No Acórdão 2499/2004-1ª Câmara, por exemplo, foram julgadas regulares as contas do gestor e irregulares as das empresas, e no Acórdão 5071/2016-1ª Câmara o gestor citado teve sua responsabilidade excluída do processo e o débito foi cobrado apenas da empresa, com aplicação de multa.

6.11. A decisão do STF trazida pelas responsáveis, exarada no julgamento do MS 24.423-2 (<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576855>, acesso em 10/7/2023), trata de assunto diferenciado, posto que há uma questão central na ementa sem relação com o presente tópico, qual seja, “Incompetência do TCU para a fiscalização da Terracap”. Entendeu-se tratar-se de competência do Tribunal de Contas local a fiscalização dessa empresa pública distrital.

6.11.1. Em tal caso, houve decretação da indisponibilidade de bens de dirigentes da TERRACAP. A discussão dizia respeito à competência do TCU existir apenas em função da União deter 49% do capital social da Terracap, ou seja, independentemente de aporte de recursos federais e sem controle societário da União. No voto do Ministro Carlos Britto lê-se: “A situação é diversa daquelas que levaram a Corte a evoluir para admitir a atividade do Tribunal de Contas da União no tocante a empresas públicas e sociedades de economia mista porque federais”.

6.11.2. Ademais, segundo se pode pesquisar, não há aporte periódico de recursos federais para a Terracap, vez que seus recursos advêm da venda de lotes, conforme informações de seu *site* (<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-informacao/institucional/competencias>, acesso em 15/9/2023), o que gera distinção com o presente caso, que envolveu repasses federais.



7. Da inversão do ônus da prova e ocorrência de culpa ou dolo

7.1. Após alegarem não estarem obrigadas de maneira específica a prestarem contas, as construtoras recorrentes afirmam que não seria seu ônus probatório demonstrar a economicidade dos preços contratuais. Pelo contrário, o TCU que deveria comprovar a veracidade da acusação de superfaturamento, em atendimento ao devido processo legal (art. 5º, inciso LIV da CF/88) e ao princípio da presunção de inocência (art. 5º, inciso LXII da CF/88).

7.2. Alegam que houve baixa representatividade da amostra, mencionando a metodologia de Pareto de mínimo de 80%, adotada pelo próprio TCU, e a Orientação Técnica IBRAOP 5/2012, que fala em mínimo de 70%, mas que o TCU só utilizou 50,68% dos itens contratuais para concluir acerca de um superfaturamento de 15,34%. Portanto argumentam que não estaria correto o TCU apresentar conclusões deixando de auditar 49,32% da planilha de materiais e serviços do contrato, sendo esse percentual três vezes superior ao percentual do pretenso superfaturamento. Que tal amostra reduzida “não confere a confiabilidade estatística necessária para que se conclua que o contrato, como um todo, foi antieconômico” (peça 183, p. 13), uma vez que a parcela não auditada é maior do que o superfaturamento apontado.

7.2.1. Que o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU referenciado no acórdão recorrido efetivamente reconhece a possibilidade de se adotar uma amostra inferior à recomendável. Apesar de considerarem isso questionável, ainda assim o roteiro teria feito uma restrição ao exigir ao menos 10% de serviços, o que não foi respeitado no caso em julgamento, já que teriam sido analisados apenas 23 itens num universo de 1.024. No Acórdão 1194/2018-TCU-Plenário, mencionado no Acórdão 1850/2022-TCU-Plenário, foi avaliado 83% do total de serviços, o que não se verificou no presente caso.

7.3. Tanto o acórdão recorrido quanto o Acórdão 1850/2022-TCU-Plenário, que julgou embargos de declaração que lhe foram apresentados, sustentaram a tese de que cabe aos responsáveis comprovar que a parcela não auditada do contrato teria elidido o superfaturamento. Afirmam que isso pode estar conforme a jurisprudência do TCU, mas que não tem base constitucional ou legal.

7.4. Argumentam também que a regra geral em processos administrativos de cunho sancionador é a de que o acusador tem o ônus de provar a acusação. Citam os seguintes dispositivos da Lei 9.784/1999 que precisariam ser respeitados: o art. 36 da Lei 9784/1999 ao prever a distribuição do ônus da prova, mencionar caber ao interessado o ônus da prova do que alega e atribuir ao órgão competente a instrução do processo; o inciso VIII do art. 2º da mesma lei ao assegurar a necessidade de observância das formalidades essenciais para a garantia dos direitos dos administrados; o *caput* do seu art. 29 ao exigir da autoridade administrativa a obrigação de promover as atividades processuais para averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão; e o § 1º do art. 38 sobre a necessidade da decisão estar motivada em elementos probatórios.

7.5. Quanto ao princípio da presunção de inocência, alegam seu uso em duas dimensões: regra de tratamento (para as pessoas não serem tratadas como culpadas ou sofrer prematuramente os efeitos da pena antes da conclusão do processo) e como regra de prova (o ente estatal deve provar, para além de dúvida razoável, a responsabilidade do particular), mencionando os julgados HC 115613 e AP 676 do STF. Ou seja, consideram que a presunção constitucional *juris tantum* de inocência “interditada qualquer interpretação que imponha restrição ao direito da parte sem a existência de título condenatório devidamente constituído” (peça 183, p. 12).

7.6. Ainda que se admitisse por excepcionalidade a inversão do ônus da prova, com o que as recorrentes relatam não concordar, deveria se observar que a distribuição do ônus da prova serve para a instrução, mas não para o julgamento, “de modo que se deve informar previamente a parte, ainda na fase instrutória do processo, acerca do ônus que deve satisfazer, sob pena de violação às garantias do contraditório e ampla defesa” (peça 183, p. 13-14), conforme jurisprudência do STJ (Resp 1.286.273/SP).

7.7. Consideram as recorrentes ser necessária a comprovação de dolo ou culpa, nos termos do art. 70 da Lei 8.666/1993, aplicável ao presente contrato.



7.8. Apontam que não se pode confundir o poder público contratante com o particular contratado, havendo obrigações distintas para cada parte. Citam doutrina de Conselheiro do TCE do Maranhão sobre não existir dever de prestar contas sem a responsabilidade por gestão de recursos alheios, públicos. Quem tem esse papel seria o órgão conveniente. O contratado por sua vez deve executar fielmente o contrato administrativo (art. 66 da Lei 8.666/1993), utilizando recursos próprios, especialmente numa empreitada de materiais (art. 661 do Código Civil). As verbas do ente público que o contratado recebe são contraprestação de serviços já realizados, as quais tornam-se suas dessa forma. Da relação entre as duas partes, dentro da esfera de responsabilidade civil, é que surge o dever de prestar contas por parte do conveniente.

7.9. Argui-se que como as construtoras não assinaram os convênios que custearam a execução do contrato em pauta, jamais tiveram a obrigação de demonstrar a regular aplicação das verbas federais. Que mesmo o TCU já se posicionou sobre o particular não ter obrigação específica em prestar contas, citando a respeito os Acórdãos 1693/2003, 1085/2015, do Plenário, e 5344/2014, da 1ª Câmara.

7.10. Alega-se ter havido ausência de responsabilidade subjetiva das contratadas, posto que não participaram dos atos de planejamento da obra, os quais foram realizados de forma unilateral pela Administração Pública, sendo que as recorrentes apenas teriam aderido às cláusulas e condições do ato de convocação, vencendo o certame por terem ofertado o menor preço. Seria dever exclusivo do poder público garantir a legalidade de seus atos, sem transferir essa responsabilidade para os particulares, pois isso ofenderia “as mais elementares noções de moralidade e boa-fé” (peça 183, p. 77), uma vez que os atos administrativos desfrutam de presunção de legitimidade, legalidade e veracidade.

7.10.1. Se o contrato foi efetivado, é prova de que a Administração teria concordado com a proposta e isso demonstrava que era a alternativa que melhor atendia ao interesse público. As recorrentes afirmam que havia falta de interesse de sua parte em questionar as exigências editalícias, posto que as atendiam.

7.10.2. Citam o Recurso Especial nº. 332.956-SP/STJ que teria tratado de alteração de objeto do contrato e onde foi afastada a responsabilidade da empresa por não ser sua obrigação fiscalizar o poder público. Apresentam doutrina de Jacintho de Arruda Câmara sobre o particular não poder ser tornado responsável se “aderir a contrato que venha a ser julgado ilegal por vício de origem” (peça 183, p. 77).

7.21. Mencionam que ofertaram um preço adequado, “sendo certo que jamais teriam aceitado o encargo publicamente submetido à competição do mercado por outro valor” (peça 183, p. 79). O que precisava ser atendido era o requisito de valor máximo conforme art. 40, inciso X da Lei 8.666/1993, fora isso havia liberdade para ofertar os preços.

7.21.1. Ponderam que ao particular se aplica os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, só podendo o Estado intervir em caso de abuso econômico, nos termos do art. 173, § 4º da CF, e que isso só ocorre em caso de “deterioração do mercado”. Trazem ensinamentos de Luís Roberto Barroso sobre não haver controle prévio de preços no mercado, cabendo a atuação repressiva do poder público apenas em caso de abuso econômico; e de Diogo de Figueiredo Moreira Neto sobre ser as possibilidades de intervenção regulatória ser exaustiva nos termos do art. 1, inciso IV e art. 170, *caput* da CF/88.

7.23. Relatam ter havido boa-fé, que nos termos do art. 422 do Código Civil, é obrigação nos contratos. Apontam que também cabe à Administração Pública agir de boa-fé, sem usar de astúcia visando atingir os direitos dos administrados, em lição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

7.23.1. Trazem trecho de obra de Edilson Pereira Nobre Júnior sobre não ser tolerável se aplicar pena em função de realização de fato típico, que o princípio constitucional da individualização da pena (art. 5º, inciso XLVI da CF/88) não permite essa situação.



7.23.2. Afirmam que mesmo o TCU não admite a responsabilidade objetiva, de forma que é necessário haver elevado grau de culpabilidade, tendo sido citados a respeito os Acórdãos 1447/2013-TCU-Plenário e 249/2010-TCU-Plenário.

7.23.3. Não haveria essa culpabilidade porque as recorrentes ofertaram desconto de 30% no valor dos tubos de ferro em relação à cotação do Sinapi, sistema que possuía caráter obrigatório, conforme a lei orçamentária então vigente. Entendem que não haveria por que duvidar do orçamento do certame, havendo dessa forma um excludente de ilicitude, ou seja, de inexigibilidade de conduta diversa, conforme os Acórdãos 2040/2010-TCU-Plenário e 3051/2008 TCU Plenário.

Análise

7.24. Não se questiona recair sobre o TCU o ônus probatório do que está alegando. Nesse sentido, constam dos autos tanto deste processo (por exemplo, peça 141) quanto do 044.443/2012-9 (por exemplo, peça 158) extensas discussões, análises, justificativas e evidências comprobatórias acerca dos preços referenciais adotados.

7.24.1. Portanto, o TCU comprovou a ocorrência de superfaturamento, cabendo aos interessados, caso discordem, demonstrar que isso não se verificou. Nesse sentido pode-se entender o art. 36 da Lei 9.784/1999, pois prevê que ao interessado cabe a prova dos fatos que tenha alegado.

7.25. Sobre os elementos que não foram avaliados pelo TCU, existe a presunção relativa de que representem neutralidade ou preços de mercado, cabendo ao interessado provar o contrário. Relembre-se alguns julgados do TCU acerca do assunto:

É certo que a jurisprudência do Tribunal admite a imputação de débito com base em avaliação amostra de preços de obras. Para os itens não avaliados, compete ao responsável comprovar que eventuais subpreços compensam os sobrepreços detectados na amostra (...) (trecho do voto do Acórdão 6850/2016-TCU-Segunda Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes)

Outra hipótese ocorre quando há dificuldades em se obter referências de preços de mercado para uma parcela significativa do objeto contratado. (...) Nessa situação, caso se exija que a representatividade das amostras seja similar àquelas verificadas em outras obras em que há maior disponibilidade de preços referenciais, estar-se-ia assumindo que determinados empreendimentos públicos não teriam sua economicidade avaliada por esta Corte de Contas. Ora, por certo, esse não é o entendimento que melhor se compatibiliza com o interesse público. (...) em situações da espécie, deve haver a presunção de que os itens cujos preços não puderam ser avaliados assumem o caráter de neutralidade sobre os demais. Ou seja, há a presunção de que representam os valores de mercado. Esse entendimento, destaco, em nada prejudica os responsáveis, pois trata-se de presunção relativa, no sentido de que é facultado a eles demonstrar que esses itens sem avaliação de preço repercutem sobre os demais preços verificados, de modo a justificar os valores globais praticados. (trecho do voto do Acórdão 2419/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

7.26. Quanto à necessidade de observância do devido processo legal, e sobre os argumentos relativos ao momento correto de distribuição do ônus de prova ser durante a instrução e não para julgamento, observa-se que o caso ainda não transitou em julgado no âmbito do TCU, tendo havido mais de uma oportunidade para as empresas contratadas demonstrarem seu ponto de vista sobre as irregularidades apontadas, mesmo antes da emissão do Acórdão recorrido.

7.27. Quanto à representatividade da amostra, aponte-se que o item 119 do Roteiro de Obras Públicas do TCU admite até 50% do valor total do contrato para a amostra selecionada, estando o presente caso, portanto, em consonância com esse normativo uma vez que houve auditoria sobre 50,68% dos itens. Diretriz semelhante consta das versões anteriores do referido roteiro. Não se localizou a restrição apontada pelos requerentes quanto a ser necessário incluir 10% de serviços nessa amostra. Quanto à Orientação Técnica IBRAOP 5/2012, consta em seu item 4.3.1. que 70% é um mínimo recomendado, mas há previsão de possibilidade de redução desse percentual, em casos devidamente justificados.



7.28. Deve ser observado que o fato de a amostra não ter correspondido a percentual superior não representa de forma alguma negligência ou imprudência, mas sim decorre da complexidade e especificidade de diversos itens. A exclusão da amostra de tais itens deve-se ao risco de se estabelecer preços referenciais inadequados, mas o tamanho mínimo de amostra previsto no item 119 do Roteiro de Obras Públicas do TCU foi atendido, conforme mencionado no item anterior.

7.29. Embora a amostra não tenha atendido a um percentual mais elevado, os preços referenciais utilizados foram gerados com o máximo de cuidado e inclusive conservadorismo. Quanto aos tubos de ferro, não foram adotados os valores de notas fiscais disponíveis porque a referência resultante da Tabela Codevasf 2000 atualizado até 2006 mostrou-se inferior, ou seja, mais benéfica às recorrentes, como apontado no voto do Acórdão 1536/2020-TCU-Plenário e conforme se discurrirá no tópico sobre superfaturamento.

7.29.1. Foram atendidos os requisitos de validade, confiabilidade, relevância e suficiência, requisitos de evidências de auditoria mencionados no documento Orientações para Auditorias de Conformidade do TCU (Portaria-ADPLAN 1/2010), no Manual de Auditoria Operacional do TCU e no Manual de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia do IBRAOP, referência citada pelas recorrentes.

7.29.2. Apesar de que realmente no Acórdão 1.194/2018-TCU-Plenário tenha havido uma amostra representativa de 83% dos itens contratuais para avaliar o superfaturamento, os entendimentos expostos em tal *decisum* não se restringem a casos a amostra ultrapasse 80%. O próprio Acórdão 1850/2022-TCU-Plenário menciona exemplos de situações com amostras de tamanhos variados (vide Acórdãos 2126/2010-TCU-Plenário e 3802/2012-TCU-2ª Câmara). Pode-se acrescentar um caso no qual só foi possível de se utilizar uma amostra de 22% do total medido e pago:

Cito como exemplo o serviço “obras de arte especiais”, item cuja unidade de medida é “verba”. Não há composição do serviço, ou seja, não é possível aferir a necessidade dos insumos alocados, o consumo e o preço deles. A falha teve origem no orçamento utilizado na licitação e foi mantida no contrato firmado. (...) Por essa razão, condicionar o débito à existência de superfaturamento no contrato não me parece razoável, pois, dada a impossibilidade de se proceder à análise técnica, os responsáveis acabariam, da mesma forma, por se beneficiar da própria torpeza. (trecho do voto do Acórdão 286/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

7.30. Nesse contexto, não há o que se falar em inconsistência em função da parcela não auditada ser maior do que a do superfaturamento, visto que esse não é um critério plausível, sendo necessário sopesar as dificuldades do caso concreto em termos de geração de preços referenciais, havendo garantia ao contraditório e à ampla defesa às partes interessadas em trazer elementos que refutem as conclusões aferidas. Caso tal fosse o critério, mesmo um superfaturamento de 15% numa amostra de 80% ainda não seria aceitável, o que contraria as normas aplicáveis.

7.31. A porção do contrato que o TCU não auditou poderia ser contestada pelos responsáveis no sentido de ser inegável seu direito de apresentar elementos suficientes para demonstrar que eventuais subfaturamentos nesses itens tenham compensado os superfaturamentos detectados.

7.32. Há vasta jurisprudência desta Corte em relação à inversão do ônus de prova em processos de contas em relação aos gestores, mas que podem também servir de referência para o presente caso, tais como os Acórdãos 1157/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman; 1322/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 1007/2008-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar; e 200/1993-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi.

7.33. Mesmo utilizando-se subsidiariamente do Direito Civil ainda é possível considerar que caberia aos terceiros interessados provar que as conclusões da unidade técnica estavam equivocadas, conforme se aduz do seguinte trecho do voto do Acórdão 1522/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:



Embora não seja possível, a rigor, falar de partes antagônicas nos processos do Tribunal, entendo que, grosso modo, a distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização segue a disciplina do art. 373 do Código de Processo Civil, o qual deve ser lido segundo as peculiaridades da atividade de controle externo. Dessa forma, incumbe à Secretaria do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportem, e aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados, os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos dos deduzidos pelo corpo instrutivo do Tribunal a partir das evidências colhidas na auditoria ou na instrução.

7.34. Tópico diretamente relacionado ao ônus da prova, a presunção de inocência não é automaticamente admitida em processos de controle externo, ao contrário, por exemplo, no Direito Penal, onde é princípio central, inclusive estando nesse sentido previsto no inciso LVII do art. 5º da CF/88. A jurisprudência do TCU considera que são os responsáveis por prestar contas que devem comprovar o uso regular dos recursos que lhe foram transferidos, como no exemplo a seguir, aplicável por analogia à situação das empresas contratadas, consideradas como tendo obrigação de prestar contas nos termos do § único do art. 70 c/c inciso II do art. 71 da Constituição Federal:

Não é demasiado recordar que, em matéria de Direito Financeiro, segundo determinam a Constituição Federal e legislação correlata, ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público (inversão do ônus da prova), nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, art. 93 do Decreto-lei n. 200/67 e do art. 66 do Decreto n. 93.872/86, entendimento reconhecido nos julgados das Suprema Corte (trecho do voto do Acórdão 2832/2023-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

7.34.1. As referências citadas pelas recorrentes (HC 115613/SP e AP 676/MT) do STF tratam da presunção de inocência em matéria de responsabilidade criminal, não se aplicando à presente situação.

7.35. Sobre a questão dos recursos públicos recebidos pelas contratadas terem se tornado recursos particulares a partir de seu recebimento, destaque-se inicialmente a existência do prazo prescricional de cinco anos nos termos da Resolução TCU 344/2022 para esta Corte de Contas exercer suas competências constitucionais, prazo esse que, considerando causas interruptivas, ainda está plenamente em vigor.

7.36. Caso não houvesse a possibilidade de exigir débitos de empresas contratadas após os pagamentos para elas realizados pelo Poder Público, o controle externo estaria limitado a apenas uma de suas formas, o controle *a priori*, quando sabe-se que essa atividade existem sob três formas: preventiva (*a priori*), concomitante (*pari passu*) e repressiva (*a posteriori*), “o que acaba se confundindo com a sua função – se objetiva evitar a ocorrência de uma ilegalidade ou pretende reprimi-la após já consumada” (O papel do Tribunal de Contas da União no ciclo de políticas públicas, Fernanda Leoni, Editoria Dialética, 2021).

7.37. O relatório do Acórdão recorrido abordou o assunto da seguinte forma:

Apesar de o agente privado contratado pela Administração não ter a incumbência direta de gerir os recursos públicos, não se pode olvidar serem os beneficiários finais das verbas federais. Nessa perspectiva, é legítima a inclusão das duas empresas como responsáveis solidárias neste processo, na medida em que concorreram para a prática do dano apurado, nos termos da lei, ao deixar de ofertar preços compatíveis com os de mercado.

7.38. Lembre-se ainda que conforme a jurisprudência deste Tribunal, não há o que se falar em boa-fé ou má-fé em relação a empresas contratadas, posto que essa característica se refere à condição e condutas humanas, conforme mencionam os votos dos Acórdãos 1600/2011-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, e 4274/2013-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira, dentre outros.

7.39. Também no relatório do Acórdão recorrido é destacada decisão bastante semelhante ao presente caso, constante do Acórdão 1304/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, na qual houve também um orçamento de referência para a licitação superestimado, mas foi



considerada uma conduta irregular a proposta de preços acima do valor de mercado. A seguir trechos de seu voto condutor:

Não se pode olvidar que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, em que a vontade do contratado também é relevante para a formação do vínculo. Apesar de ele se submeter a potestade do Estado no que concerne às cláusulas e às disposições formais do ajuste - a minuta do contrato é parte do edital -, a vontade do contratado se faz plena na decisão de participar da licitação ou de ser contratado diretamente e na oferta da proposta de preço.

7.40. Em tal voto é ainda citado o MS 23.560/DF no qual o Plenário do STF negou a segurança determinando que a construtora devolvesse os valores recebidos a maior.

7.41. Sobre a existência de dolo ou culpa, considera-se plausível de se considerar que as recorrentes perceberam o sobrepreço incluso no orçamento referencial e dele se beneficiaram de maneira consciente, o que é uma hipótese razoável, em função de ser esperado que as licitantes realizem seus estudos e pesquisas a fim de apresentar uma proposta factível e lucrativa conforme os referenciais disponíveis e os recursos e fornecedores a que preveem ter acesso. Nesse sentido, haveria uma conduta com dolo intencional ao erário.

7.41.1. Aponte-se que no voto do citado Acórdão 1304/2017-TCU-Plenário foi considerado ter havido uma culpa presumida do particular em função do superfaturamento apurado, respeitando-se o direito à ampla defesa e ao contraditório em relação à discussão de ocorrência ou não do dano, mencionando também que ofertar valores acima dos preços de mercado constitui ato ilícito ao infringir o dever jurídico de atender ao preço de mercado previsto no inciso IV do art. 43 da Lei 8666/1993.

7.42. Ainda sobre o tópico dolo, culpa e responsabilização, cabe observar que a origem raiz das irregularidades no presente processo remontam a falhas nas cotações contidas no Sinapi e ao agente responsável pela confecção do orçamento, nos termos dos trechos do relatório do acórdão recorrido transcrito a seguir:

O tipo de irregularidade tratada no presente processo, **superfaturamento decorrente da execução contratual com preços excessivos em relação ao mercado**, está intimamente relacionado à questão dos preços unitários praticados no contrato (...) No Contrato CT.OS.06.0.0549, percebe-se que a **gênese do superfaturamento está no orçamento de referência utilizado na licitação** e que não surgiu a partir de aditivo firmado. Assim, por tratar-se de aspectos estritamente técnicos, poderia caber responsabilização no caso concreto aos autores dos orçamentos, todavia estes não foram identificados na instrução pretérita, não sendo citados nestes autos. (sem grifo no original)

7.43. Dessa forma, as recorrentes não concorreram para a confecção do orçamento-base com as irregularidades em debate. Do ponto de vista econômico, é possível se questionar a possibilidade de se exigir das licitantes não apresentarem em sua proposta valores próximos ao orçamento utilizado pela Administração como referência para o certame. Via de regra, as empresas podem apresentar preços mais próximos ou distantes do referencial conforme seja sua estratégia empresarial. Exigir que as licitantes e contratadas reduzam voluntariamente seus lucros ao apontar equívocos em orçamentos bases de licitação é exigir um comportamento contrário ao esperado de uma empresa de direito privado, cuja finalidade é o lucro. Quem precisa garantir um orçamento adequado e condições de concorrência para a licitação é a Administração Pública e não os particulares sem essa responsabilidade.

7.44. No entanto, do ponto de vista jurídico, os contratos administrativos são regidos pelo Direito Administrativo, caracterizado pela indisponibilidade e pela supremacia do interesse público. Ao firmar um contrato administrativo, torna-se exigível do particular, portanto, o atendimento a certos parâmetros de interesse público, bem como à Lei 8.666/1993.

7.45. Embora o direito privado seja aplicável aos contratos administrativos, isso ocorre apenas de maneira subsidiária, nos termos do art. 54 da Lei 8.666/1993, o que ocorreria apenas em caso de



lacuna legal, segundo Lucas Rocha Furtado (Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública, R.TCU, Brasília, v.31, n. 86, out/dez 2000, p. 42).

7.46. A apresentação na licitação de proposta que atenda a preços de mercado foi considerada condição exigível do particular em função do disposto no inciso IV do art. 43 da Lei 8666/1993. Seria possível questionar se tal inciso não se aplica a quem processa e julga a licitação, conforme o *caput* de tal artigo. Mesmo que considerado exigível dos licitantes, poderia se questionar se tal inciso não estaria atendido caso houvesse conformidade com o edital, posto que essa é a regra geral estabelecida pelo inciso, sendo que a verificação dos preços correntes de mercado aparece restrita à expressão “conforme o caso”.

7.47. Apesar dessas observações, considera-se coerente, razoável e conforme a lei (especialmente o inciso IV do art. 43 da Lei 8666/1993) manter o entendimento constante da jurisprudência deste Tribunal segundo o qual é exigível do particular que contrate com a Administração Pública a apresentação de proposta de preço condizente com a economicidade e o interesse público, ou seja, valores que representem de maneira adequada o preço de mercado, sem lucros excessivos em detrimento do erário, transcrevendo-se a respeito trecho de outro Acórdão:

Não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados, elaborados por órgãos públicos contratantes, haja vista incidir, no regime de contratação pública, regras próprias de Direito Público, mais rígidas, sujeitas a aferição de legalidade, legitimidade e economicidade por órgãos de controle interno ou externo da Administração Pública.
(trecho do voto do Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, grifado)

7.48. Nesse mesmo sentido, entende-se estar caracterizada a responsabilização subjetiva da empresa, por ter se aproveitado de um orçamento superestimado para ampliar indevidamente os seus lucros, não sendo esperado de uma empresa experiente e responsável que deixe de realizar suas próprias estimativas antes de fornecer sua proposta de preços em uma licitação, especialmente em obras de maior porte.

7.49. Em tal contexto, não se configura uma situação de seguir de boa-fé o que foi estipulado unilateralmente pela Administração, uma vez que o orçamento estava eivado de vícios facilmente detectáveis. Embora em termos de contratos privados, em função do efeito âncora, poderia ser arguido que os valores oferecidos pelos interessados tendessem a se aproximar do valor de referência informado pela parte contratante, no Direito Administrativo, em função da supremacia da parte contratante, justificada pela necessidade de atendimento do interesse público, não se admite lucros exorbitantes mesmo que gerados por erros e inconsistências que não tenham contado com a participação direta de agentes privados.

7.49.1. Ainda nessa toada, não há o que se falar na Administração estar agindo de má-fé buscando culpabilizar o particular por seus erros, visto que a ação do controle externo visa a preservação do erário e a fiscalização de todos os que recebam recursos públicos.

7.50. Nesse sentido também não se configura fato típico a apresentação de uma proposta de preços sabidamente superestimada. Tampouco ao se detectar superfaturamento por meio do exercício legítimo de sua competência constitucional está o TCU violando os princípios da livre iniciativa e da concorrência. Tais princípios devem ser interpretados no contexto do contrato administrativo, no qual existem cláusulas exorbitantes, que são ilícitas nas avenças privadas, mas características intrínsecas dos contratos públicos, como lembra José dos Santos Carvalho Filho (O fato do príncipe nos contratos administrativos, In: Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça, RJ, nº 23, p.73-79, jan/jun 1986).

7.51. O art. 170 da Constituição, que trata da ordem econômica, além de efetivamente destacar a livre iniciativa e a livre concorrência, também menciona como um dos princípios a função social da propriedade. Ou seja, a ordem econômica também precisa atender a objetivos sociais. No contexto dos contratos públicos, regulados pelo Direito Administrativo, uma situação de lucros exorbitantes e enriquecimento sem justa causa não é compatível com a função social da propriedade privada.



7.51.1. A Lei 6.404/1976 menciona como forma de exercício abusivo de poder por parte dos acionistas controladores “orientar a companhia para fim (...) lesivo ao interesse nacional” (art. 117, §1º, “a”), considerando-se no contexto o interesse nacional associado diretamente ao interesse público que a obra visava atender de forma justa e adequada para o erário público.

7.51.2. Pode-se considerar que a função social da propriedade esteja atrelada a não causar prejuízos aos demais (Amaral, Cleyton. Rafael Martins. A função social da empresa diante da constitucionalização do Direito, 2011, Em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6915/A-funcao-social-da-empresa-diante-da-constitucionalizacao-do-Direito>, acesso em 15/9/2023). Eros Grau ainda vai além dessa noção ao relatar que “o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – do dever e exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem” (Grau, Eros 2010, p. 250, apud Santos, Murilo Rezende dos. In: A função social da recuperação judicial. <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/direito-insolvencia-funcao-social-recuperacao-judicial>).

7.52. Ao detectar superfaturamento não se está de forma alguma intervindo indevidamente em nenhum mercado nem mesmo restringindo preços a serem ofertados aos cidadãos e consumidores, posto que está a se tratar de um contrato administrativo específico de execução de obra e não de um mercado apenas regulado pelo poder público.

7.53. A decisão citada do STJ (REsp 332.956/SP) envolveu mudança de objeto, portanto diferente do presente caso. A frase retirada do voto “(...) ao particular não se impõe a obrigação de fiscalizar a conduta do Poder Público” não se aplica ao presente caso posto que não se tratava de fiscalizar a conduta da Compesa, mas sim de ofertar preço com base na realidade do mercado, verificada a partir de sua própria pesquisa e avaliação que são esperados das empresas sólidas e respeitáveis. Respeitadas as regras editalícias e legais, o valor referencial da licitação não vincula as licitantes, sendo-lhe exigido o respeito aos preços correntes de mercado, conforme inciso IV do art. 43 da Lei 8666/1993 e normas associadas ao atendimento do interesse público. Dessa forma, conforme já mencionado, ao propiciar a efetiva ocorrência de superfaturamento a partir de um orçamento referencial com sobrepreço, não se pode considerar que houve oferecimento de valor adequado para a licitação.

7.54. Ao ter-se ofertado um valor que resultou num superfaturamento global 15,34% entende-se configurada a culpabilidade e não verificados excludentes de culpabilidade.

8. Das diferenças entre os Contratos CT.OS.07.0.0467 e CT.OS.06.0549

8.1. Alegam as empresas recorrentes que o caso de Pirapama, no qual se usou metodologia de auditoria mais heterodoxa e houve condenação de particulares, nos termos do Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário, remonta às irregularidades apontadas no TC 007.657/2008-3 e não se transferem à presente TCE.

8.2. Naquele caso, o Acórdão 1599/2008-TCU-Plenário indica que houve suspeita de direcionamento de licitação, a partir da interpretação restritiva da Comissão sobre habilidade técnica, e por falta de critérios de aceitabilidade dos preços no Edital 1/2007. Mas no presente caso, o Edital 1/2006 previa expressamente critérios de aceitabilidade de preços nos itens 10.4, 10.4.1, 10.4.2, 10.4.3 e 10.4.4 e não houve alegações de restrição de caráter competitivo do certame.

8.3. Outra diferença é que em Pirapama, houve tempo da execução do contrato se adaptar ao conteúdo das orientações do TCU, mas no caso de Gurjaú as primeiras decisões já foram em sede de TCE, ou seja, quando a obra já estava concluída.

8.4. O caso de Pirapama é distinto também em função do porte. O contrato de Pirapama foi de R\$ 537.189.249,15 após aditivos e o de Gurjaú foi de R\$ 57.444.372,72. Especificadamente sobre os tubos, eram mais de 40% do contrato em Pirapama, já no de Gurjaú somente 19,38%.

8.5. “Os preços de fornecimento dos tubos de ferro fundido em Pirapama estavam 65,95% superiores aos preços de nota fiscal” (peça 183, p. 23). Diante de todo esse contexto, é compreensível que o TCU tivesse adotado metodologias questionáveis como uso de notas fiscais e dados de exportação do extinto MDIC como paradigmas de mercado e emprego da tabela Codevasf



de 2000, com correção por longos períodos até a data base do contrato. Mas aqui no caso de Gurjaú caberia emprego de técnicas de auditoria mais consagradas e razoáveis.

8.6. Ao mencionar que foi o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário que julgou os valores do Sinapi de 2006 superestimados para tubos de ferro, as recorrentes alegam que tal acórdão não deveria ser aplicado de maneira retroativa para prejudicá-las, mas que, para o caso das obras de Pirapama (CT OS.07.0.0467), como essas “haviām sido objeto de diversas deliberações durante o curso da sua execução, tornando de certa forma previsível a atuação desta Corte de Contas” (peça 183, p. 40-41), acham mais razoável.

Análise

8.7. Qualitativamente, os objetos dos dois contratos são bastante semelhantes, referindo-se a obras hídricas dentro do mesmo sistema de abastecimento (Sistema Gurjaú) e contratadas com um ano de diferença apenas e fiscalizadas inicialmente de forma conjunta conforme registrado nos autos do TC 007.657/2008-3

8.7.1. O Contrato CT.OS.07.0.0467, datado de 21/12/2007, teve como objeto implantação do Sistema Produtor de Pirapama, um sistema de abastecimento de água a partir do Rio Pirapama. Já o Contrato OS.06.0.0549, anterior, tinha como objeto obras de integração da Adutora Pirapama ao Sistema Gurjaú.

8.8. Em ambos os contratos, parte do superfaturamento detectado resultou do fornecimento de tubos de ferro fundido dúctil, sendo a discussão desse preço a que mais se aproveitou entre as duas tomadas de contas especiais. A Tabela 1 apresenta a composição dos superfaturamentos, na forma como resultaram nos Acórdãos 1537/2020-TCU-Plenário e 1235/2022-TCU-Plenário.

8.9. Ao contrário do que foi alegado, no caso Pirapama não houve condenação de particulares. Conforme item 9.1 do Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário, os gestores tiveram suas contas julgadas regulares, como no presente caso por meio do item 9.1 do Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário. Eventuais diferenças alegadas quanto aos critérios de preço constantes em cada edital não alteram os pontos semelhantes entre os dois contratos e a ocorrência de superfaturamento nos preços praticados.

Tabela 1 – Composição do superfaturamento dos Contratos OS.07.0.0467 e OS.06.0.0549

Superfaturamento	TC 044.443/2012-9	TC 022.892/2008-8
	CT.OS.07.0.0467	CT.OS.06.0.0549
	Acórdão 1537/2020-P	Acórdão 1235/2022-P
	“Pirapama”	“Gurjaú”
Tubos de aço carbono	52,3 milhões	-
Tubos de ferro fundido	11,7 milhões	2,153 milhões
Serviços de construção civil	(8,1 milhões)	5,485 milhões
Total	55,9 milhões	7,64 milhões

Fonte: peça 87 do TC 044.443/2012-9 e peça 141 do TC 022.892/2008-8.

8.10. Quanto ao momento de início da atuação do TCU em cada caso, se após ou antes o final do contrato, a diferença apontada serve antes para facilitar o ressarcimento ao erário, e não para restringir sua exigência, respeitado o prazo prescricional.

8.11. Sobre a alegada diferença de porte, realmente tanto do nível de superfaturamento do item agregado de tubos de ferro da Tabela 1 quanto dos quantitativos medidos da Tabela 2 se verifica uma diferença significativa de porte do empreendimento.

Tabela 2 – Quantidade medida de tubos de ferro dúctil

Tubos de ferro dúctil, conforme diâmetro nominal (DN)	TC 044.443/2012-9 CT.OS.07.0.0467 Acórdão 1537/2020-P “Pirapama”	TC 022.892/2008-8 CT.OS.06.0.0549 Acórdão 1235/2022-P “Gurjaú”



1200 mm	6.927,00	0,00
1000 mm	11.607,00	4.646,00
900 mm	2.278,50	0,00
800 mm	2.503,00	411,00
700 mm	3.299,50	1.049,00
600 mm	6.822,50	1.508,00
500 mm	5.994,00	0,00
400 mm	2.734,00	0,00
300 mm	4.151,00	0,00

Fonte: peça 66 do TC 044.443/2012-9 e peça 71 do presente.

8.12. No entanto, nem toda a diferença de quantitativos implica em uma diferença significativa de custos. No estudo implementado pela Caixa Econômica Federal, o alto valor em função da baixa escala foi detectado numa aquisição de apenas quatro unidades de tubo de 1000 mm, no valor de R\$ 3.680,00 cada. Pode-se visualizar na Tabela 4 que os outros preços detectados para esse diâmetro são bastante semelhantes, embora as quantidades não o sejam.

8.13. A partir dessas informações, se conclui que, embora as quantidades adquiridas para o CT.OS.06.0.0549 sejam inferiores às adquiridas para o CT.OS.07.0.0467, não há evidências de que a diferença seja grande o suficiente para gerar diferentes ganhos de escala, em termos de custos envolvidos, como os de transporte, de modo a justificar uma consideração de preços diferentes entre os dois contratos para esses itens. Ou em termos mais adequados, as evidências indicam que os ganhos de escala aplicáveis ao caso a partir de aquisições de grandes quantidades já estejam presentes no CT.OS.06.0.0549.

9. Do superfaturamento em relação aos tubos de ferro

9.2. Quanto aos tubos de ferro, as recorrentes argumentam sobre a falta de confiabilidade da metodologia adotada, por conta da atualização monetária da tabela Codevasf de 2000 por período demasiadamente longo e devido ao entendimento de que a equipe técnica não poderia ter usado notas fiscais para validar indiretamente esse procedimento que o próprio TCU rejeita. Que não há conservadorismo se a técnica de auditoria é ineficiente.

9.3. Questionam o argumento do voto condutor do Acórdão recorrido de que o procedimento adotado pela unidade técnica atendeu aos critérios de confiabilidade e conservadorismo, posto que há inúmeros acórdãos alegando que “a simples correção/deflação de preços referenciais por longos períodos, através de índice setorial, não abarca outros fatores socioeconômicos influentes sobre o preço dos insumos e serviços” (peça 183, p. 25). Foram citados trechos dos Acórdãos 854/2016, 2158/2014, 396/2008, 2127/2006 e 1657/2011, todos do Plenário.

9.4. Outros aspectos trazidos sobre esse ponto dizem respeito a que tal tabela referencial da Codevasf não estava acessível às partes no momento da contratação, que não constava da lei orçamentária como parâmetro de mercado, e que não retrata o custo de serviços adicionais como manutenção e armazenamento dos tubos no canteiro de obras, transporte para as frentes de serviço, inclusive alguns lugares de difícil acesso, argumento que não teria sido analisado nos acórdãos recorridos. Dizem que o Anexo XV do edital previa que os custos de abertura e manutenção dos caminhos de serviços fossem inseridos nos preços, sem pagamento em rubrica própria.

9.5. Trazem ainda comentários feitos pelo Ministro Augusto Nardes, como relator do Acórdão 3059/2010-TCU-Plenário, sobre a inadequação de usar isoladamente o referencial da Codevasf. Embora ele não tenha divergido formalmente da unidade técnica, teceu críticas à fragilidade do parâmetro. Naquela ocasião, teria sido dito ser necessário ampliar as bases comparativas de preços de mercado, sendo que no outro processo a maior parcela de débito era dos tubos de carbono, ao contrário deste, no qual há foco nos tubos de ferro.

9.6. Consideram que a orientação exposta no Acórdão 3059/2010-TCU-Plenário sobre a verificação da economicidade dos preços de licitantes dever se basear em múltiplas fontes idôneas



está devidamente incorporada à jurisprudência do TCU, citando a respeito também os Acórdãos 694/2014 e 868/2013, ambos do Plenário.

9.7. Sobre ter sido adotada, dentre múltiplas fontes pesquisadas (Codevasf/2000, exportações do MDIC e notas fiscais), supostamente a que seria mais favorável às recorrentes, afirmam que a eleição do método do preço Codevasf/2000 “não decorre da melhor adequação deste sistema às peculiaridades da obra, mas apenas um referencial arbitrariamente escolhido para validar o superfaturamento com base nas notas fiscais” (peça 183, p. 29).

9.8. Sobre os preços de exportação do MDIC alegam que não correspondem a preços de mercado, mas sim a preços mínimos originários de “dados diretos de fornecedores de ferro fundido, ou seja, equivalente aos valores de notas fiscais” (peça 183, p. 29). O preço de mercado seria o fornecido por agentes de construção civil, e não necessariamente esses fornecedores específicos, lembrando que não é só uma questão de compra dos tubos, mas de transporte, armazenamento, controle de qualidade, gestão de estoques, caminhos de serviço, escavação e assentamento, até estar concluída a tubulação propriamente dita.

9.9. Sobre o preço da Codevasf, aduzem que a unidade técnica os escolheu apenas por se aproximarem do valor das notas fiscais, num mecanismo de validação indireta de preços, sendo que deveria ter sido feita uma adequação do referencial de preços da Codevasf/2000 para a obra específica.

9.10. Nesse contexto, concluem que na verdade o TCU não pesquisou múltiplas fontes e nem elegeu a mais favorável às recorrentes, “ao revés, pautou-se em dois referenciais que refletem os custos mínimos possíveis (notas fiscais e dados de exportação do extinto MDIC) e uma tabela referencial proveniente de sistema interno de empresa pública do ano 2000, eleita porque se aproximava dos preços das notas fiscais” (peça 183, p. 30). Ou “elegeu o sistema Atrium por sua proximidade com os preços de notas fiscais e não porque melhor se amoldava ao caso concreto”.

9.11. Portanto, os custos das notas fiscais embora não tenham sido considerados parâmetros de mercado para o TCU, permanecem indevidamente utilizados para refletir o suposto conservadorismo do método adotado, sem constar dos autos o motivo da adoção da tabela Atrium da Codevasf, uma “tabela local e fechada” (peça 183, p. 37).

9.12. Alegam que não havia motivos para duvidar do orçamento da Compesa. Que não seria razoável esperar que no momento da licitação consultassem a tabela da Codevasf de seis anos antes para constatar que os preços do orçamento da Compesa estariam superdimensionados. Por outro lado, consideram que tanto o Sinapi, que era o referencial de preços expresso na Lei Orçamentária à época da licitação, quanto a própria tabela da Codevasf de 2006 mostravam a adequação do orçamento da Compesa, de forma que “não caberia ao agente privado realizar a autocontenção da sua margem de lucros com base em tabela de preços com data-base longínqua e que necessitaria ser corrigida com índices setoriais, desprezando os referenciais com data mais próxima” (peça 183, p. 38), que seriam as tabelas Sinapi e Codevasf de 2006, mencionando que até poderiam ter tido sua proposta declarada inexequível se tivessem procedido de tal forma. Lembram que adquiriram os tubos de ferro após a licitação para demonstrar que não sabiam se o orçamento estava ou não sobrestimado em relação ao preço de mercado vigente, ou seja, que só descobriram depois, quando foram adquirir os insumos.

9.13. Consideram que as notas fiscais não são um critério adequado para preços de mercado. Discorrem sobre como o preço de mercado não é coincidente com o das notas fiscais de aquisição. As notas fiscais embutem a margem de lucro, mas há direito a esse lucro, conforme trecho de doutrina apresentada de Marçal Justen Filho. Não se deveria tomar como paradigma de preço de mercado o custo efetivo do serviço, do contrário estaria se ofendendo a lógica dos contratos administrativos, a proteção do equilíbrio econômico-financeiro e a hierarquia das fontes orçamentárias.

9.14. Que a Administração não possui o direito de se imiscuir nas atividades dos particulares que contrata, algumas protegidas por sigilo comercial, para “obter explicações a respeito do real custo de todos os insumos adquiridos” (peça 183, p. 32). O meio da Administração obter o preço de



mercado seria a concorrência durante a licitação, não sendo competência do TCU controlar os preços ofertados pelos particulares ou supervisionar sua margem de lucro, devido ao princípio constitucional da livre iniciativa, sendo livre a fixação de preços não regulados conforme previsto na Lei 13.879/2019.

9.15. Portanto apenas a diferença entre o preço do contrato e o da nota não é suficiente para caracterizar sobrepreço. A proposta das apelantes foi avaliada por critérios de aceitabilidade do edital, estava conforme a lei orçamentária e “se mostrou a mais vantajosa em comparação com as ofertas provenientes de outros agentes de mercado interessados na execução do empreendimento” (peça 183, p. 31). Concluída a licitação, a Administração não poderia mais alterar as condições econômico-financeiras unilateralmente, muito menos depois da obra estar concluída.

9.16. O Sinapi adota preços de insumos médios ou medianos de uma amostra de fornecedores. Logo, adotar as notas fiscais seria usar o preço mínimo, e não o preço de mercado, que seria uma média conforme as fontes de preços oficiais, sendo assim um uso inadequado das referidas notas.

9.17. Alegam as recorrentes que o TCU, ao confundir custo efetivo dos serviços com a remuneração devida por eles, está tratando o contrato equivocadamente como uma administração contratada, modalidade de licitação extinta pela Lei 8.666/1993 e que pressupunha o pagamento às empresas contratadas a partir do valor apresentado em notas fiscais, mas esse entendimento já teria sido rechaçado pelo Acórdão 2.784/2012-TCU-Plenário.

9.18. Entendem indevida a ação do TCU após o contrato já estar concluído, posto que comprometeria a “comutatividade da avença” (peça 183, p. 37), sendo que o particular já teria assumido todos os riscos contratuais, constituindo a exigência do débito desbalanceamento da equação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e violação ao art. 65, II, “c” da Lei 8.666/1993 que trata do consentimento do particular para alterar a forma de pagamento acertada.

9.19. Apresentam trecho do voto do Acórdão 1.725/2009-TCU-Plenário sobre não ser possível ao TCU exigir a apresentação de notas fiscais das contratadas, por ausência de previsão legal ou editalícia, e por ser ingerência indevida na atividade empresarial, buscando com esse *decisum* demonstrar que não seria possível ao TCU auditar os valores das notas fiscais.

9.20. Anexam parecer elaborado por empresa consultora visando comprovar a inadequação do uso dos preços das notas fiscais e da tabela Codevasf/2000.

9.21. Afirmam que o orçamento da Compesa apresentava compatibilidade de preços em relação às tabelas Codevasf 2006 e Sinapi 2006 e da própria Nota Técnica 7/2009, preço das notas técnicas ajustadas que alcançam preços compatíveis com a referência adotada na auditoria.

9.22. Que a proposta das recorrentes contemplou um desconto de aproximadamente 30% em relação ao Sinapi, que foi a base do orçamento da Compesa para a licitação. De acordo com a LDO 2006, o Sinapi só poderia ser preterido como referência se não contemplasse os serviços e insumos necessários ao empreendimento, caso no qual se deveria usar o método do Custo Unitário Básico (CUB), mas o Sinapi continha cotações para tubos de ferro fundido, cabendo, portanto, o seu uso.

9.23. A partir do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, cerca de três anos após a licitação, julgou-se a referência do Sinapi de 2006 inapropriada para tubos de ferro, mas esse acórdão não deveria ser utilizado retroativamente para prejudicar as recorrentes, porque quando fizeram sua proposta não sabiam de quaisquer impropriedades no Sinapi; porque as obras já estavam concluídas quando surgiu essa nova orientação, cabendo o uso do art. 23 da LINDB; e porque violaria a “proteção constitucional da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito” (peça 183, p. 42).

9.24. Trazem o exemplo do Sistema Epitácio Pessoa, na Paraíba, como tendo sido uma oportunidade que o TCU já teve de elidir dúvidas sobre cotações de tubos de ferro fundido, caso no qual teriam sido acatadas as alegações de defesa de que não seria possível imputar sobrepreço com base em parâmetro inexistente à época da execução do contrato, conforme Acórdão 314/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa. Dessa forma, o uso do Sinapi para tubos de ferro fundido não poderia ensejar a declaração de superfaturamento, pois era o critério legal então existente e sem contestações à época da execução contratual.



9.25. Mesmo se o Sinapi fosse descartado, apontam que o critério mais correto seria ter eligido a tabela Codevasf de janeiro/2006, e não a de agosto/2000. Além de refletirem melhor a inflação aplicável e as peculiaridades vigentes no mercado, as referências mais atualizadas são mais adequadas devido a usuais processos de aperfeiçoamento das composições de preço. Nesse sentido, caso a equipe técnica do TCU houvesse adotado a referência Codevasf janeiro/2006 ao invés da de agosto/2000, o sobrepreço detectado seria eliminado.

9.26. Citam trecho de instrução no TC 044.443/2012-9 no qual se defendeu a tese de que o referencial mais adequado seria sim o da Codevasf de janeiro/2006. Ao analisar esse argumento, o Ministro Relator do Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário teria ponderado que a mediana adotada em tal referência situa-se dentro da mediana do Sinapi, e que, portanto, “deveriam ser desconsiderados por arrastamento, na medida em que o SINAPI já havia sido descartado como referencial de mercado em assentada anterior do TCU” (peça 183, p. 44), embora esse não tenha sido o entendimento que surgiu no Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário.

9.27. Apontam que o TCU apresenta inconsistência quanto à sua opinião sobre a tabela da Codevasf, defendendo seu uso para agosto/2000, mas o rechaçando para janeiro/2006, porque nessa última data estava compatível com o Sinapi, concluindo que “o TCU confere a pecha da inadequação a qualquer referencial que se distancie dos custos das notas fiscais, sendo este o velado critério de auditoria” (peça 183, p. 45).

9.28. As recorrentes mencionam ainda a Nota Técnica 7/2009/GEPAD da Caixa Econômica Federal como resultado de ampla pesquisa em vários órgãos para aprimorar as cotações sobre tubos de ferro. As contratadas já haviam apontado existir um subfaturamento utilizando a mediana dos preços desse documento. Mas o voto condutor do Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário afastou tal método porque o subpreço resultou principalmente em função do tubo de diâmetro 1.000 mm, item para o qual havia apenas quatro referências, sendo uma um *outlier* que elevou indevidamente a média.

9.29. Consideram que o TCU novamente teria apresentado comportamento inconsistente ao entender adequada a referida nota técnica, mas vedando uma aplicação particular de tal documento, o qual já teria utilizado como parâmetro de mercado no Acórdão 314/2011-TCU-Plenário.

9.30. Entendem as recorrentes que puderam comprovar a economicidade dos preços de tubos de ferro seja a partir do Sinapi, da tabela Codevasf/2006 ou então da Nota Técnica nº 007/2009/GEPAD.

Análise

9.31. O argumento central das recorrentes em relação ao fornecimento de tubos de ferro é que houve o uso por parte da equipe técnica do TCU de uma referência atípica atualizada por período excessivamente longo, contrariando dessa forma, a jurisprudência do próprio Tribunal.

9.32. Embora realmente exista jurisprudência desaconselhando o uso do recurso de atualização de um valor de referência por um determinado índice setorial por longos períodos, há de se considerar que esse não foi o único recurso para o estabelecimento do preço de referência.

9.33. Ou seja, entende-se que o uso de reajuste por longos períodos é uma estratégia desaconselhada, mas defende-se que não seja absolutamente desautorizada, havendo uma presunção *juris tantum* de que seja um artifício indevido, exigindo confirmação por outros meios de que tal forma de reajuste não tenha gerado distorção significativa.

9.34. Ora, não necessariamente um reajuste por longos períodos irá gerar distorções significativas. Os índices setoriais são criados para refletir o comportamento do preço de determinado mercado. Quanto mais representativo determinado insumo for na cesta de itens de um índice, melhor esse índice refletirá a alteração de preço do insumo em questão. Ou alternativamente, caso o insumo acompanhe as alterações do mercado a que pertence de forma bastante próxima, o índice também refletirá corretamente a evolução do preço do insumo.



9.34.1. Ademais, pode ser ponderado que insumos, como no presente caso, podem não sofrer parte das modificações ao longo do tempo suportadas por composições de preço, as quais podem passar por alterações em sua metodologia executiva, seja em equipamentos, consumo materiais, produtividade etc. Dessa forma, os argumentos contra a atualização por índices, por exemplo, o fato de não capturar mudanças no mercado, como a entrada de novos fabricantes, inovações tecnológicas e obsolescência de equipamentos, como mencionado no relatório do Acórdão 1163/2014-TCU-Plenário, têm seus efeitos minimizados em situações como no presente caso, no qual se trata apenas do fornecimento de um tipo de insumo, e não de um conjunto de composições ou de um orçamento-inteiro.

9.34.2. Itens isolados podem experimentar redução de preço caso haja ampliação do número de empresas ofertantes, mas no presente caso, conforme análise constante da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CAIXA (peça 135, p. 80-81), até sua emissão, portanto, após o reajuste em discussão, o mercado do tubo de ferros fundido dúctil permaneceu monopolístico, dessa forma sem grandes variações na oferta.

9.34.3. Não se está com isso afirmando que não houve quaisquer modificações na forma produtiva dos ferros de tubo dúctil de 2000 para 2006, mas que algumas das principais variáveis que poderiam ter se alterado foram verificadas, sem haver indícios ou provas de que houve alguma variação tecnológica significativa na produção desse item nesse período.

9.34.4. Outra redução relevante que itens isolados podem sofrer seria a partir da oscilação dos preços dos insumos que os compõem, no caso, o ferro, mas tal aspecto entende-se que estaria contemplado pelo índice utilizado, conforme se discorrerá no próximo item.

9.34.5. O índice utilizado no presente caso foi o “Índice de Obras Hidrelétricas – Produtos de ferro fundido – FGV – Preços por atacado”, ou seja, apresenta razoável grau de especificação ao tratar apenas de itens produzidos com ferro fundido, sem interferência de outros produtos como concreto ou aço, de modo a haver boa probabilidade que sua evolução reflita adequadamente o preço dos tubos de ferro fundido dúctil, embora existam outros produtos e tipos de ferro fundido.

9.35. E efetivamente, verificou-se no presente caso que o preço gerado pelo reajuste por índices correspondeu razoavelmente aos preços de mercado constante de notas fiscais disponíveis, além de outras fontes.

9.36. A seguir discorrer-se-á quanto a diferenças entre o presente caso e julgados do TCU que não aceitaram atualizações de preço de itens por meio de índices ao longo de alguns anos.

9.36.1. O Acórdão 854/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, menciona a tentativa da empresa contratada em retroagir valores do Sicro 2 de janeiro/2015 para a data-base do orçamento, em novembro/1996, ou seja, por 18 anos, misturando os sistemas Sicro 2 com o Sicro 1, os quais apresentam substanciais diferenças de premissas e estruturas das CPU, portanto diferente do presente caso, que se tratou de atualização de apenas um tipo de insumo e não de diversas composições de custo (vide itens 56 e 57 do voto).

9.36.2. O Acórdão 2127/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, rechaçou a atualização do orçamento-base em julho/1996 até o Sicro de agosto/2004 com uso do Índice Nacional de Custos da Construção (INCC) da FGV, ou seja, um índice bastante amplo e não específico às obras rodoviárias, diferentemente do presente caso, que se trata de índice específico e de insumos de mesmo material, ao invés de diversas composições distintas (vide itens 11 e 12 do voto).

9.36.3. O Acórdão 2312/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, não acatou obtenção de comparação de preço de pregão de 2012 atualizado até 2014. Apesar do prazo não tão longo, verifica-se que não foi possível definir um índice adequado para o caso, posto que o IGP-M previsto contratualmente não contemplava satisfatoriamente itens de informática. Ademais, foi apontada “grande oscilação nas identificações de sobrepreço” conforme as referências utilizadas e “diferenças relacionadas aos quesitos de segurança” entre os pregões utilizados para comparação. Portanto, diferente do presente caso, no qual outras referências confirmaram o cálculo realizado e o



índice guarda aderência com o insumo que se pretende atualizar (vide itens 50, 53, 64 e 83 do voto).

9.36.4. O Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aborda proposta de retroação de preços constante de estudo elaborado pela Fipe sem “justificativas a respeito da escolha dos índices utilizados para deflação” e sem apresentar “as composições de custo unitário de referência e outras documentações comprobatória das pesquisas realizadas”, portanto diferente do presente caso, no qual se trata apenas de um tipo de insumo e com justificativa referente ao índice utilizado (vide itens 25 e 26 do voto).

9.36.5. O Acórdão 1500/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, rejeitou uma atualização de valor de janeiro de 1998 a novembro de 2000 referente a defensas portuárias. Verifica-se que não foi o lapso temporal de atualização o foco da decisão, mas sim dúvidas sobre: o índice aplicável, o peso dos elementos importados no item a fim de se ponderar adequadamente a variação cambial no índice a ser utilizado e diferenças construtivas do caso em pauta com a referência, diferente do presente caso, no qual não há influência cambial (vide itens 9, 24 e 26 do voto).

9.36.6. O Acórdão 2602/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, confirmou a preterição do uso de uma referência de defesa portuária de 2006 para 1998, ponderando-se sobre importação e evolução tecnológica de vários elementos utilizados na fabricação do referido item, apontando que “não existem índices de mercado oficiais específicos para defensas portuárias (...) um índice geral para obras portuárias dificilmente se adequaria ao caso concreto”. Optou-se por um valor de 2001, “referencial de preços mais próximo no tempo e confiável no detalhamento”. Portanto, não foi meramente uma questão de inaceitabilidade de uma retroação ao longo dos anos, mas havia também a importância da ausência de índice específico, de mudanças tecnológicas e da influência cambial, além da disponibilidade de uma outra referência aplicável de maneira mais precisa por ter sido mais bem detalhada e “cujos preços já foram aferidos pelo TCU” (vide item 7 do voto).

9.36.7. O Acórdão 1163/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, julgou o resultado de auditoria operacional sobre o Banco de Preços de Referência da Aneel no qual se comparou tais preços com dados do mercado mais recente obtidos da Eletrobras, ou seja, com preços de mercado, tendo sido detectadas diferenças de 193% a -53%. Verificou-se o uso de dados de 2002 a 2008 levados até 2010 por fórmulas criadas a partir de índices diversos (IGPDI, IGPM, IPCA, INCC, dólar e IPA-OG/FGV de vários tipos) sendo que foram apontados diversos problemas no referido banco, como uso de “um único dado de aquisição” num determinado caso; e ausência de transparência nos índices de regionalização, de “metodologia de coleta, validação e tratamento dos dados” e de definição de “periodicidade mínima” de revisão do banco. Portanto uma situação bem mais complexa e com o uso de alguns índices genéricos, diferentemente do presente caso. Obviamente o uso de índices genéricos dificulta que tais índices captem a “oscilação de insumos específicos, inovações tecnológicas” e outros impactos (vide item 9.1.9 do Acórdão e itens 14, 18, 26, 31, 36, 46 do voto e peça 15, p. 61-67 do TC 006.335/2013-6).

9.36.8. No relatório que acompanha o Acórdão 396/2008-TCU-Plenário, consta relato acerca de inexistir Sicro para a data-base do contrato (maio/2000), motivo pelo qual se utilizou o Sicro de outubro/2000, deflacionado. A contratada, no entanto, solicitou a atualização do orçamento para o Sicro de julho/2006, por meio de índices, alegando que dessa forma o sobrepreço seria desconstituído. No entanto, considerou-se que “todas as inadequações apontadas anteriormente para o orçamento elaborado com data base de out/00 valem também para a data base de jul/06”. Dessa forma, não se trata apenas de um problema de atualização por índices, mas de outras irregularidades associadas ao orçamento. Aponte-se ainda que em janeiro de 2013 o DNIT realizou importante reformulação das metodologias de cotações e tratamento de preços, melhorando a aderência entre os índices e a evolução do Sicro, minimizando os problemas antes detectados nesse sentido (vide itens 2 e 30 a 32 do relatório e “Sistemas Referenciais de Custos Rodoviários Federais: evolução histórica e métodos de reajuste”, ISC, UNB, 2018 Luciana Lauser Timm, p. 33 e 75).



9.37. Dessa forma, na pesquisa realizada, apesar de não exaustiva, não se vislumbrou precedente deste Tribunal que tenha rechaçado a atualização de um valor por seis anos havendo adicionalmente a situação de: a) apenas um tipo de insumo, e não várias composições ou um orçamento inteiro de obra; b) índice com boa especificidade e aderência ao insumo em questão; e c) confirmação da adequação do valor por meio de outras fontes.

9.38. É importante observar que a deflação ou atualização de valores por meio de índices não é função apenas do lapso temporal, mas também do objeto a ser deflacionado/atualizado, do tipo de índices disponíveis e aplicáveis e da existência de outras referências que possam dar maior robustez ao valor encontrado. Portanto, considera-se inadequada a definição inflexível de um período máximo para se aceitar esse recurso de geração de preços referenciais, sem considerar aspectos como o conjunto probatório do valor de mercado da referência e o grau de aderência do índice ao item que se está a corrigir monetariamente.

9.39. Portanto ao se defender a flexibilização da vedação desse método não se está com isso defendendo seu uso indiscriminado, mas pelo contrário, que existe uma presunção *juris tantum* de sua inadequação, a qual pode (ou não) ser desfeita em face do uso de outras fontes e informações que corroborem de maneira consistente e razoável o resultado.

9.40. Sabendo-se das dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas em gerar preços referenciais para itens específicos, não se entende recomendável a imposição de restrições desnecessárias aos recursos possíveis, mas, ao contrário, a valorização do conjunto probatório que confirme a validade de determinada estratégia, combinada com o incentivo ao constante aperfeiçoamento dos sistemas referenciais de custos.

9.41. Sobre a tabela Codevasf 2000 não estar disponível aos licitantes no momento da contratação, não altera o fato de que se demonstrou ser um referencial de mercado adequado, incitando a devolução de valores recebidos por meio de superfaturamento. É razoável esperar que as licitantes realizem seus próprios cálculos, avaliações e pesquisas antes de ofertar sua proposta, não se esperando que apenas apliquem um desconto aleatório sobre o orçamento referencial da licitação. Ou seja, mesmo sem ter acesso à tabela Codevasf 2000, seu uso se justifica por representar um preço de mercado médio, ao qual as licitantes poderiam ter acesso de diversas formas, como por exemplo, realizando cotações junto a fornecedores.

9.41.1. A questão da disponibilidade no momento da licitação da tabela Codevasf 2000, de notas fiscais ou de qualquer parâmetro que refletisse os reais preços de mercado teria relevância para definir a responsabilização dos gestores, mas não para afastar o superfaturamento observado.

9.42. Sobre a tabela Codevasf 2000 não se aplicar diretamente à obra em pauta, exigindo ajustes, verifica-se que o referencial obtido (“tubo de ferro fundido dútil, classe K7, revestido externamente com zinco metálico e pintura betuminosa e internamente com argamassa de cimento, bolsa modelo JE2GS e anel de borracha para junta elástica”, nos termos colocados pelo item 9.1. do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário) corresponde ao que consta do orçamento proposto pelas recorrentes na licitação (tubo de ferro dútil TK7JGS que atenda às normas técnicas brasileiras em vigor, vide peça 9, p. 44), sendo também o que consta do cálculo do superfaturamento e nos preços referenciais obtidos do sistema Atrium da Codevasf (peças 72, p. 1 e 75, p. 2-4) e na cotação realizada pela Compesa junto ao representante da Saint-Gobain Canalização Ltda. (peça 121, p. 57). Portanto não há o que se falar em necessidade de ajustar a referência para a obra específica.

9.42.1. Pode-se considerar ainda a respeito desse assunto o seguinte trecho do relatório do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário:

Nesse sentido, foram obtidos também os preços de referência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional, que mobiliza investimentos públicos para a construção de obras de infraestrutura, particularmente para a implantação de projetos de irrigação e de aproveitamento racional dos recursos hídricos. Atuando na mesma região geográfica (Nordeste) e na mesma atividade econômica (obras hídricas), entende-se que o sistema de preços da CODEVASF pode ser bastante representativo para o caso em estudo.



9.43. Quanto ao argumento de preterição indevida do Sinapi, verifica-se inicialmente que esse sistema não foi utilizado para o orçamento-base da licitação no que concerne os tubos de ferro fundido dúctil, ao contrário do que parecem alegar as recorrentes, uma vez que houve cotação direta com o fornecedor. Os próprios responsáveis reconheceram que o preço do Sinapi para tubos de ferro fundido estava elevado:

(...) é alegado que os técnicos da Compesa, ao elaborarem o orçamento referencial do certame, adotaram os preços unitários dos tubos de ferro fundido cotados diretamente junto à empresa Saint Gobain, única fornecedora do mercado à época, consoante cotação do fabricante em anexo nestes autos (peça 121, p. 57), preços estes que estavam bem abaixo do referencial da tabela Sinapi (trecho do relatório do Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário).

9.44. Portanto, verifica-se que não se trata de uma cotação usual do Sinapi, no sentido de ser obtida a partir de vários fornecedores seguindo metodologia estabelecida de tratamento de dados, mas sim de um item cujo mercado estava altamente concentrado, um monopólio de fato, ou seja, um único fornecedor. Os riscos de imprecisão da estimativa nesses casos podem ser avaliados a partir do seguinte relato:

A Caixa Econômica Federal também esteve reunida com representantes da empresa Saint-Gobain, atualmente o único produtor de tubos de ferro fundido no Brasil, conforme 'Atestado de Produtor e Fornecedor Exclusivo' (fl. 41, Anexo 17). Na conclusão da reunião, a CEF informou à Saint-Gobain que, caso a disparidade de preços constantes no Sinapi em relação àqueles efetivamente praticados no mercado permanecesse, haveria descontinuidade de sua divulgação pelo IBGE' (trecho do relatório do Acórdão 2710/2009-TCU-Plenário).

9.45. A metodologia de cálculo do superfaturamento utilizou o sistema Sinapi para a parte de obras de engenharia, mas devido a inconsistências encontradas nesse sistema no que diz respeito aos tubos de ferro, desprezou-se essa referência nesse quesito a favor de outra que representasse de melhor forma o preço de mercado (peça 75). Assim, no voto do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário é reconhecido o caráter oficial do Sistema Sinapi, afirmando-se ser esse o caso geral, mas, ao trazer o princípio da busca da verdade material, entendeu ser correto o sobrepreço apontado ignorando-se a referência do Sinapi para os tubos de ferro:

(...) é impossível desprezar evidências cabais de enriquecimento sem causa evidenciada por pesquisas de preços ou notas fiscais de fornecimento. Num balanceamento de valores e em razão do que discorri, tenho que a substituição do preço oficial deve ser empreendida em **casos concretos** onde, indiscutivelmente, houver **incoerências grosseiras** nos preços dos insumos, e nas hipóteses em que tais inconsistências sejam **materialmente relevantes e capazes de propiciar um enriquecimento ilícito do contratado**.

9.46. Portanto a competência do TCU em detectar dano ao erário se estende até mesmo sobre os preços de sistemas referenciais, caso indiscutivelmente esses estejam equivocados.

9.47. Sobre a preterição do uso do sistema Codevasf 2006, realmente adotada pelo auditor que analisou as alegações de defesa referentes ao Contrato CT.OS.07.0.0467 (peça 158 do TC 044.443/2012-9), alterando o entendimento até então vigente nos autos (vide, por exemplo, a instrução à peça 87 do mesmo processo), tome-se a análise constante do voto condutor do Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário:

À primeira vista, a abordagem adotada pela unidade instrutora parece correta, visto que um referencial com data-base mais próxima à do contrato estará menos sujeito ao risco de distorções ocasionadas pela atualização de preços com base em índices. No entanto, embora concorde que, quanto menor o período a ser aplicado na atualização de preços, melhor a precisão do resultado, divirjo quanto à utilização dos preços publicados pela Codevasf em janeiro de 2006 como referenciais de mercado para os tubos de ferro fundido.

Esses preços da Codevasf de janeiro de 2006 já haviam sido descartados quando das análises iniciais dos preços contratados, conforme se extrai do seguinte trecho do relatório que embasou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário:



"A Tabela 4 resume os resultados obtidos pela comparação de preços entre sistemas na data-base de 03/08/2000, identificada como a cotação mais recente realizada pela própria CODEVASF, haja vista que, curiosamente, os preços disponíveis pela CODEVASF na data de 23/01/2006, são rigorosamente os mesmos preços das 'medianas' do SINAPI."

Naquela ocasião, a unidade instrutora justificou que a cotação mais recente disponível da Codevasf era a de agosto de 2000, pois os preços divulgados em janeiro de 2006 eram exatamente os mesmos daqueles publicados pelo Sinapi.

De fato, pode-se verificar que os preços dos tubos tipo K7 JGS da tabela Codevasf à peça 139 são idênticos, inclusive nos centavos, aos preços do Sinapi pesquisados em Pernambuco, à peça 181. E, quanto aos preços dos tubos de ferro fundido do Sinapi, devo lembrar que os valores divulgados nesse sistema estavam comprovadamente superestimados em relação aos preços praticados no mercado, conforme demonstrado no levantamento de auditoria que originou esta TCE.

9.47.1. Portanto havia sido observado, em relação aos tubos de ferro, que os preços da Codevasf 2006 estavam idênticos aos do Sinapi, os quais se revelaram incontestavelmente superestimados, fato reconhecido pelo TCU, pelas recorrentes e pela Caixa, e confirmado pelas notas fiscais. Até 2006, esse item ainda não havia sido corrigido no Sinapi. Foi apenas por meio do item 9.6 do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, exarado na sessão de 11/2/2009, que se informou à Caixa para que adotasse providências "com relação às incongruências, detectadas por este TCU, nas composições de custos unitários de aquisição de produtos de alta especificidade (em especial os tubos de aço e ferro fundido fabricados em grandes diâmetros). Na sequência, a Caixa apresenta a Nota Técnica 7/2009/GEPAD com avaliação desse mercado e reconhecendo que as cotações dos tubos de ferro constantes do Sinapi estavam superestimadas.

9.47.2. Dessa forma, resta mais uma vez reafirmado que nem o Sinapi nem o Codevasf 2006 estavam retratando o valor de mercado desse item de alta especificidade e concentração de mercado. A inadequação do Sinapi para os tubos de ferro, e o esquema de monopólio dessa produção, conforme informado na Nota Técnica 7/2009/GEPAD (peça 135, p. 81-82) já era de conhecimento do TCU. Veja-se trecho do relatório do Acórdão 1020/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, sobre obra hídricas na Adutora Italuís II, no Maranhão:

Em função desse comportamento anômalo, não se pode utilizar os valores levantados no banco de dados constante do SINAPI. Assim, consultaram-se os preços desses tubos diretamente com o único fabricante instalado no Brasil, a empresa Saint-Gobain Canalização.

9.48. Sobre o fato de as recorrentes terem ofertado um desconto de 30% sobre o preço do Sinapi, e mesmo assim tendo sido detectado sobrepreço e superfaturamento, tal situação apenas serve para reforçar a inadequação de tal referencial.

9.49. Quanto aos questionamentos sobre o uso dos preços do MDIC, considera-se que representaram um elemento probatório adicional a reforçar o preço referencial adotado. Foram obtidos do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco do Brasil e correspondem à rubrica "exportações de tubos de ferro fundido, ferro ou aço e seus acessórios", de onde se obteve um valor de R\$/kg, portanto plenamente aplicável ao presente caso, sendo que a alegação de que tais referências deveriam ser acrescidas de transporte não procede em função de que os preços obtidos eram FOB, ou seja, com inclusão de todas as despesas até o ponto de embarque para a exportação, conforme consta do relatório do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário.

9.50. Não é possível aceitar o argumento de que notas fiscais e dados do MDIC sejam preços mínimos e não médios, e nem foram trazidas provas para essa alegação. Ademais, se as notas fiscais em pauta fossem alguma espécie de preços mínimos dentro de um universo de referências, poderia ser um caso de subfaturamento a fim de elidir impostos. Da mesma forma, caso o preço de exportação seja alguma espécie de preço mínimo, ou seja, inferior ao praticado no mercado interno, isso corresponderia a *dumping* que pode ser enquadrado como prática proibida.



9.52. Sobre a alegação de que os preços do orçamento-base da Compesa estariam conforme os da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CEF, tal fato não corresponde à realidade. Pode-se verificar na Tabela 4 a seguir, sem retirar nenhum dado da amostra do referido estudo da Caixa que os preços contratuais (C), com base no orçamento da licitação gerado pela Compesa, estão superiores em relação a todas as medianas (F) e à maioria das médias (E). Os cálculos dessas duas últimas colunas citadas encontram-se na Tabela 3. Deve ser observado que a mediana não é tão influenciada por valores extremos como a média, sendo que para o cálculo de uma média aritmética simples mais representativa em geral recomenda-se a eliminação de *outliers*. Sabe-se que um dos tratamentos estatísticos usualmente realizados a fim de apresentar medidas mais correspondentes à média real da população é a retirada de *outliers* da amostra.

9.53. Retirando-se os *outliers*, o preço referencial (D) utilizado pelo TCU fica superior tanto em relação às médias quanto às medianas da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CEF.

9.54. É importante observar que a tabela com valores médios à peça 135, p. 114 não faz parte da Nota Técnica 7/2009/GEPAD e não corresponde aos valores resumidos do Anexo I da referida Nota (peça 135, p. 103-108), em que pese seu título constar como “Preço de referência a partir das licitações na Nota Técnica nº 007/2009/GEPAD/CAIXA”. Trata-se de cálculo dos responsáveis, desacompanhado de memória e critérios.

9.55. Pode-se observar que os tubos de ferro dúctil constam, no cálculo do superfaturamento do presente contrato, com diâmetro nominal de 600, 700, 800 e 1000 (peça 72). Quanto aos tubos de 1000 mm, já foi apontado no voto do Acórdão recorrido que esse valor foi gerado apenas a partir de quatro cotações sendo que havia um importante valor atípico (*outlier*) que deveria ter sido desconsiderado:

Tabela 3 – Tubos de ferro dúctil: tabulação de resultados da Nota Técnica CEF 7/2009 para os diâmetros nominais medidos no âmbito do CT.OS.06.0.0549

DN	Qtd. (m)	Preço (R\$) ref. tabela ¹	Corrigido para mar/2009 (R\$) ²	Deflacionado para set/06 (R\$) ³
600	542	922,95	1.070,02	929,32
	4452	493,19	571,78	496,59
	2700	686,15	795,48	690,88
	7500	500	579,67	503,45
	3504	670	670,00	581,90
	3035	675	675,00	586,24
	222	513,47	513,47	445,95
	4776	597,43	669,04	581,07
	60	374,98	454,47	394,71
	48	422	489,24	424,91
	300	404,88	469,39	407,67
	870	502,03	582,03	505,49
	12	433,89	525,60	456,49
Mediana			579,67	503,45
Média			620,40	538,82
700	6180	666,89	773,16	671,49
	3816	711,89	711,89	618,28
	2443	789,7	884,36	768,07
	60	1391,1	1.612,76	1.400,70
	17	1391,1	1.612,76	1.400,70
	86	850	850,00	738,23
Mediana*			811,58	704,86
Mediana			867,18	753,15
Média*			804,85	699,02



DN	Qtd. (m)	Preço (R\$) ref. tabela ¹	Corrigido para mar/2009 (R\$) ²	Deflacionado para set/06 (R\$) ³
Média			1.074,16	932,91
800	336	883,46	883,46	767,29
	72	734,29	856,78	744,12
	3493	1000	1.000,00	868,51
Mediana			883,46	767,29
Média			913,41	793,31
1000	14	1198,83	1.198,83	1.041,19
	560	1446,71	1.620,11	1.407,08
	13134	1249,86	1.249,86	1.085,51
	4	3680	4.121,08	3.579,19
Mediana*			1.249,86	1.085,51
Mediana			1.434,99	1.246,30
Média*			1.356,27	1.177,93
Média			2.047,47	1.778,25

Fonte: peça 135, p. 103-108.

Obs.: Os valores assinalados com o asterisco indicam as medidas sem os *outliers* (foram considerados três ao total, dois nos tubos de 700 mm e 1 nos tubos de 1.000m), devido a estarem com um preço muito acima e quantidades relativas bastante inferiores em relação aos demais levantamentos do diâmetro de que tratam (quanto menor o diâmetro exige-se uma maior quantidade em metros para representar uma pequena quantidade)

¹ Preço do momento da licitação pesquisada, datas de 2006 a 2008.

² O índice foi gerado a partir do quociente entre preço Sinapi mar/2009 indicado na tabela e preço Sinapi que corresponderia à data-base do contrato (realizado um cálculo invertido ao que foi feito na nota técnica).

³ Foram utilizados os índices à peça 135, p. 119-120.

Em complemento, julgo necessário registrar neste voto que a tentativa das empresas contratadas de demonstrar a ausência de sobrepreço com base nos valores da Nota Técnica 007/2009/GEPAD/CAIXA deve ser refutada, visto que a análise apresentada contempla valores claramente inadequados. (...) Ocorre que esse subpreço é resultante principalmente do tubo de diâmetro 1.000 mm. Ao se pesquisar a origem do preço referencial desse tubo, verifica-se que ele foi obtido da média de apenas quatro licitações, sendo que **três delas têm um preço referencial em torno de R\$ 1.200,00/m e apenas uma tem um preço de R\$ 3.541,54** (peça 135, p. 118).

Na tabela original da Caixa (peça 135, p. 107), é possível ver que esse preço destoante é oriundo de um pregão da SAMAE/Caxias do Sul, **que adquiriu apenas 4 metros de tubo, sendo que, logo em seguida, o pregão realizado pela mesma empresa para adquirir 13.314 metros de tubo resultou em um preço quase 65% mais barato.** (grifado)

Tabela 4 - Comparação entre alguns preços dos tubos de ferro dúctil (preços em R\$, data-base set/2006)

(A) Tubos de ferro dúctil (DN)	(B) Qtd medida (m)	(C) Preço contrato	(D) Preço referencial	(E) Preço médio com outliers NT 7/2009	(F) Preço mediano com outliers NT 7/2009	(G) Preço médio sem outliers NT 7/2009	(H) Preço mediano sem outliers NT 7/2009	(I) Número resultados na pesquisa
1000 mm	4946	1598,33	1272,6	1778,25	1.246,30	1.177,93	1.085,51	4



700 mm	1049	951,3	721,14	932,91	753,15	699,02	704,86	6
600 mm	1508	745,6	559,94	538,82	503,45	538,82	503,45	13
800 mm	411	923,37	871,73	793,31	767,29	793,31	767,29	3

Fonte: Peças 72 e 135, p. 103-108.

9.56. Observa-se, portanto, que os tubos de ferro tendem a apresentar considerável efeito escala a partir de um certo número de quantidades, de modo que a exclusão de uma aquisição de apenas quatro unidades/metros é condizente com a realidade do presente contrato, com quase 5.000 metros medidos desse item conforme Tabela 4.

9.57. Quanto à necessidade de se pesquisar múltiplas fontes idôneas, foi justamente isso que foi feito, inclusive com o uso dos dados de exportação de tubos de ferro fundido. E posteriormente o trabalho realizado pela Caixa Econômica Federal consubstanciado na Nota Técnica 7/2009/GEPAD confirmou que os preços referenciais da equipe técnica estavam adequados, com exceção da necessidade do ajuste recém mencionado.

9.58. Verifica-se no Anexo I da Nota Técnica 7/2009 (peça 135, p. 103-108), que os diâmetros nominais (DN) dos tubos ocorridos neste contrato não costuma ser o mais usual. Embora tenham sido levantados aproximadamente 270 resultados no estudo da Caixa, apenas 26 atendiam ao diâmetro nominal de que trata o presente contrato, os demais eram menores em sua grande maioria. A Tabela 4 contém uma tabulação e reajuste de valores dos levantamentos realizados pela Caixa para os diâmetros nominais medidos no presente contrato.

9.59. Por essa razão, entendeu-se inadequada a utilização dos valores dessa nota técnica, embora o levantamento tenha sido louvável e evidenciado de forma mais específica o problema da cotação desse insumo no Sinapi. Dessa forma, entende-se correta a avaliação constante do voto do Acórdão recorrido foi a de que, apesar dos esforços da Caixa, ainda assim as referências não serviriam para substituir os preços de referência já adotados nesse caso em específico:

Ainda que se tentasse corrigir as inconsistências dos cálculos apresentados pelas defendentes, os valores obtidos da Nota Técnica 007/2009/GEPAD/CAIXA são escassos para os diâmetros dos tubos do contrato em análise. Sendo assim, devido à sua baixa representatividade, a análise pretendida pelas defendentes não é capaz de substituir os preços referenciais já adotados pela unidade instrutora.

9.60. Dessa forma, concorda-se com a avaliação de que as notas fiscais do próprio contrato ou do outro contrato realizado na mesma época e região (peça 7), incluso considerações sobre transporte, BDI e impostos, são uma baliza de maior precisão em detrimento de outras notas fiscais que a Caixa pesquisou para os diâmetros com que se está lidando.

9.61. Além disso, cabe observar que a jurisprudência do TCU permite o uso de notas fiscais para verificações de débito ao erário. E ademais, deve ser lembrado que os valores das notas fiscais não foram diretamente adotados no presente caso, mas sim os da tabela da Codevasf/2000, os quais estavam abaixo dos obtidos das notas fiscais específicas dos contratos auditados:

Conforme consta do relatório que embasou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, o sobrepreço dos tubos de ferro fundido contratados seria, em média, de 55% em relação às notas fiscais da própria obra do Sistema Pirapama, de 54% em relação aos preços de exportação dos tubos obtidos a partir de dados do extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e de 34% em relação à tabela Codevasf. Conservadoramente, adotaram-se os valores obtidos da Codevasf, os quais mostraram-se como um limiar superior dos preços de mercado pesquisados. (trecho do relatório do Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário)

9.62. No que concerne ao uso de notas fiscais para comprovar preço de mercado, em primeiro lugar pode-se apontar que notas fiscais são indícios de prova de verdade material do que está sendo negociado no mercado. No presente caso, foram apresentadas pela Sefaz-PE em resposta à diligência (vide item 21 do relatório do Acórdão recorrido). Estando disponíveis, não há motivos para serem ignoradas, o que não contraria o trecho do voto do Acórdão 1.725/2009-TCU-Plenário



trazido pelas partes, posto que tal posicionamento não se refere à vedação do uso de notas fiscais, mas sim à ausência de previsão de se exigir das contratadas que as apresentem.

9.63. Pode-se recordar o fato de tratar-se de um insumo com apenas um fornecedor, o que dificulta sobremaneira a obtenção de preços referenciais, constituindo as notas fiscais um dado potencialmente relevante nesse sentido. O assunto também foi abordado anteriormente, como por exemplo nos trechos a seguir:

A utilização de Notas Fiscais para apuração de sobrepreço em obras públicas, mormente quando o insumo ou serviço é de grande especificidade e seu preço de mercado não pode ser facilmente obtido dos sistemas de pesquisa tradicionalmente empregados, encontra pleno respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas. Seleciona-se, como exemplo, o item 9.3.1 do Acórdão 257/2004-TCU-Plenário (...) O Sumário do Acórdão 1551/2008-TCU-Plenário (Representação contra a construção da Ponte Forte/Redinha em Natal/RN) também ratifica os entendimentos acerca do uso nas notas fiscais como elementos de referência de custos de materiais e equipamentos de grande vulto (...) (trecho do relatório do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário)

De fato, este Tribunal já admitiu as notas fiscais como referência para o cálculo do débito, conforme os mencionados Acórdãos 2.677/2018, 2.109/2016, 1.992/2015 e 993/2009, todos do Plenário. (trecho do voto complementar do relator no Acórdão 1537/2020-TCU-Plenário)

9.64. Sobre o meio correto para a Administração conhecer o preço de mercado ser a licitação e não o uso de notas fiscais, verifica-se que a concorrência neste caso estaria de forma geral prejudicada em função da existência de monopólio bem como a partir do fato de os preços de referência estarem sobrestimados. O fato de o resultado da licitação não ter apresentado os preços de mercado encontrados pela equipe técnica não deixa de refletir uma prova de que os leilões públicos nem sempre geram o desejado nível de concorrência.

9.65. Quanto aos custos adicionais relativos ao transporte, armazenamento e à efetiva instalação dos tubos, observa-se que consta do relatório do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário ter havido a consideração do transporte e impostos sobre as notas fiscais, bem como da taxa de BDI de 13,5% conforme a proposta do consórcio.

9.66. Verifica-se na Curva ABC do contrato (peça 72) que serviços como escavação para instalação dos tubos constavam à parte, não cabendo a alegação de que deveriam estar inclusos dentro da rubrica de fornecimento de tubos. Também cabe observar que as despesas indiretas alegadas deveriam estar inclusas no BDI.

9.67. Além disso, consta do orçamento proposto pelo consórcio vencedor (peças 9, p. 10-52 e 10, p. 1-34) rubricas isoladas referentes a “montagem/colocação de registros flangeados, peças e tubos”, “montagem de junta flangeada de tubos e conexões de ferro fundido”, “instalação da obra”, “mobilização/desmobilização”, “instalações elétricas”, “operação e supervisão do canteiro” “execução de corte em tubos de ferro fundido” e outras que abarcam gastos que as recorrentes procuraram alegar que deveriam ser adicionados ao preço referencial do serviço de “fornecimento de tubos de ferro dúctil”, o que, caso feito, implicaria em dupla contabilização de serviços, portanto. Sobre os caminhos de serviço, entende-se constarem nos serviços de terraplenagem. Verificou-se que tais itens foram medidos (peça 82).

9.68. Ademais, tendo sido incluído o BDI da proposta do consórcio, não se vislumbra óbice ao direito ao lucro por parte do consórcio contratado, o que não implica autorização para enriquecimento sem justa causa, vedado pelo art. 884 do Código Civil.

9.69. Sobre a aplicação retroativa do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, verifica-se que em seu voto foi mencionado que “estando a avença viciada já em sua origem” não há o que se falar em segurança jurídica. Entendeu-se haver erros grosseiros no orçamento, de modo que não há ato jurídico perfeito em tais casos. Portanto não se pode aplicar o art. 23 da LINDB, posto que não se trata de nova interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado, mas de constatação de um orçamento com sobrepreço, dentro do prazo prescricional.



9.69.1. Tal acórdão julgou levantamento de auditoria do Fiscobras 2008, chancelando a metodologia adotada pela equipe técnica, e não implicou em mudança de entendimento acerca do Sinapi como referência oficial, uma vez que se tratou apenas de um caso pontual e isolado com evidente erro e elevada imprecisão em um tipo de cotação em tal sistema.

9.69.2. Raciocínio semelhante ao apresentado também serve para rebater a argumentação sobre quebra de equilíbrio econômico-financeiro ajustado no momento da licitação. Estando o orçamento-base eivado de vícios, não pode ser utilizado como base para algum direito adquirido. Ademais, em caso de evidente prejuízo ao erário não há o que se falar em equilíbrio econômico-financeiro. Sobre a alegada violação ao art. 65, inciso II, c, da Lei 8.666/1993, verifica-se que esse dispositivo trata apenas da forma de pagamento, por exemplo, o método bancário, não tratando de mudança de valores devidos em função da detecção de superfaturamento.

9.69.3. Caso o TCU não pudesse exercer sua competência constitucional de proteção aos recursos públicos após a licitação, o controle externo estaria restrito ao controle prévio, que não é o único tipo de controle externo existente, como já mencionado anteriormente.

9.70. Sobre a alegação de desconhecimento acerca do orçamento da Compesa estar superestimado, não é algo a se esperar de alguma empresa licitante, especialmente em relação a um tipo de insumo que correspondia a 18,12% do contrato (peça 72, referente à soma dos percentuais dos tubos de ferro dúctil) em itens de mera intermediação. É razoável esperar que as empresas façam suas próprias pesquisas a fim de definir o valor da sua proposta, sendo um sinal de responsabilidade verificar os principais preços do contrato junto ao mercado. E mesmo se realmente não soubessem, ainda assim cabe a exigência do débito em função do prejuízo ao erário.

9.71. Acerca do trecho do voto do Acórdão 3059/2010-TCU-Plenário trazido pelas recorrentes, onde se menciona que a estimativa da Codevasf de 2000 não seria suficiente, em consulta ao referido voto verifica-se que foi mencionado também o fato de que “a busca pela definição de parâmetros de mercado não deveria ter se limitado a simples consultas junto a um ou dois fabricantes (...) deve se estender (...) para o resultado de licitações”. Ora, a Nota Técnica 7/2009/Gepad/Caixa (peça 135, p. 75-110) “apresentou detalhada conjuntura do mercado de tubos de ferro fundido e optou por utilizar metodologia baseada na coleta de preços homologados em licitações públicas para aquisição de tubos de ferro dúctil” (trecho do relatório do mesmo acórdão).

9.72. Verifica-se que o referido voto questionou a cotação para tubos de ferro fundido com diâmetro de 300 mm, o qual não integra o superfaturamento do presente contrato (peça 72). Em que pese ter sido mencionado (itens 30-31 do voto) que havia preços referenciais da Companhia de Saneamento de Sergipe (Deso) e Seinfra/CE ainda mais benéficos para as contratadas em relação a esse item, não se deve olvidar que o valor da Codevasf adotado estava superior ao das notas fiscais, podendo ser entendido dessa forma um valor médio de mercado de forma apropriada.

9.73. O fato de as notas fiscais estarem sendo utilizadas como parâmetro de mercado não configura uma situação de administração contratada no sentido da metodologia que existia sobre os pagamentos devidos serem desconhecidos até a apresentação da nota fiscal e realizados em função dessas. Na verdade, nem mesmo as notas fiscais do presente contrato é que estão sendo utilizadas, mas sim uma referência adequada, como já se explicou.

9.74. Sobre o Parecer contratado (peça 184), observa-se, de maneira geral, que apresenta argumentos de igual natureza aos da peça recursal, apenas com um viés mais econômico. Diversas alegações pontuais não foram comprovadas. Uma vez que o contrato previa seus mecanismos próprios e corriqueiros de reajuste periódico, não se verifica as consequências práticas da alegada “incerteza que existia quanto ao lapso temporal entre a data base da proposta e o início do fornecimento de tubos” que inviabilizassem o uso de notas fiscais como referência. Ademais, caso tivesse havido realmente um súbito aumento de preços que pudesse ser imputável à Administração, poder-se-ia ter solicitado reequilíbrio econômico-financeiro. No entanto, isso não se comprovou no referido Parecer até porque várias alegações utilizam um índice que também envolve aço, o que é desnecessário em função da existência de índices confiáveis apenas para tubos de ferro.



9.74.1. Quanto aos índices sugeridos pelo referido Parecer, INCC - tubos e conexões de ferro e aço, e IPA – tubos de ferro e aço, não teriam melhor aplicação ao presente caso no qual se tratava apenas de tubo de ferro fundido. O índice adotado, para “Obras Hidrelétricas – Produtos de ferro fundido FGV – preços por atacado”, prossegue sendo mais específico do que os sugeridos, inclusive quanto ao tipo de obras (hídricas). Ora, justamente se os índices sugeridos apresentaram maior alta do que o utilizado (peça 184, p. 23), fato não confirmado, mas tomando-se por base o Gráfico 2 trazido no Parecer, deve ser por causa de outros produtos que não os especificados, posto que os índices sugeridos são mais amplos, referindo-se a mais tipos de ferro e de aço.

9.74.2. Sobre a nota fiscal não representar um preço de mercado porque está relacionada ao poder de barganha do consórcio, entende-se que tal poder advém da magnitude do contrato podendo ser considerado associado ao efeito escala, o qual, com frequência não se reflete em preços referenciais oficiais, sendo que as notas fiscais têm essa vantagem porque se referem à quantidade que nela constam (ou melhor, a um certo nível de quantidade, não necessariamente apenas aquela). Entende-se que a Administração Pública também deve se beneficiar de ganhos de escala, especialmente em caso de intermediações, já que é ela quem está adquirindo grandes quantidades no final das contas.

9.74.3. No que concerne a referência ao Pregão 73/2009, não foi acompanhada da informação acerca do valor contratado e, de toda a forma, tratar-se-ia de apenas uma referência isolada que não iria representar por si melhor referencial do que os já existentes no processo.

9.74.4. Sobre as alegações de casos de aquisição fracionada, considera-se razoável admitir que a negociação diga respeito ao montante integral previsto para o contrato, sendo que o fracionamento irá atender a desdobramentos advindos dos cronogramas e logística de transporte e gestão de estoques, sendo esperado que a contratada uso do fracionamento no sentido de maximizar seus ganhos e não no de aumentar seus custos desnecessariamente. Ademais, analisando apenas o gráfico trazido no Parecer (peça 184, p. 33) observa-se uma concentração de aquisição ou medição em duas épocas, de forma que não parece plausível a alegação acerca de significativa dispersão de quantitativo.

9.74.5. Discorda-se sobre o efeito escala não ter sido comprovado. Embora de maneira não perfeita, observou-se, a Tabela 3, que menores quantidades negociadas tenderam a apresentar um valor unitário maior.

9.74.6. Sobre o uso de notas fiscais, já se discorreu sobre o valor dessa estratégia em contextos de monopólio, sendo que não significa que não haja eventualmente alguma desvantagem neste uso, mas para o presente caso se apresentou como uma referência importante para a aferição do preço de mercado.

9.74.7. Quanto a outras sugestões de referências, sobre as tabelas Codevasf mais recentes, já se comentou como estavam equivalentes ao Sinapi, com valores distorcidos, sem representar a realidade de mercado, fato reconhecido pela CEF. Os itens advindos de mercados monopolizados, como os tubos de ferro dúctil, apresentam maior desafio em se encontrar um valor adequado de mercado para os sistemas referenciais oficiais. Sobre a tabela Seinfra Ceará, é mencionado no voto do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário que também foi levada em consideração: “Ainda, para demonstrar a razoabilidade de seus paradigmas, apresentarem-se pregões de aquisição dos materiais (fl. 304), preços da Companhia de Saneamento de Sergipe e da Seinfra/CE”. Quanto ao uso do ano específico da Seinfra/CE de 2007, observa-se que se tratou apenas de uma referência isolada no Parecer (peça 184, p. 30 e 31), sem indicar valores ou os motivos pelos quais seria importante para a presente análise, de modo que se conclui que as referências já adotadas nos autos constituem evidências sólidas acerca dos preços referenciais adotados.

9.74.8. Sobre a tabela Codevasf não conter especificação, não é verdade, posto que embora a descrição do item conste de maneira resumida na lista do sistema Atrium da Codevasf aposta aos autos (peça 75), já é suficiente para a especificação: tubo FD K7 PB 0=1000, ou seja, tubo de ferro dúctil K7 de diâmetro nominal 1000 mm. K7 corresponde a uma especificação dentro dos três tipos



de tubo produzidos pela Saint-Gobain com ferro fundido dúctil para distribuição de água (<https://www.aecweb.com.br/produto/tubos-classe-k7-k9-e-flangeado/44836>, acesso em 22/9/23).

9.75. Portanto os argumentos trazidos sobre o superfaturamento de tubos de ferro não são suficientes para alterar o entendimento do Acórdão recorrido.

10. Superfaturamento em relação a obras de engenharia

10.1. Na parte do superfaturamento que se refere às obras de construção civil, as empresas recorrentes alegam que o TCU incidiu em desconformidade conceitual, pois apenas utilizou os parâmetros do Sinapi com abrangência nacional, desconsiderando que não estavam adequados à realidade do empreendimento.

10.2. Mencionam que as tabelas de custos referenciais oficiais “não incorporam conteúdos dinâmicos e adaptáveis às mais diversas situações de obras” (peça 183, p. 48) porque são obtidos de obras comuns, como, no caso do Sinapi, de edificações populares, e isso não seria adequado para obras mais complexas de infraestrutura. Por serem referenciais, as composições e valores do Sinapi deveriam ser adaptados a cada caso, sendo que o próprio manual do sistema menciona isso. Ainda mais para comparar com o orçamento do empreendimento, pois não é possível comparar referências que não utilizem parâmetros equivalentes.

10.3. A análise do TCU não teria realizado essa adaptação fundamental, mas teriam tratado o Sinapi como um referencial absoluto de preços. Citam o Acórdão 397/2008-TCU-Plenário sobre o sistema Sicro não contemplar todos os serviços de determinada obra, de forma que algumas composições de custo precisam ser ajustadas.

10.4. Os aspectos nos quais o TCU ignorou as adaptações necessárias foram: dimensionamento dos encargos trabalhistas e sociais; índices de consumo e de produtividade; e custos com equipamentos, mão-de-obra e ferramentais manuais, sendo que o primeiro se aplica a todas as composições e os outros dois são aplicados principalmente aos itens de concreto.

10.5. Apontam que os custos de mão de obra do Sinapi abrangência nacional não contemplam de forma adequada os encargos sociais e trabalhistas da obra em comento, desconsideram custos derivados de convenções coletivas locais e que os custos inclusos na proposta são compatíveis com os efetivamente incorridos.

10.5.1. As convenções coletivas de trabalho não podem ser ignoradas, pois possuem caráter normativo e vinculante, conforme art. 611 e 619 da CLT. Inclusive em Pernambuco a Decisão do TCE 54/2011 reafirma a obrigatoriedade de os entes públicos levarem em consideração tais convenções. Também o Acórdão 4.740/2009-TCU-Plenário apresenta determinação para o órgão exigir da licitante apresentação de proposta de preços contendo todos os encargos devidos, para evitar responsabilidade subsidiária, risco que estaria correndo a Administração no presente caso se não fizesse inserir no orçamento os encargos de maneira devida, conforme Súmula 331/TST. E o RMS 28396/PR do STJ enunciou que os editais de licitação devem levar em consideração as convenções coletivas. Caso a proposta da contratada não inserisse os valores correspondentes a essas rubricas, poderia inclusive ser desclassificada por inexequibilidade.

10.5.2. Citam ainda trecho do relatório do acórdão recorrido sobre o tema, no qual menciona-se que o Sinapi abrange convenções coletivas locais. No entanto, apresentam cópia da folha de pagamento de março/2007 para comprovar que na verdade incorreram em encargos superiores ao previsto no Sinapi, por conta exatamente de convenções locais. Além disso, o TCU utilizou salário de setembro/2006 inferiores à Convenção Coletiva 2006/2007, que entrou em vigência em agosto/2006. E por fim, alega-se que a unidade técnica “adotou de forma inconsistente o salário do ajudante especializado inferior ao do ajudante geral” (peça 183, p. 56).

10.6. Outro aspecto no qual o TCU teria se equivocado seria referente à ausência de consideração de alguns itens e dos índices de consumo e produtividade adotados na proposta. Auditores do TCU teriam excluído dos serviços, sem qualquer justificativa, custos referentes a equipamentos, mão de obra e ferramentas. E o que os índices de consumo e de produtividade que o TCU utilizou não eram condizentes com o porte e o tipo de obra.



10.7. Que os auditores “refizeram completamente as composições de custos, utilizando os insumos e cotações auxiliares originais da proposta apenas quando estavam mais baratas do que as referências oficiais” (peça 183, p. 57), e de resto utilizando o Sinapi, o que prejudicaria as recorrentes e desconsideraria riscos e descontos particulares existentes nas composições do consórcio contratado.

10.7.1. Isso teria afetado o princípio da uniformidade e coerência na aplicação de cotações oficiais, conforme trecho de doutrina de Amauri Saad apresentado, no qual se discorre sobre os riscos de misturar cotações de diferentes origens, pois cada um tem suas próprias premissas, sendo que o correto não seria a Administração pinçar os menores preços de cada sistema, mas sim pagar a mais justa contraprestação, para não afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantido constitucionalmente.

10.7.2. Citam a respeito o Acórdão 863/2009-TCU-Plenário que teria rechaçado a técnica de reunir as menores cotações de várias referências, tendo sido referido explicitamente que o critério menor preço não é absoluto.

10.8. Mencionam que a equipe técnica do TCU teria desconsiderado peculiaridades das tabelas da Compesa. No caso do concreto armado, a equipe não teria se atentado para a peculiaridade das composições de preço da Compesa, “que remuneram o aço e a forma – serviços mais caros do que o próprio concreto – pela metragem cúbica de concreto”. Que a construtora absorvia o risco dessa variação, dentre outros. Que nos itens de concreto, as composições da Compesa previam duas especificações, resistência e consumo mínimo de concreto, por conta do “ambiente abrasivo a que estariam submetidas as estruturas” (peça 183, p. 60). Já no Sinapi, as composições consideram apenas o fator resistência, no entanto, a exigência de consumo mínimo levaria a uma resistência maior do que a estabelecida como mínima, por exemplo, de 40 Mpa nominal na prática viraria 50 Mpa.

10.8.1. No caso do 40 Mpa, a equipe do TCU adotou uma composição de 35 Mpa e adicionou 6,6%, mas não considerou o consumo mínimo de concreto exigido pela Compesa.

10.8.2. Alegam que o Sicro, assim como a Compesa, também considera o nível de consumo do cimento, enquanto o Sinapi não, apresentando apenas cotações de venda comercial de cimento. Apresentam tabela comparando o consumo de cimento entre as referências da Compesa e do Sicro, buscando evidenciar que, para uma determinada resistência, a Compesa requer um consumo mais elevado, de forma que, na prática, devido ao maior consumo de cimento, na Compesa uma determinada resistência nominal teria na verdade uma resistência superior. Ou seja, as recorrentes buscaram definir a resistência do cimento a partir do nível de consumo exigido.

10.9. Quanto às taxas de aço, foi de certa forma o contrário, os gestores da Compesa alegaram que o Sinapi previa taxas superiores às que foram adotadas, ao passo que os técnicos do TCU utilizaram a taxa prevista nas composições do consórcio contratado. Uma vez que as recorrentes aplicaram desconto em relação ao Sinapi nesse ponto, deveria ser abatido do superfaturamento ao invés de adotado como referência. Os riscos de variação do consumo de aço já estavam embutidos em outros aspectos da composição, por isso não é razoável pinçar apenas alguns de seus elementos.

10.10. Nos projetos executivos havia exigência de uso de aço CA-60. “O fato de a composição de custos das recorrentes não especificarem o insumo não significa que o seu custo não foi levado em consideração” (peça 183, p. 62). Por outro lado, a composição de preço unitário (CPU) paradigma utilizou aço CA-50 e bitola 12,7 mm, cujo custo é inferior aos aços de bitola 6,3 mm. O correto seria adotar um preço médio ponderado das várias bitolas utilizadas.

10.11. Essa mesma lógica se aplica às formas, que também poderiam sofrer uma variação de quantitativo que era remunerada pela composição como um todo. O projeto executivo previa o uso de forma circular deslizante. Mesmo que os custos dessa forma não estivessem nas composições, “o projeto impunha a adoção dessa metodologia mais onerosa, que era diluída na composição, para fazer frente ao respectivo risco” (peça 183, p. 65).



10.12. Outro ponto no qual as CPU utilizadas pelo TCU estariam equivocadas seria na desconsideração de mão de obra, ferramentas manuais e equipamentos para os serviços. Para a inclusão desses elementos, as recorrentes utilizaram precedentes do próprio TCU, tais como inclusão de encarregado de serviço e encarregado de turma (Acórdão 2740/2013-TCU-Plenário). Sobre 5% referente a ferramentas manuais, escoram-se no Manual de Custos Rodoviários do DNIT. Quanto à máquina de cortar ferro e à serra circular mencionam as fls. 790-798 do processo licitatório. Já o caminhão *munk* constaria do Anexo XV do Edital de Concorrência 1/2006. Demonstram os serviços nos quais consideram que seriam necessários ajustes.

10.12.1. Alegam que a instrução do TCU apenas limitou-se a informar que a metodologia do Sinapi não adotava a mão de obra sugerida, mas o Sinapi não tem em seu escopo construção de adutoras, exigindo adaptação.

10.12.2. Sobre os equipamentos, seriam os “mínimos exigidos no Anexo XV do edital e na declaração prestada pelas recorrentes por ocasião da apresentação de sua proposta comercial” (peça 183, p. 68).

10.13. A unidade técnica considerou que as adaptações referentes a serviços de concreto armado e formas sugeridas pelas recorrentes não seriam necessárias com base em cadernos técnicos do Sinapi, mas não constam dos autos quais referências foram adotadas ou demonstração de que estariam vigentes ao tempo da elaboração do orçamento da licitação.

10.13.1. O consórcio recorrente considera ser indevido o Sinapi para a produtividade e reaproveitamento de formas, porque os elementos estruturais de obras com o porte desta de Gurjaú exigem maior volume de madeira para moldagem e escoramento, alegando que não se trata de exigir da Administração que arque com os custos de produtividade dos particulares, mas de “não adotar a produtividade ordinária de um sistema orçamentário concebido para obras padronizadas e de baixa complexidade, em detrimento das composições formuladas para o empreendimento específico” (peça 183, p. 69).

10.13.2. As recorrentes propuseram um adicional de 5% para compensar perdas decorrentes de adensamento do concreto, enquanto a unidade técnica do TCU teria alegado que o Sinapi já considera um percentual de 10,3%, mas sem comprovar se isso já estava vigente à época dos fatos.

10.14. Afirmam, fazendo referência ao Acórdão 1330/2009-TCU-Plenário, que não se deve generalizar a regra de que o valor probatório das composições dos particulares não se sobrepõe ao dos referenciais oficiais, em função das limitações do Sinapi e da complexidade da obra.

10.15. Mencionam que não houve análise de um aspecto fundamental, o nível de BDI, que teria sido consideravelmente mais baixo do que o adotado na licitação de Pirapama e do que as referências do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

10.15.1. No Acórdão 157/2009-TCU-Plenário sobre o caso de Pirapama, o TCU teria atestado a regularidade de taxa de BDI de 13% para materiais e 34% para obras. Neste caso, ficaram em 12,51% e 27,17%, mas teria faltado a inclusão de ISS e de administração local no BDI dos materiais.

10.15.2. Alegam também que “(...) acaso se adotasse o BDI paradigma do Acórdão 2.622/2013 no quartil médio, verifica-se que há um desconto de percentual ofertado (...)” (peça 183, p. 71). E que deveria se adotar o BDI do quartil médio desse acórdão para os materiais (14,02%), que já significaria um desconto de 2%, mas acrescentando-se ISS e administração local. Em tal acórdão, o BDI referencial prevê Cofins de 2%, e em 2006 a alíquota era de 3%. Fazendo todos esses ajustes, resultaria num BDI de 25,39% para os materiais. A análise da economicidade do contrato deveria levar em conta o desconto expressivo no BDI dos materiais (12,51% frente a 25,39%).

10.15.3. Quanto ao BDI dos serviços, a comparação entre Pirapama (35%) e Gurjaú (27,7%) já indica outra forma de desconto. Utilizando-se o Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário também para esse caso, verifica-se que o quartil médio aponta para 24,18%. A alíquota de ISS adotada como referência teria sido de 2,5%, mas a efetivamente recolhida foi de 3,5%, conforme notas fiscais apresentadas. Com os ajustes, e mais a administração local, o BDI passaria a 31,45%.



10.16. O último argumento sobre equívocos no cálculo do superfaturamento se refere à razoabilidade de oscilações no valor global de obras de engenharia, de modo que pequenas variações não podem ser tomadas como sobrepreço ou superfaturamento. Flutuações ordinárias não vinculam necessariamente os contratos, sob pena de absoluta incerteza e insegurança sobre seus termos e condições. Citam jurisprudência de casos nos quais o sobrepreço ou superfaturamento foi descartado por ser um percentual pequeno em relação ao preço global do contrato: Acórdãos 136/1995 e 2214/2008, ambos do Plenário. Apenas uma pequena margem não é suficiente para se atestar a antieconomicidade do contrato, sobretudo considerando que a amostra não teria sido tão representativa.

Análise

10.17. Conforme lê-se no voto do Acórdão recorrido:

Em suma, os responsáveis buscam promover modificações nas composições referenciais do Sinapi, acrescentando insumos e alterando produtividades apenas naquilo que os favorecem. As alegações mostraram-se impertinentes, conforme análise da unidade instrutora, visto que já estariam contempladas nos custos das composições ou seriam incompatíveis com a metodologia do Sinapi.

10.18. Sobre adaptações nas composições do Sinapi para o empreendimento específico, é necessário comprovar sua necessidade, conforme já se enunciou nos autos, citando-se a respeito decisões como o Acórdão 1140/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar e 1891/2008-TCU-Plenário.

10.19. Nesse sentido, entende-se que não é suficiente alegar que o Sinapi não é adequado a obras complexas, sendo necessário demonstrar caso a caso (em cada item de uma composição adaptada) porque não é. Sobre não ser possível comparar o Sinapi com o orçamento do empreendimento, esse argumento não é aceitável em função do Sinapi representar um sistema oficial referencial para obras públicas, conforme já extensamente apontado nos autos. O orçamento do empreendimento não pode se sobrepor ao Sinapi exceto se justificado. Isso não significa considerar o Sinapi um referencial absoluto de preços, mas apenas que sua preterição precisa ser motivada, não sendo diferente as orientações constantes do citado Acórdão 397/2008-TCU-Plenário.

10.20. Conforme pontuado em instrução da unidade técnica (peça 141, p. 18), em alguns aspectos o Sinapi é mais vantajoso do que os custos reais em função de não abarcar ganhos de escala, não sendo possível concluir que todas as composições do Sinapi se aplicam apenas a obras mais simples e ensejariam ajuste geral para adaptação a obras mais complexas. Por outro lado, como o próprio consórcio recorrente alegou, os ajustes devem guardar coerência como um todo, não cabendo a realização de alterações com o único objetivo de onerar o contrato.

10.21. O argumento de que iriam usar aço CA-60 e forma circular deslizante mesmo sem estar previsto em suas composições apenas porque constava do projeto executivo não pode ser aceito e é ilustrativo dessa situação. Consta de instrução anterior da unidade técnica:

O preço referencial da segunda parcela foi formulado pela composição “Sinapi 10249/1 - ARMACAO EM ACO CA-50 12,7MM (1/2”)”, sem adaptações. Observa-se que a taxa de armação a ser aplicada em cada metro cúbico de concreto foi adotada conforme a composição da contratada, que estipulou o índice de 85 kg/m³ (peça 75). Com isso, alcançou-se um custo de R\$ 365,30/m³ para essa parcela.

10.21.2. Caso tivesse realmente sido utilizado aço CA-60 o consórcio poderia ter aproveitado a oportunidade deste presente recurso ou anteriores para comprovar a situação por meio de notas fiscais, por exemplo. Da mesma forma, a alegada bitola (diâmetro do vergalhão de aço utilizado para a armação do concreto) de 6,3 mm poderia ter sido facilmente comprovada com notas fiscais. Sem provar o ponto que alega, prevalece a composição referencial proposta pelo TCU. Raciocínio semelhante se aplica à situação da forma circular deslizante.

10.22. Quanto ao BDI, encontra-se nos autos a Resolução de Diretoria Compesa 810/2006 e a Comunicação Interna Compesa 2/2006 (peça 4, p. 26-29) definindo os percentuais de 12,51% para



materiais e 27,17% para serviços, que foram os adotados para os preços referenciais (peça 75) bem como foram os apresentados pela empresa em sua proposta (peça 10, p. 33-34). Ao contrário do alegado, não há necessidade de inclusão de ISS e administração local no BDI dos materiais. Entende-se que, em função de ser situação de mero fornecimento de materiais ou equipamentos, não se trata de serviço, sendo esse o motivo da inclusão do ISS apenas no BDI de serviços. Quanto à administração local, verificou-se na proposta do consórcio que constou distribuída em diversos itens: materiais e equipamentos para escritório, postos de vigilância patrimonial, motoristas etc. (peça 9, p. 17-18), os quais foram medidos (peça 82).

10.22.1. Quanto aos outros pontos levantados sobre BDI, percebe-se indevida a sugestão de uso do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, posto que procurou pinçar apenas os aspectos mais benéficos para o consórcio, sem ao menos citar o acórdão de maneira uniforme em suas referências para “construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas”.

10.22.2. Sobre a alegação de que o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário sobre o caso de Pirapama teria atestado a regularidade de taxa de BDI mais favoráveis para o consórcio contratado (13,5% para materiais e 35% para serviços), deve-se observar que tal contrato foi firmado cerca de um ano depois, sendo possível ter havido uma alteração da norma interna da Compesa de forma que o próprio orçamento referencial da licitação devesse já conter esses percentuais, não sendo esse fato suficiente para alterar a regularidade do BDI apostado no presente processo.

10.23. Os argumentos sobre as composições não representarem exatamente o nível de consumo porque esse consumo estaria diluído em várias composições, tampouco pode ser aceito, visto que se tratou de argumento genérico sem ser apontado entre quais serviços haveria esse tipo de compensação.

10.24. Não se pode confirmar a alegada necessidade de adaptações nos índices de consumo e produtividade do concreto e da forma. De forma geral, o Sinapi já prevê perdas de materiais em composições principais e auxiliares. As recorrentes não comprovaram ou justificaram o motivo pelo qual a presente obra necessitaria levar em conta algum percentual adicional de perda de materiais, além dos já inclusos no Sinapi. No item 3.2.4 do Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi de 2014 lê-se que “A perda de materiais é contemplada nos coeficientes de composições principais e auxiliares, inclusive perdas ocorridas em transporte (...)”.

10.24.1. Trata-se da versão mais antiga localizada na internet deste documento (https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/124/o/SINAPI_Manual_de_Metodologias_e_Conceitos_v002.pdf, acesso em 15/9/2023). Embora não haja um enunciado semelhante para a época do contrato, se supõe que os levantamentos das composições no âmbito do sistema sempre procuram retratar a realidade e levaram em consideração algum nível de perda.

10.24.2. Observa-se ainda que as composições propostas pelo TCU não contrariam as exigências de consumo mínimo de cimento da Compesa. Constan dos preços referenciais (peça 75), consumos mínimos de cimento de 533 kg/m³ (para concreto armado FCK 40 MPa), 450 kg/m³ (para concreto armado FCK 30 MPa) e 350 Kg/m³ (para concreto simples FCK 15 MPa), o que corresponde à proposta do consórcio vencedora da licitação (peça 9, p. 20-24 e peça 10, p. 18).

10.24.3. As recorrentes trouxeram tabela comparando o consumo mínimo de cimento exigido pelo Sicro com o da Compesa (peça 183, p. 61), concluindo que, por exemplo, o consumo mínimo exigido pela Compesa para 40 MPa, por ser excessivo comparado ao Sicro, geraria na verdade um concreto com FCK = 50 MPa.

10.24.4. Consta dos autos ensaio com base na norma NBR 12655/2015 sobre exemplares de 51 lotes de concreto, todos referentes à resistência de projeto de 40 MPa, realizado pela empresa Tecomat Tecnologia da Construção e Materiais Ltda. (peça 78), contratada pelo consórcio executor.

10.24.5. Em tal avaliação, apenas cinco dos 51 lotes, com FCK de projeto = 40 MPa, atingiram FCK = 50 MPa (conforme coluna “FCK estimado” para o lote). **E sete lotes não lograram atingir nem ao menos a FCK nominal de 40 Mpa** (conforme coluna “FCK estimado” do ensaio).



Considerando ser verdadeira a tabela trazida pelas recorrentes (peça 183, p. 61), ou seja, a alegação de que utilizando os consumos mínimos de cimento da Compesa para uma FCK = 40 MPa se obteria uma FCK efetiva = 50 MPa, se esperaria, portanto, um maior atingimento dessa resistência no referido ensaio, e nenhum lote sem atingir ao menos a resistência nominal.

10.24.6. Houve denúncia a este TCU de que neste contrato o consumo mínimo de cimento não estava sendo respeitado (TC 004.597/2009-8). Em instrução anterior (peça 87, p. 12), se considerou não haver indícios comprobatórios da denúncia.

10.24.7. Não obstante, tomando-se por base a própria argumentação das recorrentes de que a exigência de consumo mínimo de cimento pela Compesa levaria a uma resistência superior à contratada, não há evidência suficientes de que esse consumo mínimo tenha de fato sido respeitado, embora na maioria dos casos do ensaio a resistência **de projeto** tenha sido atingida. De toda a forma, entende-se não ser adequado promover alterações nos preços referenciais que resultaram no débito ora em discussão afim de considerar quantidades a maior de cimento do que as subentendidas nas composições utilizadas.

10.24.8. Sobre as formas, observa-se que o Sinapi oferece número de reaproveitamento de formas que pode chegar até 10 vezes, levando-se em conta as composições constantes dos autos (peça 75, p. 19). Portanto o preço referencial ter utilizado o reaproveitamento de duas vezes é algo benéfico à construtora, não tendo sido trazidos elementos a justificar um reaproveitamento inferior a duas vezes (peça 87, p. 8).

10.25. Alegaram ainda a necessidade de incluir máquina de cortar ferro, serra circular, caminhão munck, adicional de ferramentas como tem no Sicro (5%), e encarregado de serviço e de turma (conforme Acórdão 2740/2013-TCU-Plenário). Sobre esse tipo de solicitação, em instrução anterior a unidade técnica já se manifestou alegando que acarretaria “um ajuste em desconformidade com a metodologia do Sinapi apenas para sobreavaliar os custos do serviço” (peça 141, p. 20).

10.25.1. Um caminhão munck corresponde a um guindauto, ou seja, um equipamento semelhante a um guindaste, mas de menor porte, também servindo para carregar e movimentar grandes cargas (máquinas e peças pesadas), neste caso com movimentações mais simples, para curtas distâncias e alturas, normalmente seriam para equipamentos com 10 toneladas. Oferece melhor acessibilidade do que o guindaste (<https://cilesiomunck.com.br/blog/quando-usar-um-caminhao-munck/> e <https://www.alprtransportes.com.br/blog/guindastes-e-guindautos-quais-sao-as-diferencas-entre-esses-veiculos/>, acesso em 22/9/2023). As recorrentes justificaram a inclusão do caminhão munck para o transporte de painéis de formas (peça 183, p. 66), o que parece extremamente desproporcional em relação ao poder de carga do equipamento solicitado, pois conforme o contexto a referência parece ser em relação às formas para a fabricação do concreto.

10.25.2. A máquina de cortar ferro foi solicitada sem apresentar os equívocos que haveria nos serviços medidos que envolveriam essa atividade, tais como “aquisição, transporte e montagem de peças especiais (...) inclusive cortes na tubulação existente” e “interligação com corte do tubo existente em fofo com DN=800mm” (peça 82, p. 28 e 75). Mas levando-se em conta que consta das composições de concreto armado (peça 75, p. 23-25) do consórcio, entende-se que visava servir para cortar aço. Efetivamente, observa-se que em tabelas mais recentes, aparece o item “corte e dobra de aço” nas composições de “armação de estruturas de concreto armado”. No entanto, entende-se que à época, o código referente a “aço” dentro das composições de “armação em aço” já incluía a parte de corte e dobra. Como já apontado pela unidade técnica: “(...) a metodologia do Sinapi já contempla os custos de cortes e dobras do aço” (peça 141, p. 20).

10.25.3. Da mesma forma em relação à serra circular, que é alegada como sendo necessária para a “fabricação e manutenção dos painéis de formas” (peça 183, p. 18). Efetivamente, em consulta a uma tabela Sinapi mais recente, verificou-se a inclusão desse equipamento para o serviço de “fabricação de forma”, conforme Figura 1. Também se observou que aparentemente se passou a se adotar uma espessura maior da forma (17 mm), além de se isolar os serviços de “fabricação da forma” dos serviços de “montagem e desmontagem de forma e escoramento”.



Figura 1- Exemplo de uma composição de forma do Sinapi atual

TIPDI - 0410 - FORMAS/ENCRAMENTOS/ENCORAMENTOS					
92263 FABRICAÇÃO DE FORMA PARA PILARES E ESTRUTURAS SIMILARES, EM CHAPA DE MADEIRA					
BA COMBUSTOR RESINADA, S = 17 MM. AF 09/2020					
I	1358	CHAPA/PAPEL DE MADEIRA COMBUSTOR RESINADA (MOBILITE RESINADO ROGA) PARA M2	CR	1,3360000	50,82
FORMA DE CONCRETO, DE 2200 X 1100 MM, S = 17 MM					
I	4491	PONTALITE *7,5 X 7,5* CM EM PINGUE, MISTA OU EQUIVALENTE DA RECIAC - BRUTA	M	2,3980000	10,05
I	4517	CARRARO *2,5 X 7,5* CM EM PINGUE, MISTA OU EQUIVALENTE DA RECIAC - BRUTA	M	9,2370000	3,52
I	5068	PREÇO DE AÇO POLIDO COM CABECA 17 X 21 (2 X 11)	KG	0,2980000	20,34
C	88239	AJUDANTE DE CARPINTIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	0,2500000	20,27
C	88262	CARPINTIRO DE FORMAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	1,1800000	25,00
C	91692	SERRA CIRCULAR DE BANCADA COM MOTOR ELÉTRICO POTÊNCIA DE 5HP, COM COIFA DA CHP	CR	0,0630000	34,32
BA DISCO 10" - CHP DIURNO. AF 09/2015					
C	91693	SERRA CIRCULAR DE BANCADA COM MOTOR ELÉTRICO POTÊNCIA DE 5HP, COM COIFA DA CHI	CR	0,2550000	33,07
BA DISCO 10" - CHI DIURNO. AF 09/2015					
EQUIPAMENTO					
				0,02	0,0115700 %
MATERIAL					
				137,76	79,6424855 %
MÃO DE OBRA					
				35,12	20,3554494 %
OUTROS					
				0,07	0,0404951 %
TOTAL COMPOSIÇÃO				179,97	100,0000000 % - ORIGEM DE PREÇO: CR

Fonte: Sinapi Pernambuco maio/2023.

10.25.4. Apesar disso, entende-se apropriado manter a utilização da estrutura de composição do Sinapi vigente à época, para fins de manutenção da coerência dos parâmetros de sistema utilizados. O que se entende ter ocorrido foi uma melhor descrição e segregação dentro da composição.

10.25.5. Quanto ao adicional de ferramentas, não se trata de um elemento previsto para o Sinapi, de modo que se supõe estar inserido nos custos de mão-de-obra. Embora não existisse à época do presente contrato o Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi, supõe-se que esse entendimento já estivesse sendo aplicado, diante de ausência de evidências de que não o estaria. A versão mais antiga localizada deste documento na internet, de 2014, (https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/124/o/SINAPI_Manual_de_Metodologias_e_Conceitos_v002.pdf, acesso em 15/9/2023), em seu item 1.2.1.6 já fazia constar que nos custos diretos estão “os materiais, mão de obra – acrescida dos encargos sociais cabíveis, equipamentos e os encargos complementares: EPI’s, transporte, alimentação, **ferramentas** e exames médicos admissionais e demissionais” (grifado). Embora em 2014 tenha sido desenvolvida uma metodologia para definição dos encargos sociais e complementares, conforme consta do Prefácio do atual Manual (https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-manual-de-metodologias-e-conceitos/Livro1_SINAPI_Metodologias_e_Conceitos_9_Edicao.pdf, acesso em 15/9/2023), não existe evidência de que tais encargos eram absolutamente ignorados nas cotações de mão-de-obra anteriores, não sendo portanto adequado ampliar os custos oficiais vigentes em 2006 por meio dessa inclusão.

10.25.6. Sobre a solicitação acerca de inclusão de encarregados (de serviço e de turma), o entendimento atual é que se trata de despesas indiretas, não cabendo sua apropriação em serviços individuais. No citado Manual na versão de 2014, em seu item 3.2.5, já constava que esse tipo de profissional se referia à “administração local, tais como engenheiros, **encarregados** e demais profissionais técnicos e administrativos da obra” (grifado). Também na versão atual (9ª edição) constam como custos indiretos (item 1.4.5.).

10.25.7. Embora realmente apareça no relatório que acompanha o Acórdão 2740/2013-TCU-Plenário a proposta por parte da unidade técnica de acatar a inclusão de um encarregado de serviço, essa decisão foi antes da mudança do Sicro que retirou custos indiretos de dentro das composições (https://bdm.unb.br/bitstream/10483/21123/1/2018_LucianaLauserTimm_tcc.pdf, p. 37). Ao se consultar o Sicro atual, pode-se verificar que não consta esse tipo de encarregado nas composições como constava antigamente, estando agora incluídos dentro da rubrica de administração local, como já ocorria com o Sinapi, ao que tudo indica, e levando em consideração o Manual de 2014. Portanto, entende-se a solicitação dessa inclusão ser indevida.

10.26. Discorda-se da alegação de que o TCU tenha pinçado elementos da proposta do consórcio apenas quando mais baratos do que as referências oficiais. Parecer do MPTCU ilustrou quatro aspectos a fim de demonstrar conservadorismo nos preços referenciais dos serviços de construção civil:



i) para os serviços de concreto armado aparente FCK 40 Mpa foi adotado o mesmo procedimento do TC 007.657/2008-3, substituindo insumos e ajustando produtividades;

ii) para o consumo de cimento concreto 40 Mpa, sendo que o referencial da unidade técnica especializada não adotou diretamente a composição do Sinapi 24749/2m, tampouco o consumo de cimento de 349 kg/m³, mas sim considerou as peculiaridades da obra e promoveu os ajustes para alcançar o preço referencial;

iii) também de forma benéfica às empresas consorciadas, foram consideradas na apuração do superfaturamento os valores do aço e forma com adoção da composição de custos da própria contratada (armação de aço CA50 para o concreto armado de 40 MPA); e

iv) quanto ao consumo de chapa de compensado, observa-se que a composição de preços da Compesa apresenta consumo inferior ao adotado na CPU referencial, de modo que o preço paradigma do TCU prevê um consumo de compensado 48,83% superior ao previsto pela própria Compesa, sempre evidenciando a tônica do conservadorismo na formação dos preços referenciais pela equipe do TCU. (peça 144, p. 5).

10.26.1. Tampouco há o que se falar em aplicabilidade do Acórdão 863/2009-TCU-Plenário acerca de não ser adequado misturar sistemas, uma vez que na parte de serviços de engenharia apenas o Sinapi foi utilizado, com alguns coeficientes da contratada, a fim de aproximar o orçamento do caso concreto.

10.26.2. Sobre as taxas de aço, ainda insistem as recorrentes que foi adotado o percentual da contratada que seria inferior ao do Sinapi. No entanto, a única taxa de consumo do aço constante da composição 10249/1 “Armação com aço CA-50 12,7 mm para estruturas de concreto” (peça 75, p. 17-18) é de 1,05 kg/kg de armação, a qual consta da composição referencial gerada pela equipe técnica (peça 75, p. 11-14). Se o que as recorrentes buscam reclamar seja acerca do uso de aço CA-50 ao invés de CA-60, ou de uma bitola de aço maior do que gostariam, não cabe alegar que rechaçaram valores do Sinapi, apenas adotaram aqueles valores do Sinapi cabíveis à situação.

10.27. Sobre o Sinapi Nacional não ser aplicável em relação a custos sociais e trabalhistas, já foi apontado como foi feita essa opção porque apresenta uma estrutura de composições mais ampla, sendo que o valor dos insumos e dos itens foi obtido do Sinapi Pernambuco (peça 141, p. 7), de forma que os valores referentes a convenções coletivas locais já estariam inclusos nos custos estaduais obtidos.

10.27.1. Sobre o salário do ajudante especializado estar inferior ao daquele do ajudante geral, realmente consta das tabelas do Sinapi (peça 75, p. 18-19) o salário-hora de R\$ 4,41 para ajudante de armador, de R\$ 4,33 para ajudante e R\$ 3,82 para ajudante especializado. Sobre essa aparente desproporcionalidade, verificou-se que se manteve em outras tabelas Sinapi. Por exemplo, conforme os custos de ajudantes para a tabela mais antiga disponível na internet (julho/2009), considerando Pernambuco, o ajudante especializado com salário-hora inferior aos outros dois citados. Em dezembro/2009, também consultando Pernambuco, o salário dos três estava igual (https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/downloads.aspx#categoria_653, acesso em 20/9/2023). De toda a forma, não se comprovou que os salários então constantes do Sinapi para setembro/2006 estavam equivocados.

10.27.2. Sobre o TCU ter utilizado o salário de set/2006 antes da alteração que teve vigência retroativa a partir de agosto, verifica-se que constou junto ao recurso a Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007 (peça 186) para trabalhadores de construção pesada, incluso obras de saneamento, no estado de Pernambuco. Verifica-se o estabelecimento do salário mensal de R\$ 423,72 vigente a partir de agosto de 2006 para trabalhadores não qualificados ou semiquualificados, o que acrescido de encargos sociais de 118,32% (Manual Sinapi 2014, supracitado, p. 89), e um arbitrado custo de encargos complementares de 15%, e dividido por 220 (padrão para a jornada mensal) resultaria num salário-hora estimado de R\$ 4,49, praticamente idêntico ao defendido pelas recorrentes para esses ajudantes (peça 183, p. 57).



10.27.3. No entanto, entende-se correto manter o salário constante do Sinapi, após o que incidiriam os reajustes periódicos, dentro das composições. A diferença permanece sendo relativamente pequena no conjunto das composições. Em relação às composições de concreto armado, que ocupam posição relevante na curva ABC (peça 72), pode ser argumentado que o ajudante especializado – aquele que geraria o maior nível de aumento salarial dentre os citados – consta do serviço de forma, que considerou de forma conservadora o reaproveitamento por apenas duas vezes, de forma que pode se estimar uma compensação entre o salário defasado do ajudante especializado (R\$ 4,49- R\$ 3,82=0,67*1,35 =0,90*BDI de 27,17% = acréscimo de R\$ 1,15 em cada custo unitário das composições referenciais de concreto armado) e o provável reaproveitamento da forma acima das duas vezes consideradas (diferença de R\$ 9,54 entre as composições 68576/1 e 68576/2, peça 75, p. 19-20, considerando portanto o reaproveitamento por 3 vezes, seria R\$ 9,54*6,88= R\$ 65,63 * BDI de 27,17% = acréscimo de R\$ 83,46 em cada custo unitário das composições referenciais de concreto armado). Portanto a correção salarial ensejaria uma mudança muito pequena que é facilmente compensada pela consideração conservadora de reaproveitamento de apenas duas vezes de cada forma. Nos demais salários, o impacto seria ainda menor.

10.28. A questão sobre pequenas variações não poderem ser consideradas superfaturamento não se aplica exatamente ao contexto em função de que o superfaturamento detectado resultou em um percentual de 15,34%, conforme informado no histórico desta instrução.

10.29. Conclui-se dessa forma, que levando-se em conta o Sinapi vigente à época, os argumentos das recorrentes não podem ser aceitos.

11. Da desproporcionalidade do valor de multa e desconSIDERAÇÃO de atenuantes

11.1. Argumentam as recorrentes que a multa foi fixada pelo Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário em R\$ 1 milhão, mas houve omissão em indicar os critérios utilizados para tal dosimetria.

11.2. O TCU já forneceu uma resposta no Acórdão 1850/2022-TCU-Plenário invocando seus precedentes e alegando que não realiza dosimetria objetiva, como ocorre na área penal, mas a fixação objetiva da dosimetria não se restringe ao Direito Penal, visto que a LINDB (art. 22, § 2º) expressamente prevê que a aplicação de sanções considere a natureza e gravidade da infração cometida, os danos, os atenuantes e agravantes e os antecedentes. Também o art. 58, § 3º da Lei 8.443/1992 menciona a gravidade da infração como critério de dosimetria.

11.3. Como circunstâncias atenuantes, trazem os seguintes aspectos: a citação anos depois da conclusão das obras, quando já não era possível quaisquer adequações; preços respeitaram os critérios previstos no edital e no orçamento de licitação; preços ofertados estavam em conformidade com os referenciais existentes à época da licitação, especialmente o Sinapi e a Codevasf 2006, considerando que o art. 24 LINDB prescreve que se deva levar em conta as orientações gerais à época; e a obra foi concluída com excelente qualidade construtiva, sem jogo de planilha.

11.4. Também seria sinal de boa-fé o fato de a obra ter sido concluída dentro do prazo, sem nenhum tipo de vício construtivo, e estando em funcionamento há cerca de 15 anos.

11.5. Solicitam que seja reduzida a pena para o patamar mínimo conforme o art. 268, inciso I do Regimento Interno.

Análise

11.6. Concorde-se com as recorrentes que a dosimetria da multa deva estar embasada em parâmetros transparentes e previstos em lei, respeitando-se o art. 22, § 2º da LINDB, que define, para a aplicação de sanções, os critérios de natureza e gravidade da infração cometida, os danos para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente para a aplicação de sanções.



11.7. Em relação aos elementos trazidos pelas responsáveis em sede recursal para serem avaliados como atenuantes para a multa aplicada, nos termos do § 2º, art. 22 da LINDB, entende-se que não é adequado serem assim considerados.

11.8. Sobre a citação alegadamente ter ocorrido apenas após o fim das obras, de modo que não puderam mais serem feitas correções, isso não conta em benefício do consórcio contratado. Do ponto de vista qualitativo, cabe lembrar que é esperado, de forma geral, que a obediência às normas técnicas e às especificações do projeto conduzam à execução de serviços de engenharia com qualidade, independentemente da ação dos órgãos de controle concomitante às obras, não cabendo que tal resultado satisfatório seja considerado um atenuante de uma irregularidade caracterizada estritamente por superfaturamento. Do ponto de vista de preço, caso tivesse havido um aditivo redutor de preços do contrato, o superfaturamento poderia ter sido desfeito, mas esse não foi o caso, não podendo tal possibilidade ser contada a favor das responsáveis, que não contribuíram para que esse cenário hipotético se verificasse.

11.9. Sobre os preços terem respeitado critérios previstos no edital e em sistemas referenciais, já se discorreu nesta análise que seria esperado das empresas perceberem que o edital continha sobrepreço ao menos no que tange os tubos de ferro fundido dúctil, e não buscassem obter lucros indevidos a partir de pontuais falhas notórias nessas referências, num contexto de dificuldade em se obter preços de mercado para itens em produção monopolística. A própria CEF, gestora do Sinapi, reconheceu posteriormente problemas nos preços referenciais dos tubos de ferro, e as tabelas Codevasf mais recentes também se encontravam equivocadas para os referidos tubos, pois estavam iguais ao Sinapi.

11.10. Por outro lado, em relação aos itens de obras de engenharia (principalmente obras de concreto armado), a proposta não estava aderente ao Sinapi, decorrendo daí o superfaturamento desse conjunto de itens. Não pode ser considerada uma circunstância atenuante o fato das recorrentes terem buscado usar o Sinapi apenas naquilo que lhes seria vantajoso, e, no caso concreto, evidentemente com erro de estimação de preço de mercado, mesmo com o desconto ofertado.

11.11. Sobre não terem sido apontados vícios executivos, considera-se que esse fato não possui relação direta com a irregularidade de superfaturamento, de modo a atenuar a relevância desse achado. Ademais, na presente análise, foi proposto que o ensaio apresentado (peça 78) não foi suficiente para confirmar, com absoluta certeza, que houve o atendimento ao consumo mínimo de cimento exigido pela Compesa, visto que, segundo as próprias recorrentes, isso geraria o atingimento de resistências de concreto bem acima das nominais.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

12. Cabe informar que o outro contrato mencionado nesta análise (CT.OS.07.0.0467), auditado na mesma ocasião do presente e cuja TCE foi instaurada por meio do também já citado TC 044.443/2012-9 teve recentemente recurso de reconsideração por parte da Alya Construtora S/A julgado por meio do Acórdão 1918/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

12.1. O voto acolheu a proposta de encaminhamento do Auditor-Chefe, pelo conhecimento e não provimento dos recursos, por motivos semelhantes aos expostos na presente análise, tais como a inadequação do uso da tabela de preços Codevasf 2006, defendido pela recorrente, em função de equivaler aos valores medianos do Sinapi, os quais continham graves irregularidades; o estudo implementado pela Caixa (Nota Técnica 7/2009/GEPAD) ter corroborado com as conclusões do TCU sobre a inadequação dos preços do Sinapi para o caso dos tubos de ferro fundido à época; e o índice utilizado pela unidade instrutora ser mais específico do que o proposto pelos responsáveis, de modo a não ser adequada a sua substituição.

CONCLUSÃO

13. Sobre o uso do recurso de atualização ou deflação de valores por meio de índices de preços por períodos relativamente longos, foi considerado existir uma presunção *juris tantum* de sua



inadequação, havendo a influência de outros fatores além do lapso temporal, como o grau de aderência e especificidade do índice com o que se pretende atualizar/deflacionar e a possibilidade de se confirmar o resultado por meio de outras fontes que indiquem o preço de mercado.

13.1. Verificou-se, no presente caso, que ambos os aspectos foram atendidos, já que o índice utilizado possuía alto nível de especificidade, visto que se referia apenas a produtos de ferro fundido, sem interferência das mudanças em outros tipos de materiais, e o resultado obtido, por meio da utilização da tabela Codevasf 2000, se aproximou do resultado das notas fiscais do insumo disponíveis para o Contrato CT.OS.07.0.0467, realizado no mesmo sistema de abastecimento e em época próxima.

13.2. Demonstrou-se como a jurisprudência do TCU permite a consideração de notas fiscais para verificações de débito ao erário especialmente em casos como nos tubos de ferro fundido dúctil, com produção monopolizada, o que dificulta a aferição do preço de mercado e que a consideração da tabela Codevasf/2000 foi mais benéfica às recorrentes do que diretamente os valores das referidas notas, confirmando-se, quanto aos tubos de ferro, que o TCU observou evidências sólidas acerca dos preços referenciais adotados para essa parcela.

13.3. Quanto à parte do superfaturamento referente aos itens de construção civil, não foram trazidos elementos novos para modificar as análises já realizadas pela equipe técnica. Aspectos relevantes previstos pela contratada foram levados em consideração, não para pinçar elementos de menor preço, mas para retratar a situação real da obra, ademais do uso do Sinapi para esse conjunto de itens.

13.4. O BDI do orçamento referencial estava aderente à resolução da Compesa vigente à época. Quanto ao consumo mínimo de cimento exigido pela Compesa não ser compatível com as composições para concreto armado adotadas como referência para o cálculo do superfaturamento, com base no Sinapi, não se confirmou a necessidade de ajustes. As recorrentes alegam que o respeito ao consumo mínimo de cimento ensinaria o alcance de FCK efetivas bastante superiores, mas isso nem mesmo pode ser confirmado a partir de ensaio sobre parte dos serviços de concreto que trouxeram anteriormente.

13.5. De mesma forma, não há evidências de que na época do orçamento referencial (setembro de 2006) o Sinapi não considerava perdas de materiais, encargos de ferramentas junto à mão-de-obra ou custos de corte e dobra de aço nas composições de armação, apesar da enunciação clara dessas informações só ter se verificado na primeira versão do Manual de Metodologias e Conceitos do sistema de 2014 ou então em composições mais recentes.

13.6. Sobre a convenção coletiva para os trabalhadores de construção pesada de Pernambuco em agosto/2006, verificou-se que o impacto seria de baixa proporção, não justificando a correção do débito, principalmente ao se considerar compensações com outros aspectos benéficos às recorrentes nas composições referenciais.

13.7. Dessa forma, mantém-se o entendimento quanto à irregularidade das contas da empresa e a exigência da devolução dos valores recebidos indevidamente, com a multa aplicada, sem que os elementos como atenuantes trazidos pelas recorrentes pudessem ser assim considerados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

2. O Ministério Público junto ao TCU se manifestou de acordo com a proposta da unidade especializada, como se verifica no parecer do eminente Procurador Júlio Marcelo Oliveira (peça 214), a seguir reproduzido:



A presente tomada de contas especial foi instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário (TC 007.657/2008-3, peça 1, p. 24), tendo em vista indícios de superfaturamento de preços da ordem de 20% (cerca de R\$ 9,9 milhões, data-base: setembro/2006) no fornecimento de tubos de ferro fundido e na execução de serviços de construção civil nas obras de integração da Adutora Pirapama ao Sistema Gurjaú, objeto do Contrato CT.OS.06.0.0549, celebrado em 28/12/2006, pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) com o consórcio formado pelas empresas Galvão Engenharia S.A. (líder) e Construtora Queiroz Galvão S.A., sob o regime de empreitada por preços unitários (peça 5, pp. 40/8).

A gênese do superfaturamento foi identificada no orçamento de referência utilizado na licitação (peça 141, p. 14, item 98).

Também se apura, no presente feito, a denúncia referente à redução do quantitativo de cimento presente no concreto utilizado na obra e a diminuição da espessura das placas, conforme despacho proferido pelo Ministro-Relator Valmir Campelo, em 20/3/2009, no âmbito do TC 004.597/2009-8 (peça 8, pp. 20/5).

O Contrato 06.0.0549/2006 foi firmado no valor inicial de R\$ 49.990.307,18 (peça 5, p. 41) e, após quatorze termos aditivos, o valor final do ajuste alcançou o montante de R\$ 57.503.844,88, custeado, em grande parte, por recursos federais advindos dos Convênios 50/2005 (Siafi 557842) e 95/2007 (Siafi 611247) (peça 141, p. 1, item 3).

Com base na instrução à peça 87 e na retificação feita no item 50 da instrução à peça 141 (adição do reajuste das medições 20 a 22), o superfaturamento foi quantificado no valor total de R\$ 7.790.908,23 (medições principais: R\$ 7.639.422,74, medições de reajuste: R\$ 151.485,45), com o seguinte detalhamento (peça 87, p. 11):

“79. Conforme a metodologia descrita, calculou-se o superfaturamento acumulado até a última medição (ver peça 72), que pode ser resumido conforme a tabela a seguir:

Tabela 1. Evolução do superfaturamento ao final da última medição contratual.

	Serviços	Análise de sobrepreço sobre o contrato ⁽¹⁾		Análise atual	
		Sobrepreço	%	Superfaturamento Última Medição ⁽²⁾	%
1	Tubo de ferro fundido	2.087.640,02	4,90%	2.153.697,74	4,32%
2	Serviços de Construção Civil	5.323.261,11	12,50%	5.485.725,00	11,01%
	TOTAL	7.410.901,12	17,40%	7.639.422,74	15,34%

(1) Análise conforme amostra do contrato original extraída pela Secex/PE, com os preços rereferenciais do presente trabalho;

(2) Superfaturamento calculado com a amostra ampliada e sem considerar as medições de rereajuste.

Fonte: elaboração própria”

De acordo com a Curva ABC da amostra ampliada, os preços superfaturados foram identificados em 13 itens, a seguir identificados, com subpreço em outros 8 itens, os quais, porém, não compensaram suficientemente os preços contratados a maior, resultando em dano ao erário (peça 72):

VALOR MEDIDO ACUMULADO (A)	57.444.372,72
SUPERFATURAMENTO (B)	7.639.422,74
% SUPERFATURAMENTO TOTAL (B/A)	15,34%
AMOSTRA (C)	29.113.948,65
% AMOSTRA (C/A)	50,68%



	Descrição do serviço [com superfaturamento de preços]	Amostra (%)
1	Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle "A" com consumo mínimo de cimento de 533 kg/m³, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tra	22,12%
2	Tubo de ferro dúctil TK7 JGS DN=1000mm que atenda as Normas Técnicas Brasileiras em vigor	13,76%
3	Tubo de ferro dúctil TK7 JGS DN=700mm que atenda as Normas Técnicas Brasileiras em vigor	1,74%
4	Tubo de ferro dúctil TK7 JGS DN=600mm que atenda as Normas Técnicas Brasileiras em vigor	1,96%
5	Concreto simples com forma composto de: concreto simples FCK = 15 MPa, dosado conforme a condição "C" da norma NBR 12655 e com consumo mínimo de cimento 350 kg/m³ e de forma de tábua de madeira de construção	1,68%
6	Concreto armado fck 20 Mpa com formas de madeirit, com escoramento lateral (preparo e lançamento)	1,58%
7	Concreto armado fck 30 MPa controle "A" e com consumo mínimo de cimento 450 kg/m³, com formas de compensado resinado e escoramento (Preparo e lançamento)	1,44%
8	Blocos de ancoragem moldados no local em concreto simples com fck >= 10 Mpa - dosagem empírica	0,77%
9	Tubo de ferro dúctil TK7 JGS DN=800mm que atenda as Nomas Brasileiras em vigor	0,66%
10	Remoção de material escavado em caminhão basculante até 2 km, inclusive carga manual e descarga (medido no corte)	0,38%
11	Reaterro apiloado em camadas de 0,20 m com reaproveitamento do material escavado	0,31%
12	Concreto armado FCK 40 MPa, controle "A" e com consumo mínimo de cimento 533 kg/m³, com forma de compensado resinado e escoramento (preparo e lançamento) para pilares	0,22%
13	Escavação mecanizada de cavas em material de 1ª categoria até 4,00 a 6,00m de profundidade	0,14%

Os responsáveis citados solidariamente entre abril/2016 e agosto/2016 e as condutas questionadas foram os seguintes (peça 87, item 128, e peças 92 a 96, 129 e 130):

RESPONSÁVEL	ATO IMPUGNADO
Fernando Antônio Caminha Dueire, Secretário de Infraestrutura do Estado de Pernambuco (peça 5, p. 39)	Ter homologado e adjudicado o certame que culminou na assinatura do Contrato CT.OS.06.0.0549, contendo serviços com preços acima dos referenciais de mercado, o que propiciou a ocorrência de dano ao erário, por superfaturamento, quando do pagamento das medições;
Espólio de Luiz Gonzaga Leite Perazzo, Diretor Presidente da Compesa, signatário do contrato (peça 5, pp. 40 e 48), falecido em 26/6/2012, conforme certidão de óbito à peça 91	Ter assinado o Contrato CT.OS.06.0.0549, contendo serviços com preços acima dos referenciais de mercado, o que propiciou a ocorrência de dano ao erário, por superfaturamento, quando do pagamento das medições;



RESPONSÁVEL	ATO IMPUGNADO
Álvaro José Menezes da Costa, Diretor Técnico da Compesa, signatário do contrato (peça 5, pp. 40 e 48)	Ter assinado o Contrato CT.OS.06.0.0549, contendo serviços com preços acima dos referenciais de mercado, o que propiciou a ocorrência de dano ao erário, por superfaturamento, quando do pagamento das medições;
Galvão Engenharia S.A. e Construtora Queiroz Galvão S.A.	Ter celebrado o Contrato CT.OS.06.0.0549, contendo serviços com preços acima dos referenciais de mercado, o que propiciou a ocorrência de dano ao erário, por superfaturamento, quando do pagamento das medições.

Consoante relato e ponderações do Ministro Bruno Dantas, Relator *a quo* (peça 150):

“2. Originalmente, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE foram identificadas em levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2008, TC 007.657/2008-3, e consistiram em sobrepreço no fornecimento de tubos de ferro fundido e nos serviços de execução das obras civis. Conforme apurado naqueles autos, o valor do sobrepreço seria de cerca de R\$ 9,9 milhões, na data-base de setembro de 2006, o que correspondia a 20% do valor inicial do contrato. Considerando que a obra já se encontrava praticamente concluída, o Tribunal decidiu pela imediata instauração desta TCE para a quantificação do débito e a identificação dos responsáveis [Acórdão 1.599/2008-Plenário, peça 1, p. 24].

3. Naquela mesma auditoria, também foram apontados indícios de sobrepreço em outro contrato (CT.OS.07.0.0467) [celebrado em 21/12/2007, com o consórcio formado pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A., Construtora OAS S.A. e Construtora Queiroz Galvão S.A., com vistas à implantação do Sistema Produtor de Pirapama, um sistema de abastecimento de água a partir do Rio Pirapama, peça 211, item 8.7.1], de natureza similar ao contrato objeto destes autos, mas que se encontrava em estágio inicial, razão pela qual a discussão a respeito dos preços referenciais continuou a ser tratada no TC 007.657/2008-3. Diante do insucesso em se obter a repactuação dos preços do Contrato CT.OS.07.0.0467, aquele processo também resultou na atuação de tomada de contas especial, objeto do TC 044.443/2012-9, já apreciada por meio do Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário [confirmado pelos Acórdãos 1.918/2023, 307/2024 e 766/2024, todos do Plenário].

4. Importa mencionar a existência desse processo conexo de TCE, visto que os preços referenciais adotados para a avaliação do Contrato CT.OS.06.0549, ora em exame, foram baseados nas análises realizadas para o Contrato CT.OS.07.0.0467, feitos os ajustes necessários. Tal procedimento decorreu da similaridade dos itens de serviço e de fornecimento de ambos os contratos, bem como do estágio mais avançado das análises realizadas no âmbito do TC 044.443/2012-9.

5. A quantificação final do superfaturamento ocorrido no Contrato CT.OS.06.0549 resultou no valor de R\$ 7,6 milhões [nas medições principais], sendo R\$ 5,5 milhões em itens de serviços de construção civil e R\$ 2,1 milhões em fornecimento de tubos de ferro fundido. Em relação aos valores pagos ao final do contrato, o superfaturamento correspondeu a um percentual de 15,34%. Destaca-se que a redução do superfaturamento em relação ao valor inicialmente apurado pela equipe de auditoria deveu-se, principalmente, à alteração do referencial para os tubos de ferro fundido, que foi inicialmente baseado nas notas fiscais de aquisição pelo consórcio construtor e depois definido com base no sistema de custos da Codevasf.

(...)

10. É relevante pontuar que parte do dano apurado foi proveniente de itens de fornecimento de tubos de ferro fundido, correspondentes a um débito de R\$ 2,1 milhões. Cabe relembrar, todavia, que o sobrepreço existente nos tubos de ferro fundido não poderia ser identificado com base nos custos referenciais do Sinapi à época da celebração do Contrato



CT.OS.06.0549. O Sinapi, como se sabe, é o sistema oficial para elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia executados com recursos da União, previsto nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e amplamente adotado por este Tribunal em suas análises.

11. Contudo, conforme claramente demonstrado no TC 007.657/2008-3, a exemplo do que foi relatado no Acórdão 2.710/2009-TCU-Plenário, o Sinapi não se mostrava como uma fonte fidedigna para os preços de mercado de tubos e conexões de ferro fundido. A auditoria do TCU, posteriormente corroborada por estudo realizado pela Caixa Econômica Federal, evidenciou que os custos divulgados no Sinapi para os insumos em questão estavam superestimados.

12. Nesse contexto, não seria exigível dos gestores públicos ter conhecimento do sobrepreço dos tubos de ferro fundido quando homologaram a licitação e celebraram o contrato objeto destes autos. Conforme os cálculos trazidos em suas alegações de defesa, caso fossem utilizados os custos referenciais do Sinapi para os tubos de ferro fundido, o sobrepreço desses itens não apenas seria elidido, como teriam sido contratados com um subpreço de R\$ 6,3 milhões (peça 121, p. 14). Vale notar que esse subpreço seria capaz de compensar o sobrepreço de todos os demais serviços de construção civil, calculados em R\$ 5,5 milhões, elidindo por completo o sobrepreço do contrato numa análise de preço global.

13. Além desse aspecto, que considero o mais relevante, a unidade instrutora sopesou ainda as atribuições dos cargos ocupados pelos responsáveis, reputando não ter havido erro grosseiro, posição com a qual me alinho. Assim, devem ser afastadas as responsabilidades dos gestores públicos em relação ao débito, sendo suas contas julgadas regulares com ressalva. Cumpre mencionar que, em situação similar, no âmbito da TCE da Adutora Pirapama (Contrato CT.OS.07.0.0467), o Tribunal também concluiu por afastar a responsabilidade dos gestores da Compesa em relação ao débito identificado, conforme decidido no Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário.

14. Não obstante isso, as alegações de defesa dos responsáveis – aí incluídas as empresas contratadas – não lograram afastar a ocorrência do débito, materializado em decorrência dos pagamentos de itens contratados com preços superiores aos preços de mercado.”

Nesse cenário, em face das alegações de defesa apresentadas (peças 121, 123 a 128 e 135), da análise levada a efeito pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) (peças 141 a 143), do pronunciamento do Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 144), e do voto do Ministro-Relator *a quo* Bruno Dantas (peça 150), esta Corte decidiu, por meio do Acórdão 1.235/2022-Plenário, entre outras medidas (peça 149):

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Álvaro José Menezes da Costa [Diretor Técnico da Compesa, signatário do Contrato CT.OS.06.0.0549], Fernando Antônio Caminha Dueire [Secretário de Infraestrutura/PE] e Luiz Gonzaga Leite Perazzo [Diretor Presidente da Compesa, signatário do Contrato CT.OS.06.0.0549], dando-lhes quitação;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas das empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A., condenando-as solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas [valor total: R\$ 7.790.908,23, peça 141, p. 8, item 51] fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos;

9.2.1. débito solidário relativo às medições principais [planilha de quantificação do débito, por medição, às peças 73 e 76];



Medição	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
BM-01	162.865,00	16/03/2007
BM-02	225.738,56	28/03/2007
BM-03	1.833.399,03	04/05/2007
BM-04	520.461,33	24/05/2007
BM-05	614.218,97	13/06/2007
BM-06	644.241,05	02/08/2007
BM-07	363.990,65	31/08/2007
BM-08	450.341,45	19/10/2007
BM-09	659.149,65	01/11/2007
BM-10	569.571,53	30/11/2007
BM-11	234.061,87	21/12/2007
BM-12	277.865,72	31/01/2008
BM-13	24.948,60	10/03/2008
BM-14	223.689,16	11/04/2008
BM-15	289.429,88	30/04/2008
BM-16	75.876,25	30/05/2008
BM-17	36.204,07	01/07/2008
BM-18 ^a	99.276,67	26/09/2008
BM-18B	81.220,49	26/09/2008
BM-19 ^a	31.851,91	26/09/2008
BM-19B	30.083,62	26/09/2008
BM-20 ^a	18.743,84	27/10/2008
BM-20B	-	27/10/2008
BM-21 ^a	- 739,90	24/11/2008
BM-21B	-	24/11/2008
BM-22 ^a	- 2.568,41	19/12/2008
BM-22B	4.964,82	19/12/2008
BM-23 ^a	12.435,16	27/02/2009
BM-23B	-	27/02/2009
BM-24	-	30/03/2009
BM-25	- 3.694,18	18/05/2009
BM-26	28.215,31	18/05/2009
BM-27	25.125,12	15/07/2009
BM-28	564,33	10/08/2009
BM-29	10.285,02	21/10/2011
BM-30	97.606,21	06/12/2011

9.2.2. débito solidário relativo às medições de reajuste [peça 76, p. 2]:



Medição	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
1º	36.121,40	21/12/2007
2º	31.212,52	21/12/2007
3º	9.470,86	21/12/2007
4º	12.502,96	19/10/2007
5º	1.325,03	10/03/2008
6º	10.028,32	11/04/2008
7º	10.907,10	30/04/2008
8º	3.022,16	30/05/2008
9º	1.155,74	30/06/2008
10º	8.281,99	26/09/2008
11º	3.172,95	26/09/2008
12º	3.373,89	27/10/2008
13º	- 41,24	24/11/2008
14º	293,79	19/12/2008
15º	2.238,33	13/02/2009
16º	-	30/03/2009
17º	- 587,25	18/05/2009
18º	3.968,82	18/05/2009
19º	1.279,39	15/06/2009
20º	12,18	10/07/2009
21º	547,72	21/10/2011
22º	13.198,79	06/12/2011

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar individualmente às empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A. multa no valor de R\$ 1.000.000,00 (...);”

Mediante o Acórdão 1.850/2022-Plenário, os embargos de declaração opostos pela Álya Construtora S.A. (atual denominação social da Construtora Queiroz Galvão S.A.) e pela Galvão Engenharia S.A., em face do Acórdão 1.235/2022 (peça 149), foram conhecidos e rejeitados (peça 168), não sendo acolhidos os argumentos acerca da (peça 169, item 2):

a) omissão/obscuridade em relação à motivação para considerar aceitável a amostra de serviços em percentual [50,68% do valor contratual executado] inferior aos referenciais dispostos na jurisprudência do TCU [70% a 80% do valor global do contrato];

b) omissão quanto à análise da folha de pagamentos do mês de março/2007 para justificativa dos encargos trabalhistas;

c) omissão quanto à análise da lista de equipamentos e da declaração de atendimento exigida no Anexo XV do edital da licitação para justificar a inclusão de equipamentos nas composições do Sinapi;

d) omissão quanto aos critérios adotados na dosimetria das multas aplicadas.

Nesta feita, examina-se recurso de reconsideração interposto pelas empresas Álya Construtora S.A. (antiga Construtora Queiroz Galvão S.A.) e Galvão Engenharia S.A., em petição única (peças 183 a 188), em relação ao qual a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe, em pareceres uniformes, o conhecimento e o não provimento (peças 211 a 213).



O Ministério Público de Contas perfilha a proposta emanada da AudRecursos, pelos motivos que passa a expor.

Prescrição

A unidade técnica especializada demonstra que não se operou a prescrição, seja a ordinária, seja a intercorrente, considerando (peça 211, pp. 5/9, item 5):

a) os inúmeros marcos interruptivos ocorridos neste processo e nos autos do TC 044.443/2012-9, conforme eventos a seguir, entre outros apontados na instrução:

DATA	EVENTO
28/12/2006	assinatura do contrato CT 0S.06.0.0549 (peça 3, p. 66, e peça 5, p. 59)
13/8/2008	instauração da TCE, nos termos do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário
2/9/2010 a 17/11/2010	sobrestamento da TCE, desde a data da interposição do pedido de reexame contra o Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário (peça 2, p. 1) até a data da negativa de provimento, por meio do Acórdão 3.059/2010 – Plenário
5/9/2011	diligência por meio do Ofício 455/2011-TCU/SECOB-4 (peça 2, pp. 15/7)
17/10/2011	resposta ao Ofício 445/2011-TCU/SECOB-4 (peças 13, 14 e 16)
25/5/2012 e 28/5/2012	novas diligências, por meio dos Ofícios 365/2012-TCU-SECOB-4 (peça 20), com ciência em 5/6/2012 (peça 25); 367/2012-TCU/SECOB-4 (peça 21), com ciência em 5/6/2012 (peça 24); e 368/2012-TCU/SECOB-4 (peça 22), com ciência em 4/6/2012 (peça 23), reiterado pelo Ofício 781/2012-TCU/SECOB-4 (peça 41), com ciência em 3/10/12 (peça 42);
25/6/2012 a 8/11/2013	respostas às diligências em 25/6/2012, 9/7/2012, 30/10/2012, 14/1/2013, 21/3/2013, 1/11/2013 e 8/11/2013 (peças 28, 34, 43, 44, 45, 55 e 56)
	realização de inspeção, nos termos da Portaria de Fiscalização 604, de 2/7/2015 (peça 63)
11/4/2016	autorização do Ministro-Relator para citação (peça 90), com base na instrução concluída em 30/3/2016 (peça 87)
28/4/2016 a 12/5/2016	ciência das citações (peças 92 a 96, 98, 99, 103, 104 e 107)
8/7/2016 e 7/11/2016	alegações de defesa (peças 121, 123 a 128 e 135)
26/3/2019	instrução de mérito do TC 044.443/2012-9 (peças 158 a 160 do TC 044.443/2012-9)
14/8/2019	parecer do MPTCU no TC 044.443/2012-9 (peça 167 do TC 044.443/2012-9)
17/6/2020	Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário (peça 183 do TC 044.443/2012-9): condenação solidária em débito, por superfaturamento, das empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A., Construtora OAS S.A. e Construtora Queiroz Galvão S.A.
1/7/2021	instrução de mérito da presente TCE (peças 141 a 143), com a análise das respostas às citações, utilizando-se dos parâmetros cancelados pelo Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 044.443/2012-9
17/8/2021	parecer do MPTCU na presente TCE (peça 144)
1/6/2022	Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário (peça 149): condenação solidária em débito, por superfaturamento, das empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e



DATA	EVENTO
	Galvão Engenharia S.A.

b) há relação de compatibilidade e de identidade de causas entre os superfaturamentos do presente processo e os do TC 044.443/2012-9 [Contrato CT.OS.07.0.0467, Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário], de modo que se opera o aproveitamento de atos entre eles, para fins de análise da prescrição:

b.1) no caso, seguem coincidências e semelhanças de ambos os contratos, que justificam o aproveitamento de documentos de um processo para o outro:

b.1.1) ambos os contratos foram auditados inicialmente na mesma ocasião, no âmbito do Fiscobras 2008 (Fiscalis 135/2008, TC 007.657/2008-3), tendo-se optado pela constituição de um apartado para a TCE do CT.OS.06.0.0549, nos termos do item 9.1 do Acórdão 1.599/2008-TCU-Plenário, em função do estágio de andamento deste contrato, praticamente concluído à época. Posteriormente, foi instaurada TCE para o CT.OS.07.0.0467 (TC 044.443/2012-9);

b.1.2) ambos os contratos trataram de obras realizadas no mesmo sistema de abastecimento de água (SAA), Sistema Gurjaú em Pernambuco, contratadas praticamente na mesma época e com similaridade de serviços;

b.1.3) das curvas ABC de ambas as contratações (peça 67 do TC 044.443/2012-9 e peça 72 do presente processo), as quais contêm os débitos apontados, respectivamente, nos Acórdãos 1.537/2020-TCU-Plenário e 1.235/2022-TCU-Plenário, verifica-se identidade qualitativa de vários serviços de concreto e de fornecimento de tubos de ferro fundido dúctil, entre outros;

b.1.4) em relação às referências de preços para os tubos de ferro fundido dúctil, a análise prosseguiu nos processos TC 007.657/2008-0 e TC 044.443/2012-9, após a instauração desta TCE. O CT.OS.07.0.0467 ainda estava em andamento, de modo a ser compreensível o foco no desenvolvimento dessas discussões técnicas naquele processo, com aproveitamento para este, pois naquele caso ainda seria possível buscar aditivos ou correções ainda antes da conclusão do contrato. Além disso, o volume total de recursos era maior no CT.OS.07.0.0467 (R\$ 537.189.249,15, referente a agosto/2007, *versus* R\$ 57.503.844,88, referente a setembro/2006), sendo essa mais uma razão para concentrar as análises naquele processo;

b.1.5) os preços referenciais para tubos de ferro fundido dúctil são relevantes porque responderam por 28% (peça 87, p. 11) e 21% (peça 87, p. 8, do TC 044.443/2012-9) do superfaturamento total nos Contratos CT.OS.06.0.0549 e CT.OS.07.0.0467, respectivamente;

b.1.6) além dos preços referenciais para os tubos de ferro, o item 46 do relatório [peça 151, p. 7] que acompanha o acórdão recorrido informa que, quanto aos demais serviços, procurou-se ao máximo manter os entendimentos já consolidados ao longo dos dois processos mencionados no item anterior, correspondendo a mais uma prova de relação entre as duas TCEs;

b.1.7) seria adequado ter incluído, na presente TCE, cópias dos documentos com as discussões técnicas e jurídicas aproveitadas do TC 044.443/2012-9. Apesar de isso não ter sido realizado, em função da semelhança temática, temporal e espacial, mostra-se correto esse aproveitamento;

b.1.8) pelo fato de a unidade técnica ter proposto, em 26/3/2019 (peças 158 a 160 do TC 044.443/2012-9), alteração na metodologia que vinha sendo adotada no cálculo do superfaturamento dos tubos de ferro, era recomendável aguardar aquele julgamento antes de dar andamento ao presente processo, por motivos de uniformização e de coerência entre as análises de superfaturamento dos dois contratos, o que justifica, mais uma vez, o aproveitamento de tais atos;

b.2) é devido ainda o aproveitamento de atos exarados no TC 004.597/2009-8, que tratou de denúncia sobre redução indevida na quantidade de cimento utilizada para o concreto desta obra. Os vários tipos de serviços de concreto correspondem a 27,25% do superfaturamento calculado para esta TCE (peça 72). No presente processo, consta cópia de algumas peças de 2009 do TC 004.597/2009-8 (peça 8, pp. 13/26).



O Ministério Público de Contas entende, pois, que não se operou a prescrição trienal intercorrente da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

Demais alegações recursais

Com amparo na boa técnica, na jurisprudência desta Corte e nas particularidades do caso concreto, a AudRecursos promoveu um exame metucioso das razões recursais, uma a uma, com a profundidade e a razoabilidade necessárias, de modo que se mostra devida e suficientemente embasada a proposta de não provimento do recurso de reconsideração ora em exame.

Das ponderações da unidade instrutiva, o MP de Contas reproduz as seguintes, para ilustrar a sólida base da proposta de negativa de provimento dos apelos manejados pelas empresas consorciadas (peça 211, grifos no original):

a) quanto à alegação de que seria irregular imputar o débito exclusivamente a agentes privados, a responsabilidade de prestação de contas de pessoas privadas foi inserida na CF/1988 por meio da alteração de redação do parágrafo único de seu art. 70, por meio da Emenda Constitucional 19/1998. Na redação anterior, apenas pessoas físicas ou entidades públicas eram referidas como tendo obrigação de prestar contas. Tal emenda não ajustou a redação do art. 71, inciso II, no qual realmente aparece a expressão *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”*. No entanto, uma interpretação sistemática que envolva ambos os dispositivos (e entre outros, incluso o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992), não deixa dúvida sobre a responsabilidade de prestação de contas por parte de pessoas de direito privado, conforme discutido no voto do Acórdão 321/2019-Plenário;

b) o TCU comprovou a ocorrência de superfaturamento, cabendo aos interessados, caso discordem, demonstrar que isso não se verificou;

c) quanto à representatividade da amostra, o item 119 do Roteiro de Obras Públicas do TCU admite até 50% do valor total do contrato para a amostra selecionada, estando o presente caso, portanto, em consonância com esse ato normativo, uma vez que houve auditoria sobre 50,68% dos itens. A Orientação Técnica IBRAOP 5/2012 estabelece, em seu item 4.3.1, que 70% é um mínimo recomendado, mas há previsão de possibilidade de redução desse percentual, em casos devidamente justificados;

d) o fato de a amostra não ter correspondido a percentual superior não representa de forma alguma negligência ou imprudência, mas decorre da complexidade e da especificidade de diversos itens, correndo-se o risco, em relação a tais itens, de se estabelecerem preços referenciais inadequados;

e) não há falar em inconsistência em função da parcela não auditada ser maior do que a do superfaturamento, visto que esse não é um critério plausível. É necessário sopesar as dificuldades do caso concreto em termos de geração de preços referenciais, havendo garantia ao contraditório e à ampla defesa às partes interessadas em trazer elementos que refutem as conclusões aferidas. Caso tal fosse o critério, mesmo um superfaturamento de 15% numa amostra de 80% ainda não seria aceitável, o que contraria as normas aplicáveis;

f) a porção do contrato que o TCU não auditou poderia ser contestada pelos responsáveis no sentido de ser inegável seu direito de apresentar elementos suficientes para demonstrar que eventuais subfaturamentos nesses itens tenham compensado os superfaturamentos detectados;

g) caberia aos terceiros interessados provar que as conclusões da unidade técnica estavam equivocadas, conforme voto do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler;

h) apesar de o agente privado contratado pela Administração não ter a incumbência direta de gerir os recursos públicos, não se pode olvidar serem os beneficiários finais das verbas federais. Nessa perspectiva, é legítima a inclusão das duas empresas como responsáveis solidárias neste



processo, na medida em que concorreram para a prática do dano apurado, nos termos da lei, ao deixar de ofertar preços compatíveis com os de mercado (peça 239);

i) decisão bastante semelhante ao presente caso é a do Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, na qual houve também um orçamento de referência para a licitação superestimado. A proposta de preços acima do valor de mercado foi considerada uma conduta irregular. A seguir, trechos de seu voto condutor, que também cita o MS 23.560/DF, no qual o Plenário do STF negou a segurança, determinando que a construtora devolvesse os valores recebidos a maior:

“Não se pode olvidar que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, em que a vontade do contratado também é relevante para a formação do vínculo. Apesar de ele se submeter a potestade do Estado no que concerne às cláusulas e às disposições formais do ajuste - a minuta do contrato é parte do edital -, a vontade do contratado se faz plena na decisão de participar da licitação ou de ser contratado diretamente e na oferta da proposta de preço.”

j) no voto do mencionado Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, considerou-se ter havido culpa presumida do particular em função do superfaturamento apurado, respeitando-se o direito à ampla defesa e ao contraditório em relação à discussão de ocorrência ou não do dano, mencionando também que ofertar valores acima dos preços de mercado constitui ato ilícito ao infringir o dever jurídico de atender ao preço de mercado previsto no inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/1993;

k) considera-se coerente, razoável e conforme a lei (especialmente o inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/1993) manter o entendimento constante da jurisprudência deste Tribunal, segundo o qual é exigível do particular que contrate com a Administração Pública a apresentação de proposta de preço condizente com a economicidade e com o interesse público, ou seja, valores que representem de maneira adequada o preço de mercado, sem lucros excessivos em detrimento do erário:

“Não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados, elaborados por órgãos públicos contratantes, haja vista incidir, no regime de contratação pública, regras próprias de Direito Público, mais rígidas, sujeitas a aferição de legalidade, legitimidade e economicidade por órgãos de controle interno ou externo da Administração Pública. (trecho do voto do Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, grifado)”

l) a responsabilização subjetiva da empresa está caracterizada, por ter se aproveitado de um orçamento superestimado para ampliar indevidamente os seus lucros, não sendo esperado de uma empresa experiente e responsável que deixe de realizar suas próprias estimativas, antes de fornecer sua proposta de preços em uma licitação, especialmente em obras de maior porte;

m) embora, em termos de contratos privados, em função do efeito âncora, poderia ser arguido que os valores oferecidos pelos interessados tendessem a se aproximar do valor de referência informado pela parte contratante, no Direito Administrativo, em função da supremacia da parte contratante, justificada pela necessidade de atendimento do interesse público, não se admitem lucros exorbitantes, mesmo que gerados por erros e por inconsistências que não tenham contado com a participação direta de agentes privados;

n) o art. 170 da Constituição Federal, que trata da ordem econômica, além de efetivamente destacar a livre iniciativa e a livre concorrência, também menciona como um dos princípios a função social da propriedade. Ou seja, a ordem econômica também precisa atender a objetivos sociais. No contexto dos contratos públicos, regulados pelo Direito Administrativo, uma situação de lucros exorbitantes e enriquecimento sem justa causa não é compatível com a função social da propriedade privada;

o) a Lei 6.404/1976 menciona como forma de exercício abusivo de poder por parte dos acionistas controladores *“orientar a companhia para fim (...) lesivo ao interesse nacional”* (art. 117, § 1º, “a”), considerando-se no contexto o interesse nacional associado diretamente ao interesse público que a obra visava atender, de forma justa e adequada para o erário público;



p) pode-se considerar que a função social da propriedade esteja atrelada a não causar prejuízos aos demais;

q) respeitadas as regras editalícias e legais, o valor referencial da licitação não vincula as licitantes, sendo-lhes exigido o respeito aos preços correntes de mercado, conforme inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/1993 e normas associadas ao atendimento do interesse público. Dessa forma, ao propiciar a efetiva ocorrência de superfaturamento a partir de um orçamento referencial com sobrepreço, não se pode considerar que houve oferecimento de valor adequado para a licitação;

r) os objetos dos Contratos CT.OS.07.0.0467 e CT.OS.06.0.0549 são bastante semelhantes, referindo-se a obras hídricas dentro do mesmo sistema de abastecimento (Sistema Gurjaú), contratadas com um ano de diferença apenas e fiscalizadas inicialmente de forma conjunta, conforme registrado nos autos do TC 007.657/2008-3;

s) em ambos os contratos, parte do superfaturamento detectado resultou do fornecimento de tubos de ferro fundido dúctil, sendo a discussão desse preço a que mais se aproveitou entre as duas tomadas de contas especiais:

Tabela 1 – Composição do superfaturamento dos Contratos OS.07.0.0467 e OS.06.0.0549

Superfaturamento	TC 044.443/2012-9	TC 022.892/2008-8
	CT.OS.07.0.0467	CT.OS.06.0.0549
	Acórdão 1537/2020-P	Acórdão 1235/2022-P
	“Pirapama”	“Gurjaú”
Tubos de aço carbono	52,3 milhões	-
Tubos de ferro fundido	11,7 milhões	2,153 milhões
Serviços de construção civil	(8,1 milhões)	5,485 milhões
Total	55,9 milhões	7,64 milhões

Fonte: peça 87 do TC 044.443/2012-9 e peça 141 do TC 022.892/2008-8.

t) sobre a alegada diferença de porte, realmente tanto do nível de superfaturamento do item agregado de tubos de ferro da Tabela 1 quanto dos quantitativos medidos da Tabela 2 se verifica uma diferença significativa de porte do empreendimento:

Tabela 2 – Quantidade medida de tubos de ferro dúctil

Tubos de ferro dúctil, conforme diâmetro nominal (DN)	TC 044.443/2012-9 CT.OS.07.0.0467 Acórdão 1537/2020-P “Pirapama”	TC 022.892/2008-8 CT.OS.06.0.0549 Acórdão 1235/2022-P “Gurjaú”
1200 mm	6.927,00	0,00
1000 mm	11.607,00	4.646,00
900 mm	2.278,50	0,00
800 mm	2.503,00	411,00
700 mm	3.299,50	1.049,00
600 mm	6.822,50	1.508,00
500 mm	5.994,00	0,00
400 mm	2.734,00	0,00
300 mm	4.151,00	0,00

Fonte: peça 66 do TC 044.443/2012-9 e peça 71 do presente.

u) embora as quantidades adquiridas para o CT.OS.06.0.0549 sejam inferiores às adquiridas para o CT.OS.07.0.0467, não há evidências de que a diferença seja grande o suficiente para gerar diferentes ganhos de escala, em termos de custos envolvidos, como os de transporte, de modo a justificar uma consideração de preços diferentes entre os dois contratos para esses itens. Ou, em



termos mais adequados, as evidências indicam que os ganhos de escala aplicáveis ao caso a partir de aquisições de grandes quantidades já estejam presentes no CT.OS.06.0.0549;

v) quanto às alegações concernentes ao superfaturamento no fornecimento de tubos de ferro, o argumento central das recorrentes é de que houve o uso, por parte da equipe técnica do TCU, de uma referência atípica atualizada por período excessivamente longo [Tabela Atrium da Codevasf, de agosto/2000], contrariando, dessa forma, a jurisprudência do próprio TCU;

w) o uso de reajuste por longos períodos é uma estratégia desaconselhada, mas “*defende-se que não seja absolutamente desautorizada*”. Há uma presunção *juris tantum* de que seja um artifício indevido, mas exige confirmação, por outros meios, de que tal forma de reajuste não tenha gerado distorção significativa;

x) não necessariamente um reajuste por longos períodos irá gerar distorções significativas. Os índices setoriais são criados para refletir o comportamento do preço de determinado mercado. Quanto mais representativo determinado insumo for na cesta de itens de um índice, melhor esse índice refletirá a alteração de preço do insumo em questão. Ou, alternativamente, caso o insumo acompanhe as alterações do mercado a que pertence de forma bastante próxima, o índice também refletirá corretamente a evolução do preço do insumo;

y) no presente caso, conforme análise constante da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CAIXA (peça 135, pp. 80/1), até sua emissão, portanto, após o reajuste em discussão, o mercado do tubo de ferros fundido dúctil permaneceu monopolístico, sem grandes variações na oferta;

z) não se está afirmando que não houve quaisquer modificações na forma produtiva dos ferros de tubo dúctil de 2000 para 2006, mas que algumas das principais variáveis que poderiam ter se alterado foram verificadas, sem haver indícios ou provas de que houve alguma variação tecnológica significativa na produção desse item nesse período;

aa) o índice utilizado no presente caso foi o “Índice de Obras Hidrelétricas – Produtos de ferro fundido – FGV – Preços por atacado”, ou seja, apresenta razoável grau de especificação ao tratar apenas de itens produzidos com ferro fundido, sem interferência de outros produtos, como concreto ou aço, de modo a haver boa probabilidade de que sua evolução reflita adequadamente o preço dos tubos de ferro fundido dúctil, embora existam outros produtos e tipos de ferro fundido;

ab) no presente caso, o preço gerado pelo reajuste por índices correspondeu razoavelmente aos preços de mercado constantes de notas fiscais disponíveis, além de outras fontes;

ac) na pesquisa realizada, apesar de não exaustiva, não se vislumbrou precedente do TCU que tenha rechaçado a atualização de um valor por seis anos, havendo adicionalmente a situação de: 1) apenas um tipo de insumo, e não várias composições ou um orçamento inteiro de obra; 2) índice com boa especificidade e aderência ao insumo em questão; e 3) confirmação da adequação do valor por meio de outras fontes;

ad) a deflação ou a atualização de valores por meio de índices não é função apenas do lapso temporal, mas também do objeto a ser deflacionado/atualizado, do tipo de índices disponíveis e aplicáveis e da existência de outras referências que possam dar maior robustez ao valor encontrado. Portanto, considera-se inadequada a definição inflexível de um período máximo para se aceitar esse recurso de geração de preços referenciais, sem considerar aspectos como o conjunto probatório do valor de mercado da referência e o grau de aderência do índice ao item que se está a corrigir monetariamente;

ae) relativamente à tabela Codevasf 2000, o fato de a tabela não estar disponível aos licitantes no momento da contratação [2006, peça 5, pp. 40/8] não altera o fato de que se demonstrou ser um referencial de mercado adequado, incitando a devolução de valores recebidos por meio de superfaturamento. É razoável esperar que as licitantes realizem seus próprios cálculos, avaliações e pesquisas antes de ofertar sua proposta, não se esperando que apenas apliquem um desconto aleatório sobre o orçamento referencial da licitação. Ou seja, mesmo sem ter acesso à tabela Codevasf 2000, seu uso se justifica por representar um preço de mercado médio, ao qual as



licitantes poderiam ter acesso de diversas formas, como, por exemplo, realizando cotações junto a fornecedores;

af) a questão da disponibilidade, no momento da licitação, da tabela Codevasf 2000, de notas fiscais ou de qualquer parâmetro que refletisse os reais preços de mercado teria relevância para definir a responsabilização dos gestores, mas não para afastar o superfaturamento observado;

ag) sobre a tabela Codevasf 2000 não se aplicar diretamente à obra em pauta, exigindo ajustes, o referencial obtido (*“tubo de ferro fundido dúctil, classe K7, revestido externamente com zinco metálico e pintura betuminosa e internamente com argamassa de cimento, bolsa modelo JE2GS e anel de borracha para junta elástica”*), nos termos colocados pelo item 9.1. do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário) corresponde ao que consta do orçamento proposto pelas recorrentes na licitação (tubo de ferro dúctil TK7JGS que atenda às normas técnicas brasileiras em vigor, vide peça 9, p. 44), sendo também o que consta do cálculo do superfaturamento e nos preços referenciais obtidos do sistema Atrium da Codevasf (peças 72, p. 1, e 75, pp. 2/4) e na cotação realizada pela Compesa junto ao representante da Saint-Gobain Canalização Ltda. (peça 121, p. 57). Portanto, não há o que se falar em necessidade de ajustar a referência para a obra específica, considerando, ainda, o seguinte trecho do relatório do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário:

“Nesse sentido, foram obtidos também os preços de referência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional, que mobiliza investimentos públicos para a construção de obras de infraestrutura, particularmente para a implantação de projetos de irrigação e de aproveitamento racional dos recursos hídricos. Atuando na mesma região geográfica (Nordeste) e na mesma atividade econômica (obras hídricas), entende-se que o sistema de preços da CODEVASF pode ser bastante representativo para o caso em estudo.”

ah) quanto ao argumento de preterição indevida do Sinapi, esse sistema não foi utilizado para o orçamento-base da licitação no que concerne aos tubos de ferro fundido dúctil, ao contrário do que parecem alegar as recorrentes, uma vez que houve cotação direta com o fornecedor. Os próprios responsáveis reconheceram que o preço do Sinapi para tubos de ferro fundido estava elevado. Não se trata de uma cotação usual do Sinapi, no sentido de ser obtida a partir de vários fornecedores seguindo metodologia estabelecida de tratamento de dados, mas sim de um item cujo mercado estava altamente concentrado, um monopólio de fato, ou seja, um único fornecedor [empresa Saint-Gobain];

ai) a metodologia de cálculo do superfaturamento utilizou o sistema Sinapi para a parte de obras de engenharia, mas, devido a inconsistências encontradas nesse sistema no que diz respeito aos tubos de ferro, desprezou-se essa referência nesse quesito a favor de outra que representasse de melhor forma o preço de mercado (peça 75);

aj) assim, no voto do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, é reconhecido o caráter oficial do Sistema Sinapi, afirmando-se ser esse o caso geral, mas, ao trazer o princípio da busca da verdade material, entendeu ser correto o sobrepreço apontado, ignorando-se a referência do Sinapi para os tubos de ferro;

ak) o auditor que analisou as alegações de defesa referentes ao Contrato CT.OS.07.0.0467 (peça 158 do TC 044.443/2012-9) realmente adotou a tabela Codevasf 2006, alterando o entendimento até então vigente nos autos (vide, por exemplo, a instrução à peça 87 do mesmo processo). Segue a análise constante do voto condutor do Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário:

“À primeira vista, a abordagem adotada pela unidade instrutora parece correta, visto que um referencial com data-base mais próxima à do contrato estará menos sujeito ao risco de distorções ocasionadas pela atualização de preços com base em índices. No entanto, embora concorde que, quanto menor o período a ser aplicado na atualização de preços, melhor a precisão do resultado, divirjo quanto à utilização dos preços publicados pela Codevasf em janeiro de 2006 como referenciais de mercado para os tubos de ferro fundido.



Esses preços da Codevasf de janeiro de 2006 já haviam sido descartados quando das análises iniciais dos preços contratados, conforme se extrai do seguinte trecho do relatório que embasou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário:

‘A Tabela 4 resume os resultados obtidos pela comparação de preços entre sistemas na data-base de 03/08/2000, identificada como a cotação mais recente realizada pela própria CODEVASF, haja vista que, curiosamente, os preços disponíveis pela CODEVASF na data de 23/01/2006 são rigorosamente os mesmos preços das 'medianas' do SINAPI.’

Naquela ocasião, a unidade instrutora justificou que a cotação mais recente disponível da Codevasf era a de agosto de 2000, pois os preços divulgados em janeiro de 2006 eram exatamente os mesmos daqueles publicados pelo Sinapi.

De fato, pode-se verificar que os preços dos tubos tipo K7 JGS da tabela Codevasf à peça 139 são idênticos, inclusive nos centavos, aos preços do Sinapi pesquisados em Pernambuco, à peça 181. E, quanto aos preços dos tubos de ferro fundido do Sinapi, devo lembrar que os valores divulgados nesse sistema estavam comprovadamente superestimados em relação aos preços praticados no mercado, conforme demonstrado no levantamento de auditoria que originou esta TCE.”

al) portanto, em relação aos tubos de ferro, foi observado que os preços da Codevasf 2006 estavam idênticos aos do Sinapi, os quais se revelaram incontestavelmente superestimados, fato reconhecido pelo TCU, pelas recorrentes e pela Caixa, e confirmado pelas notas fiscais. Até 2006, esse item ainda não havia sido corrigido no Sinapi. Foi apenas por meio do item 9.6 do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, exarado na sessão de 11/2/2009, que se informou à Caixa para que adotasse providências *“com relação às incongruências, detectadas por este TCU, nas composições de custos unitários de aquisição de produtos de alta especificidade (em especial os tubos de aço e ferro fundido fabricados em grandes diâmetros)”*. Na sequência, a Caixa apresenta a Nota Técnica 7/2009/GEPAD com avaliação desse mercado, reconhecendo que as cotações dos tubos de ferro constantes do Sinapi estavam superestimadas;

am) dessa forma, nem o Sinapi nem o Codevasf 2006 estavam retratando o valor de mercado desse item de alta especificidade e concentração de mercado. A inadequação do Sinapi para os tubos de ferro e o esquema de monopólio dessa produção, conforme informado na Nota Técnica 7/2009/GEPAD (peça 135, pp. 81/2), já era de conhecimento do TCU, consoante relatório do Acórdão 1.020/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, sobre obras hídricas na Adutora Italuís II, no Maranhão;

an) o fato de as recorrentes terem ofertado um desconto de 30% sobre o preço do Sinapi, e mesmo assim ter sido detectado sobrepreço e superfaturamento, reforça a inadequação de tal referencial;

ao) não é possível aceitar o argumento recursal de que notas fiscais e dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) sejam preços mínimos e não médios, e nem foram trazidas ao processo provas para essa alegação. Ademais, se as notas fiscais em pauta fossem alguma espécie de preços mínimos dentro de um universo de referências, poderia ser um caso de subfaturamento, a fim de elidir impostos. Da mesma forma, caso o preço de exportação seja alguma espécie de preço mínimo, ou seja, inferior ao praticado no mercado interno, isso corresponderia a *dumping*, que pode ser enquadrado como prática proibida;

ap) a alegação de que os preços do orçamento-base da Compesa estariam conforme os da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CEF não corresponde à realidade. Pode-se verificar, na Tabela 4 a seguir, sem retirar nenhum dado da amostra do referido estudo da Caixa, que os preços contratuais (C), com base no orçamento da licitação gerado pela Compesa, estão superiores em relação a todas as medianas (F) e à maioria das médias (E). Os cálculos dessas duas últimas colunas citadas encontram-se na Tabela 3. Deve ser observado que a mediana não é tão influenciada por valores extremos como a média, sendo que, para o cálculo de uma média aritmética simples, mais representativa em geral, recomenda-se a eliminação de *outliers*, visto que um dos tratamentos



estatísticos usualmente realizados a fim de apresentar medidas mais correspondentes à média real da população é a retirada de *outliers* da amostra;

aq) retirando-se os *outliers*, o preço referencial (D) utilizado pelo TCU fica superior tanto em relação às médias quanto às medianas da Nota Técnica 7/2009/GEPAD/CEF;

ar) os tubos de ferro dúctil constam, no cálculo do superfaturamento do presente contrato, com diâmetro nominal de 600, 700, 800 e 1000 (peça 72). Quanto aos tubos de 1000 mm, já foi apontado no voto do acórdão recorrido que esse valor foi gerado apenas a partir de quatro cotações, sendo que havia um importante valor atípico (*outlier*) que deveria ter sido desconsiderado:

Tabela 3 – Tubos de ferro dúctil: tabulação de resultados da Nota Técnica CEF 7/2009 para os diâmetros nominais medidos no âmbito do CT.OS.06.0.0549

DN	Qtd. (m)	Preço (R\$) ref. tabela ¹	Corrigido para mar/2009 (R\$) ²	Deflacionado para set/06 (R\$) ³
600	542	922,95	1.070,02	929,32
	4452	493,19	571,78	496,59
	2700	686,15	795,48	690,88
	7500	500	579,67	503,45
	3504	670	670,00	581,90
	3035	675	675,00	586,24
	222	513,47	513,47	445,95
	4776	597,43	669,04	581,07
	60	374,98	454,47	394,71
	48	422	489,24	424,91
	300	404,88	469,39	407,67
	870	502,03	582,03	505,49
12	433,89	525,60	456,49	
Mediana			579,67	503,45
Média			620,40	538,82
700	6180	666,89	773,16	671,49
	3816	711,89	711,89	618,28
	2443	789,7	884,36	768,07
	60	1391,1	1.612,76	1.400,70
	17	1391,1	1.612,76	1.400,70
	86	850	850,00	738,23
Mediana*			811,58	704,86
Mediana			867,18	753,15
Média*			804,85	699,02
Média			1.074,16	932,91
800	336	883,46	883,46	767,29
	72	734,29	856,78	744,12
	3493	1000	1.000,00	868,51
Mediana			883,46	767,29
Média			913,41	793,31
1000	14	1198,83	1.198,83	1.041,19
	560	1446,71	1.620,11	1.407,08
	13134	1249,86	1.249,86	1.085,51
	4	3680	4.121,08	3.579,19
Mediana*			1.249,86	1.085,51
Mediana			1.434,99	1.246,30
Média*			1.356,27	1.177,93
Média			2.047,47	1.778,25



Fonte: peça 135, p. 103-108.

“Obs.: Os valores assinalados com o asterisco indicam as medidas sem os *outliers* (foram considerados três ao total, dois nos tubos de 700 mm e 1 nos tubos de 1.000m), devido a estarem com um preço muito acima e quantidades relativas bastante inferiores em relação aos demais levantamentos do diâmetro de que tratam (quanto menor o diâmetro exige-se uma maior quantidade em metros para representar uma pequena quantidade)

¹ Preço do momento da licitação pesquisada, datas de 2006 a 2008.

² O índice foi gerado a partir do quociente entre preço Sinapi mar/2009 indicado na tabela e preço Sinapi que corresponderia à data-base do contrato (realizado um cálculo invertido ao que foi feito na nota técnica).

³ Foram utilizados os índices à peça 135, p. 119-120.

Em complemento, julgo necessário registrar neste voto que a tentativa das empresas contratadas de demonstrar a ausência de sobrepreço com base nos valores da Nota Técnica 007/2009/GEPAD/CAIXA deve ser refutada, visto que a análise apresentada contempla valores claramente inadequados. (...) Ocorre que esse subpreço é resultante principalmente do tubo de diâmetro 1.000 mm. Ao se pesquisar a origem do preço referencial desse tubo, verifica-se que ele foi obtido da média de apenas quatro licitações, sendo que **três delas têm um preço referencial em torno de R\$ 1.200,00/m e apenas uma tem um preço de R\$ 3.541,54** (peça 135, p. 118).

Na tabela original da Caixa (peça 135, p. 107), é possível ver que esse preço destoante é oriundo de um pregão da SAMAE/Caxias do Sul, **que adquiriu apenas 4 metros de tubo, sendo que, logo em seguida, o pregão realizado pela mesma empresa para adquirir 13.314 metros de tubo resultou em um preço quase 65% mais barato.** (grifado)”

Tabela 4 - Comparação entre alguns preços dos tubos de ferro dúctil (preços em R\$, data-base set/2006)

(A) Tubos de ferro dúctil (DN)	(B) Qtd medida (m)	(C) Preço contrato	(D) Preço referencial	(E) Preço médio com <i>outliers</i> NT 7/2009	(F) Preço mediano com <i>outliers</i> NT 7/2009	(G) Preço médio sem <i>outliers</i> NT 7/2009	(H) Preço mediano sem <i>outliers</i> NT 7/2009	(I) Número resultados na pesquisa
1000 mm	4946	1598,33	1272,6	1778,25	1.246,30	1.177,93	1.085,51	4
700 mm	1049	951,3	721,14	932,91	753,15	699,02	704,86	6
600 mm	1508	745,6	559,94	538,82	503,45	538,82	503,45	13
800 mm	411	923,37	871,73	793,31	767,29	793,31	767,29	3

Fonte: Peças 72 e 135, p. 103-108.

as) os tubos de ferro tendem a apresentar considerável efeito escala a partir de um certo número de quantidades, de modo que a exclusão de uma aquisição de apenas quatro unidades/metros é condizente com a realidade do presente contrato, com quase 5.000 metros medidos desse item, conforme Tabela 4;

at) entende-se correta a avaliação constante do voto do acórdão recorrido no sentido de que, apesar dos esforços da Caixa, ainda assim as referências não serviriam para substituir os preços de referência já adotados neste caso em específico [peça 150, p. 3, item 19]:

“Ainda que se tentasse corrigir as inconsistências dos cálculos apresentados pelas defendentes, os valores obtidos da Nota Técnica 007/2009/GEPAD/CAIXA são escassos para os diâmetros dos tubos do contrato em análise. Sendo assim, devido à sua baixa representatividade, a análise pretendida pelas defendentes não é capaz de substituir os preços referenciais já adotados pela unidade instrutora.”



au) dessa forma, concorda-se com a avaliação de que as notas fiscais do próprio contrato ou do outro contrato realizado na mesma época e região (peça 7), incluso considerações sobre transporte, BDI e impostos, são uma baliza de maior precisão em detrimento de outras notas fiscais que a Caixa pesquisou para os diâmetros com que se está lidando;

av) a jurisprudência do TCU permite o uso de notas fiscais para verificações de débito ao erário, mas deve ser lembrado que os valores das notas fiscais não foram diretamente adotados no presente caso, mas sim os da tabela da Codevasf/2000, os quais estavam abaixo dos obtidos das notas fiscais específicas dos contratos auditados:

“Conforme consta do relatório que embasou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, o sobrepreço dos tubos de ferro fundido contratados seria, em média, de 55% em relação às notas fiscais da própria obra do Sistema Pirapama, de 54% em relação aos preços de exportação dos tubos obtidos a partir de dados do extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e de 34% em relação à tabela Codevasf. Conservadoramente, adotaram-se os valores obtidos da Codevasf, os quais mostraram-se como um limiar superior dos preços de mercado pesquisados. (trecho do relatório do Acórdão 1235/2022-TCU-Plenário)”

aw) o fato de tratar-se de um insumo com apenas um fornecedor dificulta sobremaneira a obtenção de preços referenciais, constituindo as notas fiscais um dado potencialmente relevante nesse sentido;

ax) sobre o meio correto para a Administração conhecer o preço de mercado ser a licitação e não o uso de notas fiscais, a concorrência neste caso concreto estaria de forma geral prejudicada em função da existência de monopólio, bem como a partir do fato de os preços de referência estarem sobrestimados. O fato de o resultado da licitação não ter apresentado os preços de mercado encontrados pela equipe técnica não deixa de refletir uma prova de que os leilões públicos nem sempre geram o desejado nível de concorrência;

ay) a argumentação sobre quebra de equilíbrio econômico-financeiro ajustado no momento da licitação também não procede. Estando o orçamento-base eivado de vícios, não pode ser utilizado como base para algum direito adquirido. Ademais, em caso de evidente prejuízo ao erário, não há o que se falar em equilíbrio econômico-financeiro;

az) sobre a alegação de desconhecimento acerca do orçamento da Compesa estar superestimado, não é algo a se esperar de alguma empresa licitante, especialmente em relação a um tipo de insumo que correspondia a 18,12% do contrato (peça 72, referente à soma dos percentuais dos tubos de ferro dúctil) em itens de mera intermediação. É razoável esperar que as empresas façam suas próprias pesquisas, a fim de definir o valor da sua proposta, sendo um sinal de responsabilidade verificar os principais preços do contrato junto ao mercado. Mesmo se realmente não soubessem, ainda assim cabe a exigência do débito em função do prejuízo ao erário;

aaa) sobre o parecer contratado [Parecer Econômico LCA] (peça 184), de maneira geral, apresenta argumentos de igual natureza aos da peça recursal, apenas com um viés mais econômico. Diversas alegações pontuais não foram comprovadas. Uma vez que o contrato previa seus mecanismos próprios e corriqueiros de reajuste periódico, não se verificam as consequências práticas da alegada “*incerteza que existia quanto ao lapso temporal entre a data base da proposta e o início do fornecimento de tubos*” que inviabilizassem o uso de notas fiscais como referência. Ademais, caso tivesse havido realmente um súbito aumento de preços que pudesse ser imputável à Administração, poder-se-ia ter solicitado reequilíbrio econômico-financeiro. No entanto, isso não se comprovou no referido parecer, até porque várias alegações utilizam um índice que também envolve aço, o que é desnecessário, em função da existência de índices confiáveis apenas para tubos de ferro;

aab) os índices sugeridos (INCC - tubos e conexões de ferro e aço, e IPA - tubos de ferro e aço) não teriam melhor aplicação ao presente caso, no qual se tratava apenas de tubo de ferro fundido. O índice adotado, para “Obras Hidrelétricas – Produtos de ferro fundido FGV – preços por atacado”, prossegue sendo mais específico do que os sugeridos, inclusive quanto ao tipo de obras



(hídricas). Se os índices sugeridos apresentaram maior alta do que o utilizado (peça 184, p. 23), fato não confirmado, mas tomando-se por base o Gráfico 2 trazido no parecer, deve ser por causa de outros produtos que não os especificados, visto que os índices sugeridos são mais amplos, referindo-se a mais tipos de ferro e de aço;

aac) sobre a nota fiscal não representar um preço de mercado porque está relacionada ao poder de barganha do consórcio, tal poder advém da magnitude do contrato, podendo ser considerado associado ao efeito escala, o qual, com frequência, não se reflete em preços referenciais oficiais. As notas fiscais têm essa vantagem porque se referem à quantidade que nela consta (ou melhor, a um certo nível de quantidade, não necessariamente apenas aquela). A Administração Pública também deve se beneficiar de ganhos de escala, especialmente em caso de intermediações, já que é ela quem está adquirindo grandes quantidades no final das contas;

aad) o uso de notas fiscais não significa que não haja eventualmente alguma desvantagem neste uso, mas, para o presente caso, apresentou-se como uma referência importante para a aferição do preço de mercado;

aae) quanto a outras sugestões de referências, sobre as tabelas Codevasf mais recentes, já se comentou como estavam equivalentes ao Sinapi, com valores distorcidos, sem representar a realidade de mercado, fato reconhecido pela CEF. Os itens advindos de mercados monopolizados, como os tubos de ferro dúctil, apresentam maior desafio em se encontrar um valor adequado de mercado para os sistemas referenciais oficiais;

aaf) não é verdade que a tabela Codevasf não contém especificação, visto que, embora a descrição do item conste de maneira resumida na lista do sistema Atrium da Codevasf aposta aos autos (peça 75), já é suficiente para a especificação: tubo FD K7 PB 0=1000, ou seja, tubo de ferro dúctil K7 de diâmetro nominal 1000 mm. K7 corresponde a uma especificação dentro dos três tipos de tubo produzidos pela Saint-Gobain com ferro fundido dúctil para distribuição de água (<https://www.aecweb.com.br/produto/tubos-classe-k7-k9-e-flangeado/44836>, acesso em 22/9/23);

aag) com referência ao superfaturamento em relação às obras de engenharia, o voto do acórdão recorrido assim dispôs [peça 150, p. 3, item 21]:

“Em suma, os responsáveis buscam promover modificações nas composições referenciais do Sinapi, acrescentando insumos e alterando produtividades apenas naquilo que os favorecem. As alegações mostraram-se impertinentes, conforme análise da unidade instrutora, visto que já estariam contempladas nos custos das composições ou seriam incompatíveis com a metodologia do Sinapi.”

aa) não é suficiente alegar que o Sinapi não é adequado a obras complexas, sendo necessário demonstrar caso a caso (em cada item de uma composição adaptada) porque não é. Sobre não ser possível comparar o Sinapi com o orçamento do empreendimento, esse argumento não é aceitável em função de o Sinapi representar um sistema oficial referencial para obras públicas. O orçamento do empreendimento não pode se sobrepor ao Sinapi, exceto se justificado. Isso não significa considerar o Sinapi um referencial absoluto de preços, mas apenas que sua preterição precisa ser motivada (v.g., Acórdão 397/2008-TCU-Plenário);

aai) em alguns aspectos, o Sinapi é mais vantajoso do que os custos reais em função de não abarcar ganhos de escala, não sendo possível concluir que todas as composições do Sinapi se aplicam apenas a obras mais simples e que ensejariam ajuste geral para adaptação a obras mais complexas (instrução à peça 141, p. 18). Como o próprio consórcio recorrente alegou, os ajustes devem guardar coerência como um todo, não cabendo a realização de alterações com o único objetivo de onerar o contrato;

aa) caso tivesse realmente sido utilizado aço CA-60, o consórcio poderia ter aproveitado a oportunidade deste presente recurso ou anteriores para comprovar a situação por meio de notas fiscais, por exemplo. Da mesma forma, a alegada bitola (diâmetro do vergalhão de aço utilizado para a armação do concreto) de 6,3 mm poderia ter sido facilmente comprovada com notas fiscais.



Sem provar o ponto que alega, prevalece a composição referencial proposta pelo TCU. Raciocínio semelhante se aplica à situação da forma circular deslizante;

aak) quanto ao BDI, a Resolução de Diretoria Compesa 810/2006 e a Comunicação Interna Compesa 2/2006 (peça 4, pp. 26/9) definiam os percentuais de 12,51% para materiais e 27,17% para serviços, que foram os adotados para os preços referenciais (peça 75), bem como foram os apresentados pela empresa em sua proposta (peça 10, pp. 33/4). Ao contrário do alegado, não há necessidade de inclusão de ISS e de administração local no BDI dos materiais. Em função de ser situação de mero fornecimento de materiais ou equipamentos, não se trata de serviço, sendo esse o motivo da inclusão do ISS apenas no BDI de serviços. Quanto à administração local, na proposta do consórcio, constou distribuída em diversos itens: materiais e equipamentos para escritório, postos de vigilância patrimonial, motoristas etc. (peça 9, pp. 17/8), os quais foram medidos (peça 82);

aal) sobre a alegação de que o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário sobre o caso de Pirapama teria atestado a regularidade de taxa de BDI mais favorável para o consórcio contratado (13,5% para materiais e 35% para serviços), tal contrato foi firmado cerca de um ano depois, sendo possível ter havido uma alteração da norma interna da Compesa, de forma que o próprio orçamento referencial da licitação devesse já conter esses percentuais, não sendo esse fato suficiente para alterar a regularidade do BDI apostado no presente processo;

aam) os argumentos sobre as composições não representarem exatamente o nível de consumo porque esse consumo estaria diluído em várias composições tampouco pode ser aceito, visto que se tratou de argumento genérico sem ser apontado entre quais serviços haveria esse tipo de compensação;

aan) as composições propostas pelo TCU não contrariam as exigências de consumo mínimo de cimento da Compesa. Nos preços referenciais (peça 75), constam consumos mínimos de cimento de 533 kg/m³ (para concreto armado FCK 40 MPa), 450 kg/m³ (para concreto armado FCK 30 MPa) e 350 Kg/m³ (para concreto simples FCK 15 MPa), o que corresponde à proposta do consórcio vencedora da licitação (peça 9, pp. 20/4, e peça 10, p. 18);

aaq) consta dos autos ensaio com base na norma NBR 12655/2015 sobre exemplares de 51 lotes de concreto, todos referentes à resistência de projeto de 40 MPa, realizado pela empresa Tecomat Tecnologia da Construção e Materiais Ltda. (peça 78), contratada pelo consórcio executor. Em tal avaliação, apenas cinco dos 51 lotes, com FCK de projeto = 40 MPa, atingiram FCK = 50 MPa (conforme coluna “FCK estimado” para o lote). **E sete lotes não lograram atingir nem ao menos a FCK nominal de 40 Mpa** (conforme coluna “FCK estimado” do ensaio). Considerando ser verdadeira a tabela trazida pelas recorrentes (peça 183, p. 61), ou seja, a alegação de que, utilizando os consumos mínimos de cimento da Compesa para uma FCK = 40 Mpa, se obteria uma FCK efetiva = 50 MPa, se esperaria, portanto, um maior atingimento dessa resistência no referido ensaio, e nenhum lote sem atingir ao menos a resistência nominal;

aap) houve denúncia a este TCU de que neste contrato o consumo mínimo de cimento não estava sendo respeitado (TC 004.597/2009-8). Em instrução anterior (peça 87, p. 12), considerou-se não haver indícios comprobatórios da denúncia;

aaq) sobre as formas, o Sinapi oferece número de reaproveitamento de formas que pode chegar até 10 vezes, levando-se em conta as composições constantes dos autos (peça 75, p. 19). Portanto, o preço referencial ter utilizado o reaproveitamento de duas vezes é benéfico à construtora, não tendo sido trazidos elementos a justificar um reaproveitamento inferior a duas vezes (peça 87, p. 8);

aar) discorda-se da alegação de que o TCU tenha pinçado elementos da proposta do consórcio apenas quando mais baratos do que as referências oficiais;

aas) sobre o Sinapi Nacional não ser aplicável em relação a custos sociais e trabalhistas, já foi apontado como foi feita essa opção porque apresenta uma estrutura de composições mais ampla, sendo que o valor dos insumos e dos itens foi obtido do Sinapi Pernambuco (peça 141, p. 7), de



forma que os valores referentes a convenções coletivas locais já estariam inclusos nos custos estaduais obtidos;

aat) sobre o TCU ter utilizado o salário de set/2006 antes da alteração que teve vigência retroativa a partir de agosto, verifica-se que constou junto ao recurso a Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007 (peça 186) para trabalhadores de construção pesada, incluso obras de saneamento, no estado de Pernambuco. Verifica-se o estabelecimento do salário mensal de R\$ 423,72, vigente a partir de agosto de 2006, para trabalhadores não qualificados ou semiquualificados, o que, acrescido de encargos sociais de 118,32% (Manual Sinapi 2014, supracitado, p. 89), e um arbitrado custo de encargos complementares de 15%, e dividido por 220 (padrão para a jornada mensal), resultaria num salário-hora estimado de R\$ 4,49, praticamente idêntico ao defendido pelas recorrentes para esses ajudantes (peça 183, p. 57);

aaU) a questão sobre pequenas variações não poderem ser consideradas superfaturamento não se aplica exatamente ao contexto em função de que o superfaturamento detectado resultou em um percentual de 15,34%;

aav) os elementos trazidos pelas responsáveis em sede recursal para serem avaliados como atenuantes para a multa aplicada, nos termos do § 2º do art. 22 da LINDB, não são adequados para serem assim considerados.

Nesse cenário, vale destacar as acertadas conclusões da AudRecursos (peça 211, pp. 48/9):

“13. Sobre o uso do recurso de atualização ou deflação de valores por meio de índices de preços por períodos relativamente longos, foi considerado existir uma presunção *juris tantum* de sua inadequação, havendo a influência de outros fatores além do lapso temporal, como o grau de aderência e especificidade do índice com o que se pretende atualizar/deflacionar e a possibilidade de se confirmar o resultado por meio de outras fontes que indiquem o preço de mercado.

13.1. Verificou-se, no presente caso, que ambos os aspectos foram atendidos, já que o índice utilizado possuía alto nível de especificidade, visto que se referia apenas a produtos de ferro fundido, sem interferência das mudanças em outros tipos de materiais, e o resultado obtido, por meio da utilização da tabela Codevasf 2000, se aproximou do resultado das notas fiscais do insumo disponíveis para o Contrato CT.OS.07.0.0467, realizado no mesmo sistema de abastecimento e em época próxima.

13.2. Demonstrou-se como a jurisprudência do TCU permite a consideração de notas fiscais para verificações de débito ao erário especialmente em casos como nos tubos de ferro fundido dúctil, com produção monopolizada, o que dificulta a aferição do preço de mercado e que a consideração da tabela Codevasf/2000 foi mais benéfica às recorrentes do que diretamente os valores das referidas notas, confirmando-se, quanto aos tubos de ferro, que o TCU observou evidências sólidas acerca dos preços referenciais adotados para essa parcela.

13.3 Quanto à parte do superfaturamento referente aos itens de construção civil, não foram trazidos elementos novos para modificar as análises já realizadas pela equipe técnica. Aspectos relevantes previstos pela contratada foram levados em consideração, não para pinçar elementos de menor preço, mas para retratar a situação real da obra, ademais do uso do Sinapi para esse conjunto de itens.

13.4. O BDI do orçamento referencial estava aderente à resolução da Compesa vigente à época. Quanto ao consumo mínimo de cimento exigido pela Compesa não ser compatível com as composições para concreto armado adotadas como referência para o cálculo do superfaturamento, com base no Sinapi, não se confirmou a necessidade de ajustes. As recorrentes alegam que o respeito ao consumo mínimo de cimento ensejaria o alcance de FCK efetivas bastante superiores, mas isso nem mesmo pode ser confirmado a partir de ensaio sobre parte dos serviços de concreto que trouxeram anteriormente.

13.5. De mesma forma, não há evidências de que, na época do orçamento referencial (setembro de 2006), o Sinapi não considerava perdas de materiais, encargos de ferramentas



junto à mão-de-obra ou custos de corte e dobra de aço nas composições de armação, apesar da enunciação clara dessas informações só ter se verificado na primeira versão do Manual de Metodologias e Conceitos do sistema de 2014 ou então em composições mais recentes.

13.6. Sobre a convenção coletiva para os trabalhadores de construção pesada de Pernambuco em agosto/2006, verificou-se que o impacto seria de baixa proporção, não justificando a correção do débito, principalmente ao se considerar compensações com outros aspectos benéficos às recorrentes nas composições referenciais.

13.7. Dessa forma, mantém-se o entendimento quanto à irregularidade das contas da empresa e a exigência da devolução dos valores recebidos indevidamente, com a multa aplicada, sem que os elementos como atenuantes trazidos pelas recorrentes pudessem ser assim considerados.”

III

Ante o que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela AudRecursos (peças 211 a 213), pelo conhecimento e não provimento do recurso de reconsideração (peças 183 a 188) manejado pelas empresas consorciadas Galvão Engenharia S.A. e Álya Construtora S.A. (atual denominação da Construtora Queiroz Galvão S.A.) contra o Acórdão 1.235/2022-Plenário (peça 149), mantendo-o em seus exatos termos.

É o relatório.

VOTO

Em exame, recursos de reconsideração interpostos por Álya Construtora S/A (antiga Construtora Queiroz Galvão S.A.) e Galvão Engenharia S.A. (em recuperação judicial) contra os itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. A deliberação recorrida julgou irregulares as contas das empresas, condenando-as solidariamente ao ressarcimento do débito, atualizado e acrescido de juros de mora, além da aplicação de multa individual de R\$ 1.000.000,00.
3. Na origem, o processo versa sobre tomada de contas especial instaurada após levantamento de auditoria realizado nesta Corte de Contas, no âmbito do Fiscobras 2008, que teve como objeto as obras de integração da adutora Pirapama ao sistema Gurjaú, objeto do Contrato CT.OS.06.0549, celebrado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) com o consórcio formado pelas mencionadas empresas. Os valores originais do contrato e seus aditivos somaram R\$ 57.503.844,88 (ref. setembro/2006), sendo grande parte custeado com recursos federais.
4. Em síntese, as irregularidades versam sobre superfaturamento, em razão da prática de preços acima dos referenciais de mercado. Como desfecho, o dano apurado no processo foi de R\$ 7.790.908,23 a preços históricos, com responsabilidade atribuída às empresas beneficiadas com os pagamentos feitos a maior. Parte desse montante se referia aos serviços de fornecimento de tubos de ferro fundido, e outra parte aos serviços de construção civil, especialmente os relacionados à execução de concreto armado.
5. Inconformadas com a decisão, as empresas apresentaram conjuntamente recursos de reconsideração (peças 183-188). A etapa de instrução ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que examinou as contestações, mas, no mérito, propôs negar provimento ao pleito das construtoras (peças 211-213). O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nesse mesmo sentido.



6. Feito esse resumo processual, ressalto a existência de processo conexo a estes autos, TC 044.443/2012-9, que trata de tomada de contas especial onde se apuram irregularidades no Contrato CT.OS.07.0.0467, referente às obras do sistema produtor de Pirapama, de objeto semelhante ao presente. Naquele contrato, o Tribunal também identificou superfaturamento pela utilização de preços acima dos referenciais de mercado, o que resultou na condenação dos responsáveis, conforme o Acórdão 1.537/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, mantido pelo Acórdão 766/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

II

7. Após essa breve anotação, sigo ao exame recursal.
8. De início, reafirmo que os recursos devem ser conhecidos, tendo em vista o atendimento aos requisitos legais e regimentais, conforme despacho que proferi anteriormente nestes autos (peça 200).
9. Adentrando ao mérito, destaco os principais argumentos apresentados pelas recorrentes:
- 9.1 houve prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo como baliza precedentes do Supremo Tribunal Federal;
- 9.2 não existiu superfaturamento nos serviços de fornecimento de tubos de ferro fundido, devido à suposta falta de confiabilidade dos preços referenciais utilizados por esta Corte;
- 9.3 não houve superfaturamento nos serviços relacionados às obras civis, pois as composições de custo referenciais não foram adaptadas à realidade específica do empreendimento;
- 9.4 a responsabilização objetiva das construtoras foi indevida, pois teriam cumprido estritamente as normas editalícias fixadas pela Compesa, demonstrando boa-fé em sua atuação, o que seria suficiente para elidir a responsabilidade administrativa; e
- 9.5 a multa aplicada não foi proporcional, por desconsiderar circunstâncias atenuantes.
10. Na sequência, a unidade especializada realizou extensa e minuciosa análise sobre as peças recursais, e concluiu que os argumentos trazidos não foram suficientes para alterar a deliberação original, o que foi acompanhado pelo MPTCU. Após examinar o processo, acompanho tais conclusões, razão pela qual adoto os fundamentos expostos nos pareceres precedentes como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos seguintes destaques.
11. Quanto ao exame da prescrição, ao tomar como guia os critérios da Resolução-TCU 344/2022, verifico que não houve sua incidência. Com efeito, ao considerar os marcos interruptivos previstos nos arts. 5º e 6º da mencionada norma, é possível concluir que, de fato, não foram alcançados os prazos quinquenal ou trienal de prescrição.
12. Ainda nesse tema, merece destaque o aproveitamento dos marcos interruptivos do TC 044.443/2012-9, já mencionado na introdução deste voto. Ficou demonstrado pela unidade especializada, de maneira exaustiva, que os fatos registrados naquele processo guardam plena conexão com este, estando na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano ora em apuração. Prova disso são as sobreposições processuais, as quais podem ser observadas desde a fiscalização originária, a exemplo dos achados de auditoria, dos critérios, dos serviços impugnados e dos referenciais de preços utilizados. Sem contar ainda o vínculo entre objetos fiscalizados, que possuem semelhança temática, temporal e espacial entre si. Até mesmo uma das empresas responsáveis, a antiga Construtora Queiroz Galvão S.A. integrava tanto o consórcio construtor da adutora quanto o das obras de integração. Portanto, ficou amplamente



evidenciada a conexão entre as tomadas de contas especiais, que permite o aproveitamento da etapa decisória daqueles autos (instrução de mérito, parecer do MPTCU e o acórdão condenatório) como marcos interruptivos, e impõe a inexistência das prescrições ordinária ou intercorrente do presente processo.

13. Em relação ao superfaturamento no fornecimento de tubos de ferro fundido, rememoro que os preços referenciais têm como base a tabela oficial da Codevasf, no ano de 2000, atualizados por índices específicos de produtos de ferro fundido até 2006. Tal critério se mostrou justificado, diante da inaptidão das bases oficiais mais recentes ao período da obra, conforme a extensa análise já demonstrada neste processo.
14. Portanto, avalio que a metodologia adotada é consistente para o caso em análise, considerando as especificidades do material, e está adequada à legislação e à jurisprudência desta Corte em casos semelhantes. Além do mais, relembro que os preços praticados pelas empresas, conforme as notas fiscais, foram significativamente menores que os preços contratados, que por sua vez eram inferiores aos referenciais de preços adotados. Logo, o débito sobre o fornecimento dos tubos ficou devidamente caracterizado.
15. No que se refere ao superfaturamento nos serviços de construção civil, também entendo que os argumentos dos recorrentes não são aptos a afastar a irregularidade. Isso porque as composições de custo referenciais estão de acordo com o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e foram adaptadas à realidade da obra, obedecendo aos critérios do próprio sistema oficial. Como exemplo, destaco adequações nos consumos de cimento exigidos, e no reaproveitamento das fôrmas, que são partes relevante do custo total.
16. E por fim, quanto aos alegados atenuantes, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não cabe a análise de boa-fé de pessoa jurídica¹. Ao fim e ao cabo, ficou comprovada uma diferença relevante entre os preços contratados e os preços referenciais, demonstrando que as empresas recorrentes se beneficiaram indevidamente dos recursos federais transferidos para o empreendimento em análise.
17. Logo, proponho negar provimento aos recursos de reconsideração, mantendo, na íntegra, o Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1652/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.892/2008-8.

1.1. Apenso: 006.431/2010-0; 017.452/2016-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

3. Recorrentes: Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0003-22); Galvão Engenharia S/A

¹ Acórdãos 877/2012, 4.274/2013 e 1.517/2012, todos do Plenário do TCU.



(01.340.937/0001-79).

4. Órgãos/Entidades: Companhia Pernambucana de Saneamento; Ministério da Integração Nacional (extinto).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: João Vianey Veras Filho (OAB/PE 30.346); Thiago Ernesto Tenorio Vilaça Rodrigues (OAB/PE 28.502); Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (OAB/PE 14.265); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelas empresas Áyla Construtora S/A (antiga Construtora Queiroz Galvão S/A) e Galvão Engenharia S/A (em recuperação judicial) contra os itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.235/2022-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. notificar os recorrentes.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1652-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 038.502/2021-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (atual Infra S/A).

Responsáveis: Daniel Ferreira Rodrigues (CPF 014.267.731-02), Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz (CPF 880.987.881-72), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Adalberto Evangelista Sampaio (CPF 004.577.101-44) (falecido), Manoel Mateus Veludo Júnior (CPF 661.517.246-



15), Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A (CNPJ 10.579.577/0001-53) e SGS Enger Engenharia Ltda. (CNPJ 51.167.500/0001-53).

Representação legal: Ulisses Trindade de Faria, OAB/GO 28.716, representando Giuliano Martins Dora; Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros, representando Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A; Edson Dias Mizael, OAB/GO 14.631, representando o espólio de Adalberto Evangelista Sampaio; Thiago Szolnoky de Barbosa Ferreira Cabral, OAB/SP 111.138, e outros, representando SGS Enger Engenharia Ltda.; Rogério Dimas de Paiva, OAB/DF 31.060, e outros, representando Daniel Ferreira Rodrigues; e Alba Célia Silva Moura Evangelista, OAB/GO 45.832, representando Luis Fernando Herwig Morais Queiroz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA POR DETERMINAÇÃO DO ACÓRDÃO 1434/2021-TCU-PLENÁRIO. DANO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE FORNECIMENTO DE MATERIAL DESCONFORME PARA CONSTRUÇÃO DOS LOTES 5S E 5SA DA FERROVIA NORTE-SUL. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA SUPERVISORA E DOS AGENTES DA VALEC. REGULARIDADE, COM QUITAÇÃO PLENA, DAS CONTAS DA EMPRESA SUPERVISORA. REGULARIDADE COM RESSALVA, COM QUITAÇÃO, DAS CONTAS DOS AGENTES DA VALEC. CONTAS ILIQUIDÁVEIS DA EMPRESA CONSTRUTORA.

RELATÓRIO

A AudTCE elaborou a instrução de mérito à peça 264, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica.

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação do item 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário (peça 2), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro nos Lotes 5S e 5SA da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006 e com as especificações técnicas pactuadas no Contrato 68/2010, firmado com a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A.

2. Este processo possui como originário o TC 011.451/2016-5, decorrente de auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec), no período de 9/5 a 24/6/2016 (Fiscalis 159/2016). O dano ao erário sob apuração perfaz o montante de R\$ 74.912.474,98 (valor atualizado até 4/3/2022 - peça 47).

II. HISTÓRICO

3. No ano de 2010, após a realização da Concorrência 4/2010, a Valec firmou com a empresa Tiisa o Contrato 68/2010, para construção do Lote 5S da extensão sul da FNS, no trecho compreendido entre a Ponte do Rio Arantes/MG (km 527+640) e a cidade de Estrela do Oeste/SP (km 669+470).

4. Quando a execução financeira do aludido contrato atingiu 96,29%, sem a possibilidade de concluir a interligação da FNS com a malha paulista, a Valec licitou o remanescente da obra, de



2,99km, denominado Lote 5SA, por intermédio do Edital 5/2014, firmando o Contrato 42/2014 com a mesma construtora do Lote 5S.

5. Os dois lotes foram objeto de fiscalização do TC 011.451/2016-5, no âmbito do Fiscobras 2016, em que se constatou que “a brita aplicada no lastro ferroviário não atendeu às especificações técnicas da Valec, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da *American Railway Engineering and Maintenance-of-Way Association* (Arema), por vício do produto ou do serviço executado”.

6. Em decorrência desse achado, em 28/9/2016, por meio de despacho, determinou-se medida cautelar para que a Valec não utilizasse brita que não estivesse em conformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 na superestrutura dos Lotes 5S e 5SA. Além disso, realizou-se oitiva da Valec e das empresas construtora (Tiisa) e supervisora (SGS Enger), para que se manifestassem quanto à irregularidade no fornecimento da brita aplicada (TC 011.451/2016-5, peça 45).

7. Após análise das respostas à oitiva da Valec, por meio do Acórdão 222/2018-TCU-Plenário (TC 011.451/2016-5, peça 82), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Tribunal decidiu manter a medida cautelar e determinar à Valec que, caso optasse por continuar permitindo a extração da brita da pedreira da empresa Tiisa para utilização no lastro dos lotes 5S e 5SA, demonstrasse a adequabilidade do material à Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 (item 9.2.1), e que apresentasse estudo que demonstrasse o tempo e os custos necessários para substituição do lastro aplicado nos Lotes 5S e 5SA por brita aprovada na aludida norma, com vistas a subsidiar a avaliação de possíveis soluções para o problema (item 9.2.2).

8. A Valec optou por não continuar a utilização da brita proveniente da pedreira da Tiisa e, em 11/6/2018, apresentou ao Tribunal estudo com estimativa de que a substituição do lastro nos dois lotes custaria R\$ 103.289.937,01 e levaria 32 meses para ser concluída (TC 011.451/2016-5, peça 95, p. 18 e 93).

9. Paralelamente, em 10/1/2018, a Valec havia instaurado o Auto de Infração 3/2018 - Geato/Sucon, com pretensão de rejeição da brita para lastro e dos serviços acessórios e decorrentes do material rejeitado devido ao não atendimento das especificações técnicas do normativo da Valec, conforme constatado em testes realizados por iniciativa da estatal e da supervisora das obras, SGS Enger (peça 10, p. 9 e peça 13, p. 15).

10. Além disso, instaurou o Auto de Infração 2/2018 - Geato/Sucon, com pretensão de sanção à empresa construtora de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos, devido ao fornecimento de brita fora das especificações da Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 (peça 16, p. 2).

11. Ainda, a Valec instaurou o Auto de Infração 12/2017 - Geato/Sucon, com pretensão de sanção à empresa supervisora por irregularidades e falhas na fiscalização das obras (peça 16, p. 2).

12. Ocorre que, em 28/3/2019, após a realização de leilão, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) concedeu o trecho da Ferrovia Norte-Sul que envolve os Lotes 5S e 5SA à empresa Rumo Logística S/A. O TCU acompanhou essa desestatização por meio do TC 026.071/2017-7. Nessa ocasião, o monitoramento da questão da brita, conforme deliberado no Acórdão 2195/2015-TCU-Plenário, foi retratado da seguinte maneira (TC 026.071/2017-7, peça 265, p. 8-9):

Item 9.2.9. promover os ajustes necessários nos valores previstos de Capex relativos à conclusão do lote 4S, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, de forma a considerar os problemas identificados na brita para lastro fora das especificações utilizada pela Valec no referido lote, em atenção ao art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995.

44. Tendo em vista que o processo que analisava os problemas construtivos do lote 4S (TC 011.450/2016-9) ainda não estava concluído quando do processo de subconcessão, a ANTT



considerou mais prudente não incluir os custos relativos à brita do Lote 4S no Capex, com vistas a evitar potencial de dano ao erário.

45. A Agência entendeu que não haver necessidade de adequar os referidos valores, uma vez que não foram considerados no cálculo do Capex. Em complemento, visando a prover maior segurança jurídica entre poder concedente e subconcessionária, a matriz de alocação de risco foi ajustada, conforme subcláusula 27.1, de forma que os riscos associados aos problemas identificados na pedra britada que compõe lastro dos Lotes 4S, 5S e SSA, da extensão sul da FNS, sejam alocados à subconcessionária, não cabendo recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

46. Adicionalmente, elaborou-se minuta de Comunicado Relevante 02, anexo 10 (peça 253, p. 36), de forma a tornar público aos potenciais licitantes os problemas identificados na brita dos Lotes 4S, 5S e 5SA, bem como a regra contratual referente à alocação dos riscos (peça 253, p.17).

47. Dessa maneira, entende-se que a determinação constante no item 9.2.9 foi atendida.

Item 9.2.10. tornar públicos aos potenciais licitantes os problemas identificados nas especificações técnicas da brita para lastro nos lotes 5S e 5SA, informando-os sobre a possibilidade de que tais problemas possam refletir no aumento dos custos de manutenção da ferrovia (Opex), ou, de forma alternativa, promover, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, os ajustes necessários nas obrigações, nos prazos e valores previstos de Capex para conclusão/correção desses lotes pela subconcessionária, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, em atenção ao art. 18, inciso I, da Lei 8.987/1995; Item 9.2.11. incluir e atribuir à subconcessionária, na minuta contratual, a responsabilidade pelos riscos associados à manutenção ou correção dos trechos com brita aquém das especificações ou substituição do material fora dos padrões nos lotes 4S, 5S e 5SA, a qual deve constituir exceção à cláusula 27.2.h da minuta contratual, em atenção à Lei 8.987/1995, art. 23, inciso V.

13. Em suma, a ferrovia foi concedida com a brita fora da especificação, ainda que tornado público o problema para evitar futuras avenças do concessionário com a Administração Pública.

14. Diante da concessão, entendeu a unidade técnica (TC 011.451/2016-5, peça 125) que seria inviável a apuração do débito, o que resultou em proposta de audiência dos responsáveis diante do fornecimento da brita em desconformidade com o que havia sido pactuado contratualmente. Nessa ocasião, acerca do dano discutido, a unidade técnica se manifestou da seguinte forma:

20.Inicialmente, é necessário destacar que o trecho da Ferrovia Norte-Sul, com os lotes em comento, foi subconcedido à empresa Rumo Logística S/A por meio do leilão ocorrido em 28/3/2019. Esta desestatização foi acompanhada pelo TCU no TC 026.071/2017-7.

21.A referida empresa venceu o leilão com um lance de R\$ 2,7 bilhões, pouco mais de 100% superior à estimativa de valor mínimo de outorga (lance mínimo) calculada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), de R\$ 1,3 bilhão.

(...)

26.Verifica-se que, diante da subconcessão do trecho em questão e das determinações proferidas no âmbito do Acórdão 2195/2018-TCU-Plenário, que foram incorporadas ao Contrato de Subconcessão pela ANTT, além da perda de objeto da medida cautelar, resta inviabilizado o cálculo de um eventual débito relacionado à utilização de brita para lastro fora das especificações, pois tal débito estaria relacionado com o resultado de um eventual desconto que a empresa vencedora do certame procedeu no momento do seu lance em virtude da brita fora das especificações. Caso tenha ocorrido o referido desconto, seria inviável estimá-lo, principalmente diante do fato de que o lance vencedor foi bem superior ao valor mínimo de outorga (lance mínimo) estimado pela ANTT para a ferrovia.

27.Neste contexto, vale trazer à baila o entendimento constante da seguinte jurisprudência selecionada, extraído do Acórdão 3079/2020-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:



No caso de entidade federal privatizada, a menos que reste demonstrado que a irregularidade apurada reduziu o valor obtido no processo de privatização, o TCU não tem competência para imputar débito aos responsáveis, ainda que o prejuízo ao erário tenha ocorrido anteriormente à privatização. No entanto, verificada a prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico em período anterior à privatização, os responsáveis sujeitam-se às sanções aplicáveis pelo Tribunal.

28. Importante destacar que, conforme avaliado no TC 026.071/2017-7, a modelagem econômico-financeira que embasou a estimativa de valor mínimo de outorga calculada pela ANTT não considerou incremento no Capex ou nos custos operacionais (Opex) em decorrência da baixa qualidade da brita para lastro. Ou seja, o lance vencedor foi superior ao estimado, mesmo a modelagem tendo considerado uma ferrovia sem qualquer comprometimento na sua superestrutura.

29. Caso a modelagem tivesse considerado que a brita para lastro fora das especificações resultaria em um maior custo de Capex e Opex, o valor de outorga mínimo (lance mínimo) seria reduzido, entretanto, não é possível avaliar se isso refletiria no lance vencedor, principalmente diante do fato de que a ANTT tornou público tal problema antes do certame.

30. Ademais, tendo em conta o funcionamento da ferrovia, não se mostra possível estimar com razoável precisão o eventual dano decorrente da utilização da brita fora das especificações inicialmente previstas. Desse modo, como não há meios para a quantificação acurada de dano, consoante o §1º, inciso II, do art. 210 do Regimento Interno do TCU, no caso concreto, a apuração de eventual débito não pode ser realizada por estimativa, haja vista não ser possível assegurar que a quantia não excederia o real valor devido.

15. A opinião da unidade técnica não foi acatada por esta Corte, conforme se lê no voto condutor do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário:

11. Com relação ao dano ao erário decorrente da utilização de brita inadequada no lastro da ferrovia, entretanto, deixo de acolher a análise realizada pela SeinfraPortoFerrovia.

12. Entendo que as questões relacionadas à apuração deste dano devem ser dissociadas do processo de privatização da ferrovia, visto que o fornecimento do material fora das especificações da norma Valec 80-EM-033A-58-8006, portanto, imprestável para a aplicação no lastro da via férrea, bem como o seu pagamento, ocorreram em data anterior ao processo de subconcessão que transferiu o empreendimento à iniciativa privada.

16. Assim, por determinação do item 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, houve a instauração da presente TCE. No mesmo *decisum*, foi considerada prejudicada, por perda de objeto, a medida cautelar adotada pelo despacho de 28/9/2016 (TC 011.451/2016-5, peça 45), que havia sido mantida com a redação dada pelo item 9.1 do Acórdão 222/2018-TCU-Plenário.

17. Após a autuação deste processo, houve pedido de diligência à Valec (peça 5) buscando identificar, especialmente, os eventuais desfechos de autos de infração, processos judiciais e/ou processos disciplinares, além de possíveis recebimento de indenizações. Na instrução seguinte (peça 36), foi identificado que “embora a Valec tenha instaurado, desde 10/1/2018, processo administrativo com pretensão de rejeitar integralmente o material e os serviços conexos e constituir débito em desfavor da construtora, até o momento, não houve desfecho do processo”.

18. Portanto, a instrução à peça 36 propôs a citação dos responsáveis, adotando como débito não apenas o valor da brita, mas também “os demais serviços utilizados pela construtora relacionados à alocação da brita para lastro na via”. No entanto, tal proposta foi retificada por meio da instrução à peça 47, em virtude do despacho do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti acostado à peça 39, o qual considerou que a proposta:

6. Considero, entretanto, que essa composição extrapola a determinação exarada no Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, que determinou a instauração da tomada de contas especial em relação ao “dano relativo ao valor total pago pelo fornecimento de brita para lastro dos lotes 5S e 5SA”. Dessa forma, não caberia incluir os demais serviços da superestrutura da via.



7. Há que ser lembrado que essa decisão se fundamentou, conforme exposto no voto condutor do mencionado acórdão, no fato de o Tribunal, por ocasião do processo de acompanhamento da desestatização da FNS, ter determinado tornar público aos potenciais licitantes os problemas identificados nas especificações técnicas da brita para lastro nos Lotes 5S e 5SA, atribuindo à subconcessionária, na minuta contratual, a responsabilidade pelos riscos associados à manutenção ou correção dos trechos com brita aquém das especificações, ou substituição do material fora dos padrões. Assim, conforme consignado naquele voto, a instauração da presente tomada de contas especial decorreu do impacto que o conhecimento, por parte dos interessados na subconcessão da ferrovia, teria acarretado no valor obtido no processo de privatização.

8. Não era possível, naquele momento, avaliar a extensão desse impacto, visto que dependeria da solução considerada pela subconcessionária frente ao problema causado pela utilização de brita fora das especificações no lastro da ferrovia. Ou seja, se ela poderia considerar os custos adicionais relacionados à manutenção devido à degradação do lastro, ou poderia optar pela substituição total do material desconforme, incorrendo, neste caso, em custos muito mais elevados, já que envolveria o refazimento completo da superestrutura da via. Por ser essa última solução mais improvável, não apenas pelo seu custo, mas também pelo tempo necessário para a intervenção, considerou-se, para efeito de débito na presente TCE, apenas os custos relacionados à brita de lastro.

9. Há que ser considerado, ainda, inexistir neste processo, ou em outra fonte, informação de que a empresa Rumo Logística S/A, empresa que se sagrou vencedora do certame de subconcessão da ferrovia, tenha adotado a solução de refazimento da superestrutura do Lote 5S. Pelo contrário, por ocasião da prolação do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, conforme apontado em seu voto condutor, a unidade técnica havia informado em sua instrução que “a brita para lastro fornecida por meio do Contrato 67/2010 (Lote 4S) foi considerada na modelagem econômico-financeira da subconcessão, e que, conforme prevê o contrato, a referida brita está sendo utilizada pela empresa subconcessionária para finalizar a construção da Ferrovia Norte Sul e iniciar a sua operação”.

10. Ante essas considerações, entendo mais prudente que o débito apurado não considere os serviços relacionados à grade de trilhos da ferrovia, devendo ser incluída em sua composição apenas o fornecimento e transporte de brita para lastro, em conformidade com o comando da determinação que originou os presentes autos.

19. Feitos os ajustes determinados pelo Excelentíssimo Ministro Relator, foram procedidas as comunicações e apresentadas as alegações de defesa pelos responsáveis citados. Portanto, dar-se-á prosseguimento à análise do feito por meio desta instrução.

III. PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO

20. Ao tratar dos requisitos para a procedibilidade das tomadas de contas especiais, o art. 5º da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012 dispõe que “é pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário”. Entende-se que tal requisito foi atendido ainda na análise que culminou na determinação exarada pelo Tribunal no item 9.6.1 do Acórdão 1.434/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

21. Nesse sentido, teria sido atendida a ressalva do *caput* do art. 6º desse normativo (“salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União”), uma vez que a instauração do presente processo decorre de acórdão do plenário. De qualquer modo, verifica-se que o valor é superior ao mínimo estipulado (inciso I do art. 6º).

22. Ademais, a integralidade dos requisitos do art. 10 do normativo supracitado fica prejudicada, tendo em vista que ali se tem em mente as tomadas de contas especiais instauradas no âmbito do controle interno para julgamento pelo TCU, ao passo que aqui se trata de autos instaurados pela própria Corte de Contas.



23. Resta avaliar a questão da prescrição, à luz da jurisprudência e de normativos mais recentes, tendo em vista o potencial impacto prejudicial à análise do mérito das alegações de defesa, caso tenha operado.

24. Inicialmente, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

25. Por essa razão, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo (art. 2º).

26. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

27. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§3º Não interrompe a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

28. Ademais, o artigo 7º da referida resolução trata da suspensão do prazo de prescrição, e o artigo 8º da prescrição intercorrente:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.



29. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma), sobre o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

30. No âmbito desta Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU/2ª Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

31. Ainda, o Acórdão 534/2023-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) fixou entendimento no sentido de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada resolução.

32. Nesse contexto, verifica-se, no presente caso, que os pagamentos ocorreram até o ano de 2014 (ver peça 47) e que a análise dos eventos interruptivos da prescrição já foi feita por meio do pronunciamento da unidade à peça 263, cujos principais marcos estão reproduzidos na tabela seguinte (Contratos 68/2010 e 42/2014):

Ocorrências - Lotes 5S e 5SA	Marco temporal	Observação, cf. Resolução TCU 344/2022
Autuação do TC 011.451/2016-5 - Processo originário	19/4/2016	Sem interferência na prescrição
Relatório de Fiscalização 159/2016	20/9/2016	Início do prazo prescricional
Acórdão 222/2018, com manutenção de medida cautelar	8/2/2018	Causa interruptiva da prescrição, cf. inciso II do art. 5º
Entrega de ofício à Valec (TC 011.451/2016-5, peça 99)	1º/11/2018	Causa interruptiva de prescrição comum à Valec, cf. inciso I do art. 5º, e intercorrente para todos os envolvidos
Entrega de ofício à SGS Enger (TC 011.451/2016-5, peça 100)	1º/11/2018	Causa interruptiva de prescrição comum à SGS Enger, cf. inciso I do art. 5º, e intercorrente para todos os envolvidos
Entrega de ofício à Tiisa (TC 011.451/2016-5, peça 101)	1º/11/2018	Causa interruptiva de prescrição comum à Tiisa, cf. inciso I do art. 5º, e intercorrente para todos os envolvidos
Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, determina audiências e abertura de TCE	17/6/2021	Causa interruptiva de ambas as prescrições, cf. inciso II do art. 5º c/c



Ocorrências - Lotes 5S e 5SA	Marco temporal	Observação, cf. Resolução TCU 344/2022
		§2º do art. 8º
Despacho Min Relator (peça 39)	21/2/2022	Causa interruptiva de ambas as prescrições, cf. inciso II do art. 5º c/c §2º do art. 8º

33. Dessa forma, ao se analisar a sequência de eventos processuais indicados na tabela anterior, conclui-se que não houve, no caso, o transcurso do lapso temporal ensejador da prescrição comum nem da intercorrente. Portanto, em cotejo com os demais requisitos verificados nos itens anteriores, não há óbice ao prosseguimento regular da tramitação desta TCE.

IV. EXAME TÉCNICO

Localização das medidas preliminares nos autos:

34. Foram realizadas as citações dos responsáveis, conforme determinação contida no item 9.6.1 do Acórdão 1.434/2021-TCU-Plenário. Os ofícios de citação, as respectivas ciências e as respostas apresentadas foram acostadas nos documentos mencionados na tabela abaixo.

CITAÇÕES		E-TCU (PEÇAS)		
DESTINATÁRIO	OFÍCIOS	DOC	CIÊNCIA	RESPOSTA
Espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio	9945/2022- Secomp-4	61	66	80-86 e 139-141
Manoel Mateus Veludo Júnior	9948/2022- Secomp-4	58	69	152-153
Daniel Ferreira Rodrigues	9947/2022- Secomp-4	59	70	182-194
Giuliano Martins Dora	9944/2022- Secomp-4	62	68	154-165
Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz	21807/2022- Secomp-4	172	176	177-181 e 197-262
Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A	9950/2022- Secomp-4	56	67	143-144
SGS Enger Engenharia Ltda.	9946/2022- Secomp-4	60	64	90-138

35. Verifica-se que todos os responsáveis foram citados e apresentaram suas respectivas alegações de defesa, não havendo, portanto, revéis.

36. Assim, a presente instrução objetiva analisar as alegações de defesa apresentadas em decorrência das citações anteriormente listadas. Neste ponto, ressalta-se que, para fins de organização desta instrução, optou-se por inicialmente se resumir todos os argumentos apresentados para, em seguida, analisar-se a matéria.

1) Resposta do responsável: espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, Superintendente Regional da Valec (peças 80-86 e 139-141):

37. O responsável foi citado uma vez que, na condição de Superintendente Regional da Valec, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 9-12, 14, 15, 18, 19 e 23-26 do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois somente deveria ter assinado as medições após verificar a aderência do material à referida norma.

38. Inicialmente, após requerer o reconhecimento da tempestividade das alegações de defesa apresentadas, pleiteia a extinção e o arquivamento do feito em relação ao espólio, uma vez que houve



o falecimento do responsável, que já havia sido dispensado de suas atividades laborais há mais de cinco anos, de sorte que resta impossibilitado à família o irrestrito exercício do contraditório e da ampla defesa, até mesmo por desconhecerem quaisquer situações fáticas atinentes às atividades laborais anteriormente desempenhadas pelo *de cujus*.

39. Acrescenta que o *de cujus* jamais agregou rendimentos ou vantagens além das advindas de seus rendimentos mensais, não podendo responder pela estratosférica reparação indenizatória apresentada nestes autos. Sobre o assunto, apresenta declaração de ajuste anual do imposto de renda (peças 85-86), que comprovaria a inexistência de enriquecimento ilícito.

40. Nesse sentido, ressalta que, para imposição de responsabilidade civil, deveria ter havido, no mínimo, a possibilidade de o *de cujus* ter se pronunciado ainda em vida acerca das imputações a ele feitas. Não tendo ocorrido dessa forma, reputa como absurda a manutenção do espólio na lide, sob pena de violação dos princípios da legalidade, do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa.

41. Adiante, consigna que a responsabilidade pela fiel execução dos serviços competia às empresas contratadas para execução e supervisão da obra, devendo elas arcarem com os custos envolvidos nas imputações contidas nestes autos.

42. Em seguida, requer que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, haja vista que as irregularidades ocorreram há mais de nove anos, devendo ser aplicado, por decisão do STF, o prazo prescricional quinquenal, com o decorrente arquivamento do feito.

43. Também pondera que foi contratado pela Valec como empregado celetista. Nesse sentido, considera que equipará-lo à empresa que promoveu a execução da obra, quando havia ainda outra firma supervisionando a aplicação correta dos produtos adquiridos, significa responsabilizar por demasia a parte inocente e assalariada, a mais fraca na ordem econômica capitalista.

44. Sobre o assunto, afirma ainda que, se ocorreram irregularidades no emprego dos produtos utilizados na obra, isso se deu unicamente por parte das empresas contratadas, respectivamente, para execução e supervisão dos serviços, e não por parte do mero trabalhador assalariado, que não forneceu qualquer material para aplicação no vultoso empreendimento, devendo o espólio, assim, ser excluído da pretensão ressarcitória sob apuração nestes autos.

45. Argumenta que, consoante previsto na Carta Magna, no caso de condenação de responsável falecido, a reparação do dano deve observar o limite do valor do patrimônio transferido. Assim, aduz que qualquer eventual obrigação somente poderia residir sobre bens adquiridos após o responsável ter mantido sua relação empregatícia com a Valec, e não sobre as conquistas anteriores à própria obra, oriundas de toda uma vida de trabalho.

46. Conclui afirmando que inexistiu irregularidade ou ilícito praticado pelo falecido, bem como que não foram apresentadas quaisquer demonstrações de que ele tenha contribuído direta ou indiretamente para as supostas irregularidades, pois jamais transportou ou forneceu material irregular para uso na obra, tampouco realizou medições ou liberações sem as respectivas autorizações advindas da empresa contratada na condição de supervisora.

2) Resposta do responsável: Sr. Manoel Mateus Veludo Júnior, Gerente Regional da Valec (peças 152-153):

47. O responsável foi citado uma vez que, na condição de Gerente Regional da Valec, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 31-36 e 38-41 do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois somente deveria ter assinado as medições após verificar a aderência do material à referida norma.



48. Inicialmente, alega que, na matriz de responsabilização contida na instrução à peça 47, não houve a descrição do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o dano ao erário, o que motivaria a nulidade da citação a ele dirigida.

49. Em seguida, pondera que deve ser reconhecida a prescrição do presente processo, uma vez que as irregularidades ocorreram há mais de nove anos do recebimento da citação pelo responsável, devendo incidir o arquivamento sobre o feito, por determinação do STF, em decorrência de ter sido ultrapassado o prazo prescricional quinquenal.

50. Assevera não ter sido o fornecedor ou transportador da brita aplicada na obra, sendo incontestado qual empresa vendeu o material e qual o analisou em laboratório por ter sido contratada justamente para supervisão dos serviços.

51. Nesse sentido, afirma não ter havido conduta dolosa por parte do requerente, de sorte que sua responsabilidade deve ser afastada, nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei 8.429/1992, reiterando que o dano ao erário foi realizado sob a égide e controle direto de empresa supervisora.

52. Aponta que discussões referentes à brita, promovidas entre SGS Enger, Tiisa e Valec, iniciaram-se em janeiro de 2012 e foram estendidas até 29/3/2016, quando houve a emissão de parecer, de sorte que não pode ser responsabilizado por algo que não tinha conhecimento, pois trabalhou na Valec somente até 6/5/2014 (peça 153, p. 1) e não teve participação nas decisões tomadas que contribuíram para esse cenário.

53. Conclui reafirmando que as condutas que culminaram no dano ao erário não foram de sua responsabilidade, pois apenas cumpriu seu dever de empregado, não podendo ser responsabilizado pela qualidade do material fornecido. Nesse sentido, alega que suas assinaturas nas medições se referiam ao cumprimento do cronograma da obra e da fiscalização, mas não à qualidade do material empregado, que já era definida por empresas contratadas pela Valec.

3) Resposta do responsável: Sr. Giuliano Martins Dora, Gerente Regional da Valec (peças 154-165):

54. O responsável foi citado uma vez que, na condição de Gerente Regional da Valec, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 42, 44, 45 e 45-A do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois somente deveria ter assinado as medições após verificar a aderência do material à referida norma.

55. O responsável informa que, quando foi transferido para o cargo de gerente de construção do lote 5S, em junho de 2014, a brita para lastro já havia sido produzida, depositada nos pulmões e distribuída sobre a via permanente.

56. Destaca que a empresa SGS Enger tinha contrato celebrado com a Valec prevendo:

7.3 As tarefas pertinentes encontram-se caracterizadas a seguir:

(...)

e) executar o controle tecnológico de cada etapa, emitindo laudo de aceitação e/ou liberação para cada serviço, compreendendo:

- Controle tecnológico por camada executada de terraplenagem;
- Ensaios de caracterização de todos os materiais a serem utilizados nos serviços e obras;
- Acompanhamento e execução dos testes de qualidade dos materiais extraídos (empréstimos, areais, pedreiras) e da concretagem executada no campo; e
- Acompanhamento e execução dos testes e ensaios de recebimento de materiais.

(...)



g) suspender os serviços que estejam em desacordo com o projeto, normas técnicas e instruções de serviço da Valec.

57. Nesse contexto, afirma que recebeu formalmente, por meio de ofícios enviados mensalmente pela Tiisa, os resultados dos ensaios da brita para lastro, que eram encaminhados para a supervisora SGS Enger com solicitação de análises e providências.

58. Ressalta que tais informações podem ser constatadas por meio dos relatórios de atividades técnicas (RAT) (peças 159-160 e 164) emitidos pela SGS Enger, nos quais não consta qualquer tipo de não conformidade em relação à qualidade da brita para lastro, o que levou o responsável a assinar as medições.

59. Diante do exposto, conclui pleiteando o acolhimento de suas alegações de defesa, reiterando que somente assinou as medições com base nos documentos recebidos, os quais, após análise da supervisora, não atestaram qualquer tipo de não conformidade.

4) Resposta do responsável: Sr. Daniel Ferreira Rodrigues, Engenheiro Fiscal da Valec (peças 182-194):

60. O responsável foi citado uma vez que, na condição de engenheiro fiscal da Valec, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 9-12, 14, 15, 18, 18, 23-26 e 31-35 do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois somente deveria ter assinado as medições após verificar a aderência do material à referida norma.

61. Inicialmente, esclarece o responsável que somente participou dos procedimentos de fiscalização no objeto em apuração na presente TCE entre os meses de setembro de 2011 e outubro de 2013. Desse modo, consigna que já houve o transcurso de mais de oito anos entre a última medição e o recebimento da citação, o que resultou na prescrição quinquenal da pretensão punitiva desta Corte, por decorrência de entendimento do STF firmado no âmbito do Tema 897, já que não houve qualquer ato doloso praticado pelo defendente.

62. Em seguida, pontua que atuou nos limites de sua competência como fiscal do Contrato 68/2010, agindo de acordo com as atribuições a ele impostas diante da realidade fática da vultuosa obra em comento, o que motivou a Administração a contratar a empresa supervisora SGS Enger, por meio do Contrato 90/2010.

63. Nesse contexto, pugna que tal contrato de supervisão teve como objetivo auxiliar o fiscal da obra e as instâncias gerenciais, com o objetivo da obtenção de alto padrão de qualidade na execução dos contratos, bem como de acompanhamento mais próximo dos trabalhos realizados, o que não é possível de implementação apenas por parte do fiscal designado, pois, entre as atribuições da supervisora, encontra-se a realização de testes e ensaios, medidas inviáveis de se exigir da pessoa física.

64. Nesse diapasão, assevera que incumbe estritamente à empresa supervisora promover o controle tecnológico dos insumos utilizados na obra, sendo ela significativamente bem remunerada pela contratante para realizar tal função, justamente para auxiliar a fiscalização, que não detém recursos materiais e humanos para aferição qualitativa dos materiais empregados no empreendimento.

65. Prossegue relatando que sempre usou de diligência em sua atuação, indagando a supervisora sobre a qualidade dos insumos utilizados, tanto que, após manifestação consignada no Ofício SUP-L05-55/12, de 27/1/2012 (peça 183), no sentido de que os ensaios realizados na localidade indicada não atendiam às normas técnicas utilizadas pela Valec para avaliar a qualidade da brita, remeteu à supervisora, em 16/3/2012, *email* solicitando a interrupção de lançamento de lastro na pista (peça 182, p. 15), o que denota conduta firme, boa fé e diligência do responsável no exercício de suas funções.



66. Na sequência, invoca o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), requerendo que seja imposta racionalidade pragmática ao ímpeto punitivo estatal, de forma a conferir ponderação e proporcionalidade ao estabelecer que a aplicação da norma não é um fim em si mesmo, pois é necessário levar em consideração todas as circunstâncias que levaram o agente público a praticar qualquer conduta no decorrer da gestão exercida.

67. Também menciona que a empresa supervisora relatou diversas vezes o não atendimento das normas, porém jamais expôs posicionamento conclusivo quanto à qualidade do material, tendo perdurado tal situação de impasse pelo menos até o ano de 2018.

68. Acrescenta que o erário não sofreu prejuízos com a utilização da brita que foi aplicada no empreendimento, tendo em vista a subconcessão à iniciativa privada do trecho que abrange o Lote 5S FNS, ocorrida por meio de leilão realizado em 28/3/2019.

69. Sobre o assunto, pontua que, no referido leilão, o lance mínimo de outorga calculado foi de R\$ 1,3 bilhão, ao passo que o montante ofertado pela empresa vencedora foi de R\$ 2,7 bilhões, resultando em ágio de mais de 100% do valor estipulado.

70. Nesse diapasão, acrescenta que, segundo o relatório desta Corte inserido no TC 011.451/2016-5 (peça 132 daqueles autos), não foi possível concluir que houve dano à concessão decorrente da utilização da brita em desconformidade com a norma, ou seja, tal fato não teve influência no preço calculado pela ANTT nem no lance ofertado pela empresa vencedora do leilão de outorga da FNS, *in verbis*:

26. Verifica-se que, diante da subconcessão do trecho em questão e das determinações proferidas no âmbito do Acórdão 2195/2018-TCU-Plenário, que foram incorporadas ao Contrato de Subconcessão pela ANTT, além da perda de objeto da medida cautelar, resta inviabilizado o cálculo de um eventual débito relacionado à utilização de brita para lastro fora das especificações, pois tal débito estaria relacionado com o resultado de um eventual desconto que a empresa vencedora do certame procedeu no momento do seu lance em virtude da brita fora das especificações. Caso tenha ocorrido o referido desconto, seria inviável estimá-lo, principalmente diante do fato de que o lance vencedor foi bem superior ao valor mínimo de outorga (lance mínimo) estimado pela ANTT para a ferrovia.

(...)

28. Importante destacar que, conforme avaliado no TC 026.071/2017-7, a modelagem econômico-financeira que embasou a estimativa de valor mínimo de outorga calculada pela ANTT não considerou incremento no Capex ou nos custos operacionais (Opex) em decorrência da baixa qualidade da brita para lastro. Ou seja, o lance vencedor foi superior ao estimado mesmo a modelagem tendo considerado uma ferrovia sem qualquer comprometimento na sua superestrutura.

29. Caso a modelagem tivesse considerado que a brita para lastro fora das especificações resultaria em um maior custo de Capex e Opex, o valor de outorga mínimo (lance mínimo) seria reduzido, entretanto, não é possível avaliar se isso refletiria no lance vencedor, principalmente diante do fato de que a ANTT tornou público tal problema antes do certame.

30. Ademais, tendo em conta o funcionamento da ferrovia, não se mostra possível estimar com razoável precisão o eventual dano decorrente da utilização da brita fora das especificações inicialmente previstas. Desse modo, como não há meios para a quantificação acurada de dano, consoante o §1º, inciso II, do art. 210 do Regimento Interno do TCU, no caso concreto, a apuração de eventual débito não pode ser realizada por estimativa, haja vista não ser possível assegurar que a quantia não excederia o real valor devido.

71. Nesse sentido, reitera não ter havido dano ao erário pelo fato de a empresa vencedora do leilão de concessão, além de não ter promovido desconto relativo a qualquer dano na ferrovia, ainda ter ofertado lance cujo valor excedeu em mais de 100% aquele calculado pela ANTT, sendo que a ferrovia



se encontra em operação e utilizando plenamente o lastro de brita lançado durante as obras executadas sob o bojo do Contrato 68/2010.

72. Adiante, argumenta que, em 1º/11/2011, ficou consignado, em ata de reunião (peça 184), que a empresa construtora deveria realizar ensaios de lastro. Tais orientações foram reiteradas em novo encontro realizado em 10/1/2012 (peça 185).

73. Os resultados dos ensaios foram apresentados, em 17/1/2012, mediante o Ofício GC/FNS/33/12 (peça 96, p. 7-12), os quais foram submetidos pelo responsável à empresa supervisora por meio da Carta 024/2012 (peça 186). A resposta da citada firma foi dada pelo já referenciado Ofício SUP-L05-55/12, de 27/1/2012 (peça 183).

74. Diante das recomendações exaradas pela supervisora no documento supra, o responsável enviou a Carta 051/2012 à empresa Tiisa (peça 187). Em virtude da ausência de manifestação, houve o envio do *email* já referenciado no parágrafo 65, deixando claro que não estava autorizado o lançamento de lastro na pista até segunda ordem.

75. Após a expedição desse *email* à empresa executora, houve a convocação da diretoria de engenharia da Valec para dirimir dúvidas e divergências acerca do assunto, conforme ata de reunião do dia 25/7/2012 (ausente nos autos), na qual foi tratada, em ponto específico, a questão da superestrutura e do transporte de brita para lastro, definindo-se que a pedreira a ser utilizada seria a do km 591+400, conforme demonstrado em croqui naquela ocasião, o que permitiria o decréscimo de quantidade para a distância média de transporte (DMT).

76. Ressalta, ainda, que restou concluído que as justificativas apresentadas se demonstravam suficientes e conclusivas para prosseguimento do processo visando à assinatura do segundo termo aditivo, tendo sido asseverado pela própria supervisora que as alterações propostas estavam em conformidade com o projeto executivo (peça 189).

77. Posteriormente, também houve manifestação da Superintendência de Construção da Valec, por intermédio da Nota Técnica 031/2012/SUCON-BSB (peça 190), apontando que, quanto às alterações no momento de transporte, foi verificada diferença financeira a favor da Administração. Assim, pelos motivos explicitados na aludida nota, houve manifestação favorável à celebração de termo aditivo, que veio a ser assinado em 22/8/2012.

78. Pontua que toda essa explanação tem a finalidade de demonstrar que a utilização da pedreira que forneceu a brita para lastro foi autorizada formalmente pela Valec, mediante deliberações conduzidas por todas as setoriais técnicas competentes, as quais foram precedidas de ampla análise, inclusive pela empresa supervisora, culminando na pactuação de termo aditivo ao contrato.

79. Nesse contexto, ressalta que o fiscal da obra não possui ingerência sobre tais ações e definições, uma vez que seu papel é o acompanhamento das obras e do contrato, tarefas essas devidamente cumpridas com a diligência esperada por quem exerce encargos dessa natureza.

80. Por outro lado, pondera que, com as alterações contratuais pactuadas e por consequência da deliberação pelo uso da brita de determinada pedreira, teve que se limitar a anuir com sua utilização e respectivo pagamento.

81. Adiante, no ano de 2015, foi exarada a Nota Técnica 036/2015-Lote 5S-GGSH-SUCON (peça 191), onde é informado que a fiscalização da Valec solicitou novos ensaios da brita para lastro, uma vez que havia inconclusão acerca da não aceitabilidade daquela utilizada até então, conflito esse que somente começou a ser dirimido a partir de 2018.

82. Reitera que não houve dano à Administração, uma vez que o material aplicado no lastro foi aproveitado até o momento em que a ferrovia foi concedida à iniciativa privada, que também vem fazendo uso de todo aparato outorgado.



83. Acrescenta que esta Corte, ao prolatar o Acórdão 222/2018-TCU-Plenário, determinou à Valec que apresentasse estudo que demonstrasse o tempo e os custos necessários para substituição do lastro aplicado na FNS, com vistas a subsidiar a avaliação das possíveis soluções para o problema.

84. Em decorrência, a Valec iniciou tratativas junto à construtora com vistas ao aproveitamento da brita para lastro fornecida, mediante aferição da depreciação da vida útil do material empregado, conforme notificação contida no Ofício 851/2018/DIREN (peça 192).

85. Como resposta, a Tiisa apresentou expediente datado de 14/3/2018 (peça 193), que em suma afirma que as determinações exaradas por este Tribunal se basearam em premissas equivocadas, o que motivou a resposta da Valec contida à peça 194, na qual a empresa pública relata a não concordância da construtora em relação à solução proposta para o caso (cálculo da depreciação).

86. Em nova resposta, a construtora apresentou expediente, datado de 27/3/2018 (ausente nos autos), explicitando que de fato não houve concordância expressa acerca da solução proposta, o que fez a Valec prosseguir com o procedimento de constituição de débito com vistas a rejeitar integralmente os serviços que foram executados.

87. Nesse contexto, relata restar evidente que este Tribunal e a Valec, diante da utilização de todo o lastro, buscaram anuência da construtora para aproveitamento do material, mesmo não obtendo êxito em suas pretensões.

88. Tais fatos evidenciam que os supostos danos apontados nesta TCE não possuem razão de existir, uma vez que o material utilizado foi aproveitado pela Administração, bem como em virtude de a Valec ter buscado a solução do problema junto à contratada, considerando como plausível a aceitação da brita ao sopesar somente sua depreciação por suposta redução da vida útil.

89. Neste ponto, conclui que, em que pese o responsável não ter determinado a alteração da jazida e ter assinado as respectivas medições, pois o material aplicado era oriundo de local definido em contrato/projeto, ainda que restasse algum dano, este não seria do montante de todos os insumos e serviços medidos, pois nessa hipótese estaria havendo enriquecimento ilícito da Administração, já que restou demonstrado que não houve a rejeição integral do material utilizado.

5) Resposta do responsável: Sr. Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Engenheiro Fiscal da Valec (peças 177-181 e 197-262):

90. O responsável foi citado uma vez que, na condição de engenheiro fiscal da Valec, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 36, 38-42, 44, 45 e 45-A do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois somente deveria ter assinado as medições após verificar a aderência do material à referida norma.

91. Inicialmente, esclarece que as referências na execução e fiscalização das obras vinham desde a origem do empreendimento, sendo que o responsável, ao assumir a função de fiscal do contrato, obedecia aos ditames constantes nos documentos a ele apresentados e, de boa-fé, deu continuidade aos atos perpetrados pela Administração, sem que lhe tenha sido dada ciência sobre possíveis irregularidades no fornecimento da brita para lastro.

92. Sobre o assunto, esclarece que o diário de obras do período compreendido entre 1º/6/2012 e 27/7/2015 (peças 199-202, e 203, p. 1-133) não continha qualquer menção sobre a inadequação da brita ou alteração da localização da pedreira, ou seja, não havia qualquer documento na obra que desqualificasse a brita para lastro.

93. Nesse sentido, pondera que foi designado para atuar na fiscalização da obra por meio da Portaria 024, de 13/1/2014 (peça 203, p. 135), num cenário em que, desde o ano de 2011, havia o fornecimento de brita para lastro oriunda da Pedreira Mesquita, que finalizou sua produção em 2013, o



que permitiu o acondicionamento do material em pulmões. Àquela época, cerca de 70% do material já havia sido transportado e 50% dele aplicado no lastreamento da linha.

94. Neste ponto, reitera que não foi dada ciência, por parte da supervisora ou da Valec, sobre os ensaios desqualificando a pedra para lastro, tampouco houve qualquer alteração da posição da pedreira, elementos que auxiliariam na tomada de decisão quanto à aceitação ou não dos itens fornecidos.

95. Afirma que somente após a elaboração do Relatório 020/2015 (peça 131) houve solicitação para que a contratada realizasse novos ensaios na brita utilizada para lastro, o que motivou a elaboração da Carta 275/2015, de 9/9/2015 (peça 138), firmada pelo responsável.

96. O resultado dos ensaios somente foi apresentado à Administração em 17/12/2015 (peça 132), mesmo mês em que teria havido o desligamento do responsável da obra, restando assim provado que ele sempre agiu de boa-fé em seus atos.

97. Acrescenta que, em fevereiro de 2016, a supervisora, a pedido da Valec, emitiu laudo técnico pericial para avaliar a qualidade da brita para lastro aplicada (peça 203, p. 201-280), no qual conclui:

Avaliando os resultados obtidos até então, conclui-se que o lastro analisado, embora com não atendimento a uma série de itens, tais como porosidade, teor de argila em torrões e fator de forma, de forma mais generalizada, e absorção e Abrasão Los Angeles, de modo mais pontual, pode ser considerado como aceitável. A rocha que predomina ao longo da linha é a rocha 1, basalto de boas características mecânicas, com alguma presença das rochas 2, 3 e 4, que se mostra fraturado em linha.

98. Também é mencionado, no aludido documento, que a porosidade máxima aparente para a Valec deveria ser de 1%, ao passo que para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) seria de 1,5% e para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) de 2%, de sorte que o material proveniente da Pedreira Mesquita atendia às normas destes entes e faria que a exigência da estatal reclamasse socorro a pedreiras mais afastadas, o que incrementaria significativamente o custo de transporte da obra.

99. Na sequência, reporta dificuldades no exercício da fiscalização diante de falta de pessoal da Valec para compor equipes de campo, pois havia apenas um profissional exercendo tal função.

100. Também relata ter havido prejuízo ao contraditório e à ampla defesa diante da ausência de oportunidade prévia para o autor se manifestar nestes autos, bem como afirma que a presente TCE é dotada de pretensão punitiva desproporcional em face da ausência de má-fé do responsável e de seu histórico profissional favorável, requerendo, assim, gradação adequada da pena eventualmente imposta.

101. Adiante, assevera ter inexistido dano ao erário, pois houve a prática de ato mais vantajoso para a Administração com a aceitação da brita aplicada e o integral adimplemento do contrato pela construtora, justificando seu pagamento, sem que houvesse qualquer benefício indevido ou a demonstração de efetivo prejuízo.

102. Conclui asseverando que os fatos narrados não configuram ato de improbidade, pois carecem de requisitos mínimos previstos na legislação, bem como que inexistem provas cabais que demonstrem a desonestidade do fiscal na condução de suas atividades, o que deveria acarretar a decretação de nulidade processual, por manifesta impropriedade.

6) Resposta da responsável: empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, construtora dos Lotes 5S e 5SA (peças 143-144):



103. A responsável foi citada uma vez que, na condição de construtora contratada para executar as obras referentes aos Lotes 5S e 5SA, forneceu brita para lastro, referente às Medições 9-12, 14, 15, 18, 19, 23-26, 31-36, 38-42, 44, 45 e 45-A do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, causando prejuízo ao erário, pois deveria ter entregue à Valec material conforme estabelecido na referida norma e na avença pactuada.

104. Preliminarmente, pleiteou a concessão de prazo adicional para apresentação de alegações de defesa, o que foi deferido por meio do despacho do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti à peça 167. Entretanto, não apresentou posteriormente novos elementos além dos contidos nas peças 143-144, que são idênticas.

105. Informa que a defendente celebrou com a Valec o Contrato 68/2010, com o objetivo de realizar a obra de implantação do subtrecho da FNS compreendido entre Ouro Verde/GO e Estrela do Oeste/SP.

106. Nesse sentido, assevera que, desde o início da execução contratual, realizaram-se ensaios nos materiais provenientes de diversas pedreiras da região, de forma que, em todos eles, os produtos extraídos apresentaram características bastante semelhantes, provenientes dos aspectos geológicos locais.

107. Assevera que todas as análises foram acompanhadas e discutidas com a Valec, de modo que o emprego do minério nas obras não se deu à sua revelia, mas com seu devido conhecimento e aquiescência, inclusive acerca das alternativas e dos prós e contras de cada solução levantada, não tendo havido qualquer tentativa, pela contratada, de ocultar os fatos, tanto que apresentou os laudos dos exames solicitados.

108. Aduz que, com a repetição dos ensaios, verificou-se que o material proveniente da Pedreira Mesquita atendia às normas da ABNT e do DNIT. Entre os requisitos estabelecidos pelas normas da Valec, o item não atendido diz respeito à porosidade máxima aparente, o qual, para esta empresa, é de 1%, enquanto para a ABNT é de 1,5% e para o DNIT é de 2%.

109. Desse modo, considerando que o atendimento da estrita exigência de porosidade máxima da Valec reclamaria socorro a pedreiras mais afastadas, o custo de transporte do material sofreria um incremento altíssimo, que deveria ser arcado pelo poder público.

110. Assim, a ponderação necessária estava em escolher o que atendia melhor aos interesses tutelados pelo Contrato 68/2010: a aquisição de brita plenamente aderente às exigências da norma interna da Valec, a um custo adicional de transporte, ou a obtenção da melhor possibilidade de brita local, com manutenção do custo projetado, tendo sido esta a escolha procedida, a qual foi tomada em conjunto.

111. Frisa que tal decisão teve sustentação técnica, *in verbis*:

Assim vejamos, esta formação geológica de rocha extrusiva constitui-se de uma sucessão de derrames com espessuras muito variáveis, cada um deles com características diferentes (textura, estrutura, compacidade, absorção d'água, porosidade). A exploração da frente de lavra, em geral, promove a mistura de vários destes horizontes litológicos, resultando em características físico/químicas muito variáveis. O caso da porosidade é emblemático para exemplificar esta variabilidade, porém em rochas com resistência à compressão axial acima de 100 Mpa, bastante competentes mecanicamente, não há inconveniente técnico em ampliar ligeiramente este limite, sem prejuízo da durabilidade e estabilidade da obra, mesmo porque regionalmente não parece haver disponibilidade de material que atenda este limite.

112. Acrescenta que a norma da Valec se destina, de forma genérica e abrangente, a todos os trechos ferroviários executados pela empresa no País. Ao longo dessa expressiva extensão, as



formações rochosas não permanecem as mesmas, mas são dotadas de variações naturais decorrentes da geologia de suas respectivas regiões.

113. Nesse sentido, o item de porosidade máxima aparente é mais restritivo na norma da Valec do que a própria ABNT preconiza. Tal requisito pode ser bem atendido em diversas localidades, mas fica comprometido na região geológica em alusão, na qual o material pétreo encontrado apresenta características típicas de sua formação.

114. Dessa forma, verifica-se que a solução adotada para o caso não foi proveniente de dolo, má-fé ou qualquer tentativa de locupletamento, tampouco de negligência, imprudência ou imperícia. Pelo contrário, foi decisão conscientemente adotada de forma técnica e sustentada em ponderações que tomaram por base diversos aspectos do caso em análise.

115. Argumenta, ainda, que a alternativa à solução adotada seria o emprego de rocha proveniente de extração mais distante, com um adicional de mais de 450km na DMT, o que acarretaria aumento contratual de mais de R\$ 238 milhões, ou seja, inviável economicamente.

116. Adiante, afirma que deve ser reconhecida a prescrição quinquenal da pretensão punitiva, uma vez que o contrato foi firmado em 2010 e feriria o princípio da segurança jurídica a aplicação de qualquer sanção neste momento.

117. Em seguida, reitera que havia total conhecimento da Valec acerca do material empregado, tendo sido tudo fiscalizado, medido, atestado e pago pela própria empresa, mesmo com a Tiisa informando, desde o início do fornecimento da brita, suas especificações, conforme ensaio elaborado em janeiro de 2012.

118. Nesse sentido, reporta como incabível que, em outubro de 2018, quando o fornecimento já estava completamente concluído e com aplicação de 93% do material, que a Valec proceda mudança de comportamento de forma a condenar a responsável pela aplicação supostamente indevida da brita.

119. Conclui asseverando que agiu de boa-fé e baseada na expectativa legítima criada pelos diversos atos contratuais proferidos pela Valec, tendo executado todo o contrato e realizado os estudos, ensaios e pareceres exigidos desde o início dos trabalhos.

7) Resposta da responsável: empresa SGS Enger Engenharia Ltda., supervisora da construção dos Lotes 5S e 5SA (peças 90-138):

120. A responsável foi citada uma vez que, na condição de supervisora contratada para fiscalizar as obras referentes aos Lotes 5S e 5SA, aprovou e atestou o fornecimento de brita para lastro, referente às Medições 9-12, 14, 15, 18, 19, 23-26, 31-36, 38-42, 44, 45 e 45-A do Contrato 68/2010, em desconformidade com parâmetros constantes na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, contribuindo solidariamente com o prejuízo ao erário, pois deveria ter alertado à Valec acerca da não aderência do material à referida norma.

121. Preliminarmente, relata que a Valec já instaurou procedimento administrativo contra a defendente, a qual firmou o Contrato 90/2010 com a estatal para realizar a fiscalização das obras conduzidas pela empresa Tiisa no âmbito do Contrato 68/2010 (peça 94).

122. Nesse diapasão, pondera que apresentou recurso administrativo junto à Valec (peça 95), comprovando que identificou o material inadequado utilizado pela Tiisa e informou os fatos tempestivamente à estatal.

123. Ao julgar o processo, entendeu a Valec que a empresa deveria ser penalizada por ter agido com deslealdade processual, tendo sido aplicada a multa máxima prevista contratualmente.

124. Neste ponto, embora discorde da conclusão supra, entende que essa sanção encerra a pretensão punitiva imponível à defendente, pois os eventuais prejuízos financeiros inerentes à obra



devem ser perseguidos junto à construtora, nos termos dos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993, uma vez que foi ela quem efetivamente recebeu os valores indevidos.

125. Em seguida, relata que ao longo da execução do contrato de supervisão sempre manteve a Valec informada sobre a qualidade dos materiais e trabalhos executados pela Tiisa. Especificamente sobre a brita, acosta dossiê com histórico de todas as trocas de mensagens entre a SGS Enger e a estatal acerca do assunto (peças 96-123).

126. Ao exibir histórico dos fatos, reporta que, durante reunião ocorrida ainda em 2011, registrou-se que seria estabelecida rotina de ensaios para apuração da qualidade do material para lastro ofertado. Já em janeiro de 2012, por meio do OF-SUP-L05-55/12 (peça 124), houve a identificação de que a brita não atendia aos parâmetros especificados, sendo tal fato comunicado no mesmo mês à Tiisa (peça 125).

127. Após a realização de reunião, em 2/2/2012, a Tiisa se comprometeu a realizar novas coletas de materiais e ensaios, conforme ata à peça 126.

128. Na sequência, em 16/3/2012, foi encaminhada mensagem eletrônica de engenheiro da Valec à empresa Tiisa, informando: “Venho através deste deixar bem claro que não está autorizado lançamento de lastro na pista até segunda ordem, caso ocorra será encaminhado para superiores” (peça 127).

129. Em outubro de 2012, a Valec requereu a realização de novos ensaios para a SGS Enger, que prontamente providenciou as devidas solicitações à Tiisa, conforme documentos juntados às peças 128 e 130.

130. Relata que a Tiisa seguidamente se omitiu em proceder como devido, ou seja, deixou de encaminhar os ensaios dos materiais para avaliação da SGS Enger, de forma que esta encaminhou à Valec o OF-SUP-L05-586/13, de 19/3/2013 (peça 129), notificando a ocorrência à estatal.

131. Entretanto, somente após o registro contido no relatório de auditoria de obras (peça 131, p. 21-24), decorrente de fiscalização realizada em maio de 2015, que a Valec atendeu à solicitação da SGS Enger feita por meio do retromencionado ofício e finalmente cobrou da Tiisa a realização de novos ensaios, conforme Carta 275/2015, de 9/9/2015 (peça 138).

132. Em resposta, a Tiisa encaminhou o Ofício GC 66/2015, de 17/12/2015 (peça 132), com o material necessário às análises, bem como o Ofício GC 01/2016, de 21/1/2016 (peça 133), noticiando que estaria procedendo com a limpeza do lastro em alguns pontos.

133. Em seguida, a Valec solicitou à SGS Enger nova análise do material utilizado, conforme Carta 007/2016, de 9/3/2016 (peça 134), a qual foi respondida pela fiscalizadora por meio do OF-SUP-L05-1914/16, de 6/4/2016 (peça 137), no qual afirma que “a pedra britada para lastro não atende a especificação de material de superestrutura - pedra britada para lastro - 80-EM-033A-58-8006”.

134. Do arrazoado, pondera que restou claro que a responsável a todo tempo reportou à estatal que o material para lastro não se encontrava adequado, bem como sistematicamente cobrou ações da construtora e, em seguida, da própria Valec, que somente veio a adotar providências tempos depois.

135. Neste ponto, assevera que a responsável, ao contrário do afirmado por este Tribunal: i) elaborou os laudos técnicos que lhe eram devidos; ii) informou a Valec sobre os problemas encontrados; e iii) seguiu insistindo com a tomada de providências, requerendo a todo momento que a construtora apresentasse laudos técnicos, mantendo a estatal informada das negativas da Tiisa e prestando os esclarecimentos e informações técnicas para que fossem adotadas as medidas pertinentes.

136. No que concerne às medições assinadas pela responsável, sinaliza que elas somente atestaram a quantidade do material fornecido, mas não a qualidade da pedra, a qual já havia sido recusada em laudo anterior. Tal fato se deve ao entendimento de que o aceite ou recusa final caberia



exclusivamente à Administração, dado que a contratada não poderia decidir cabalmente sobre o assunto.

137. Assim, conclui que, se a obra prosseguiu, isso foi motivado por determinação da Valec, a despeito das observações sobre a qualidade do material, pois supôs que teria havido entendimento da estatal de aceitar a pedra aplicada, embora sem atender totalmente à norma técnica, mediante desconto por perda da vida útil do lastro ou por maior custo de manutenção.

Análise

138. As defesas dos responsáveis possuem pontos de convergência e questões específicas. A seguir serão abordados os argumentos agrupando-se, sempre que possível, por assunto tratado.

Prejuízo à defesa

139. Em relação ao argumento aduzido pelo espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, no sentido de que o longo transcurso temporal inviabilizaria o irrestrito exercício do contraditório e da ampla defesa, entende-se que este merece ser acolhido em face do decurso superior a dez anos da ocorrência do fato gerador do dano atribuído ao falecido, o que enseja o arquivamento das contas do referido responsável, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, sendo esta a jurisprudência desta Corte para situações dessa natureza, a exemplo do Acórdão 2751/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Antonio Anastasia, e do Acórdão 7007/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes.

140. Sobre a alegada violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa em face da ausência de manifestação prévia nos autos, consoante registrado pelo Sr. Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a decisão que determina a instauração de TCE tem natureza preliminar, sem caráter punitivo, inexistindo, portanto, obrigação legal para que esta Corte ofereça contraditório prévio (Acórdão 2423/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

141. Nesse sentido, acrescente-se que é exatamente na presente fase processual, após a citação, que deve ser exercido o pleno direito de defesa, quando os responsáveis podem carrear todos os meios de prova admitidos em direito para contrapor a matéria fática em discussão.

Deficiências na matriz de responsabilização

142. Já no tocante ao argumento trazido pelo Sr. Manoel Mateus Veludo Júnior, no sentido de que, na matriz de responsabilização contida na instrução à peça 47, não haveria descrição do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o dano ao erário, este não procede, uma vez que apenas a paginação do documento foi feita de maneira a não permitir sua visualização na mesma lauda. Assim, verifica-se que o nexo de causalidade foi registrado à peça 47, p. 11, pois é idêntico para todos os responsáveis que são pessoa física.

143. Igualmente, verifica-se, por exemplo, que o registro da irregularidade (comum a todos os responsáveis) foi feito à peça 47, p. 8, sendo este texto idêntico ao que deveria constar nas páginas seguintes (p. 9-15), o que foi suprimido de visualização naquelas laudas apenas por mera questão de paginação documental, não sendo esta razão para se tornar nula a citação, conforme pleiteado pelo defendente.

Prescrição

144. No tocante aos argumentos relacionados à prescrição, trazidos pelo espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio e pelos Srs. Manoel Mateus Veludo Júnior e Daniel Ferreira Rodrigues, além da empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, destaca-se que o exame do assunto já foi realizado nos parágrafos 23-33 desta instrução. Sobre o tema, cumpre reiterar que, ao



contrário do defendido por alguns dos responsáveis, o marco inicial para contagem do prazo prescricional não é a data em que teria ocorrido a irregularidade, mas sim quando o Tribunal dela tomou conhecimento (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), qual seja, 20/9/2016, dia em que houve a assinatura do Relatório de Fiscalização 159/2016. Ademais, uma vez que os pagamentos se perpetuaram até o ano de 2014, não se poderia falar em marco inicial antes desse período.

Impossibilidade de pagamento do dano

145. Já sobre a alegada desproporcionalidade na pretensão desta Corte de imputar débito à pessoa física de vultuosa monta, trazida pelo espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, registre-se que não há óbice legal que imponha qualquer limite ao valor que deve ser ressarcido, havendo a obrigação de reparar o dano, seja ele qual for, por quem lhe deu causa. Sobre o assunto, acrescente-se que o instrumento da solidariedade se presta justamente a identificar as capacidades ressarcitórias individuais, podendo haver posteriores compensações entre os responsáveis, mediante ações judiciais específicas para esse fim.

Indisponibilidade de material britado adequado nas redondezas

146. O Sr. Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz aduziu a inexistência de pedra britada nas imediações da obra que atendessem às especificações exigidas. Portanto, asseverou que a busca por materiais conformes traria prejuízo à Administração Pública, tendo em vista o maior custo de transporte envolvido.

147. Nessa mesma toada, a Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A assentou que as diversas pedreiras da região apresentaram materiais semelhantes, concordando que a utilização de pedreiras mais afastadas implicaria em incremento altíssimo de custo de transporte.

148. Se por um lado é regra que o uso de material com qualidade inferior traz ganhos indevidos ao contratado, que recebe por produto com especificação superior, entregando outro de qualidade inferior, a ausência de fornecedor com material adequado nas proximidades da obra também pode trazer maiores dispêndios à Administração Pública, por aumentar o custo relativo ao momento de transporte. Ou seja, assiste razão aos defendentes que, caso se buscasse estimar o prejuízo de forma indireta, como pela redução na vida útil do lastro de brita ou pelo aumento do custo de manutenção, deveria ser levada em consideração possíveis vantagens trazidas nessa solução.

149. A esse respeito, constata-se que o item orçamentário relativo ao fornecimento do material britado foi dissociado de seu transporte (peça 28). Todavia, não há nos autos elementos capazes de estimar qual seria o benefício trazido pela possível redução do transporte para a Administração Pública com a solução utilizada, ainda que existam evidências da proximidade da obra com a pedreira utilizada (peça 12, p. 67-68).

150. Resta patente, portanto, o ganho indevido da construtora ao receber por material de qualidade inferior, como se adequado fosse. Essa opinião é ratificada diante da ausência de qualquer prejuízo, por parte da Tiisa, caso transportasse o material adequado de localidade mais afastada.

Conhecimento das irregularidades

151. Verifica-se que o exame da documentação contida nos autos permite concluir que era de conhecimento da estatal as deficiências identificadas na brita para lastro aplicada na ferrovia.

152. Com efeito, observa-se que, por meio do OF-SUP-L05-55/12, de 27/1/2012 (peça 183), a Valec foi cientificada pela supervisora SGS Enger acerca do não atendimento dos parâmetros contidos na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 nos ensaios realizados na brita para lastro.

153. Assim, consoante informações advindas do Ofício GC/FNS/33/12 (peça 96, p. 7-12), e ao contrário do registro contido nos parágrafos 108-113, não somente a porosidade máxima aparente deixou de atender aos parâmetros requeridos, mas também a resistência à compressão axial da brita,



que é mais relevante, cujas amostras demonstraram suporte a pressões de 87,42Mpa e 99,74Mpa, enquanto o exigido contratualmente era 100MPa.

154. Ao ser cientificada acerca do não atendimento da norma, o que se identificou como providência concreta da estatal, em um momento inicial, foi a emissão de *email*, datado de 16/3/2012, do Sr. Daniel Ferreira Rodrigues à construtora (peça 182, p. 15), no qual expressamente informa “que não está autorizado lançamento de lastro na pista até segunda ordem”.

155. Ocorre que esta determinação de paralisação não mostrou qualquer efetividade prática, pois nos meses que se sucederam, continuaram havendo rotineiramente medições referentes à aplicação de brita para lastro, o que evidencia que a “segunda ordem” mencionada no parágrafo anterior foi dada, embora não conste nos autos quem teria sido o responsável por tal medida.

156. Neste ponto, frise-se que os relatos trazidos pelo Sr. Daniel Ferreira Rodrigues, resumidos nos parágrafos 78-80, não esclarecem quais providências teriam sido tomadas pela estatal para corrigir as deficiências identificadas na brita.

157. Assim, embora tenha sido mencionado que o segundo termo aditivo buscou sanear tal irregularidade, o argumento de que teria havido diferença financeira a favor da Valec se mostra incoerente, pois a Nota Técnica 031/2012-Sucon-BSB (peça 190) não faz qualquer menção à brita para lastro. Ademais, a ata da suposta reunião de diretoria que teria sido realizada para tratar do assunto, referenciada no parágrafo 75, não foi juntada aos autos pelo Sr. Daniel Ferreira Rodrigues.

158. Acrescente-se que, consoante registro contido no Memorando 067/2016-TJF, de 6/10/2016 (peça 12, p. 67), a Valec informa que “a exploração ocorreu em uma única jazida, denominada Jazida Mesquita, localizada próxima ao eixo da ferrovia, no km 591+400”. Desse modo, resta incontroverso que a Valec sabia, a todo tempo, que aplicava brita proveniente de localidade cujo material não se adequava às normas, não tendo adotado qualquer medida concreta para dirimir tal falha.

159. Considera-se importante, ainda, trazer à baila o arrazoadado descrito pela supervisora, que é embasado por documentos. Sobre o assunto, observa-se que, em 19/10/2012 (peça 128, p. 4), a referida empresa solicitou novos ensaios à construtora. Na sequência, há *email*, datado de 27/11/2012 (peça 128, p. 10), reportando que, após várias solicitações verbais, não se obteve êxito na apresentação dos aludidos ensaios.

160. A situação de não apresentação dos ensaios é novamente apontada em 19/3/2013, conforme documento acostado à peça 129, no qual a supervisora solicita a intervenção da Valec para “notificar a contratada para apresentar os ensaios de brita de lastro já efetuados, uma vez que, desde 19/10/2012, a supervisora, por diversas vezes, vem solicitando a apresentação dos mesmos”.

161. Entretanto, a partir de 19/3/2013 e até a elaboração do Relatório de Auditoria de Obras 20/2015 (peça 131), referente à fiscalização realizada pela própria estatal em maio de 2015, conforme demonstra o dossiê à peça 92, p. 2, nenhuma outra providência aparenta ter sido adotada pela estatal visando ao saneamento da falha que havia sido identificada, pois, conforme já demonstrado, continuou-se aplicando a brita reprovada nos testes, proveniente da Pedreira Mesquita.

162. Não obstante todo o arrazoadado descrito até aqui, no sentido de apontar que a estatal tinha ciência da deficiência do material e não adotou qualquer providência concreta, observa-se também a ocorrência de fatos externos à obra propriamente dita e que podem alterar o juízo de valor desta Corte sobre o assunto, como a concessão do trecho da ferrovia que engloba o Lote 5S à iniciativa privada.

163. Diante do arrazoadado, acrescente-se que deve haver a rejeição do argumento do Sr. Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz quanto à ausência de conhecimento das possíveis irregularidades no fornecimento da brita para lastro, o qual foi fundamentado na falta de menção dessa questão no diário de obras, pois, conforme retratado neste tópico, resta incontroverso que a estatal tinha ciência da falha sob apuração.

Possibilidade de aproveitamento do material inconforme

164. O Sr. Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz aduziu que, apesar das inconformidades do material, a supervisora teria apresentado laudo indicando que a brita poderia ser considerada aceitável. O Sr. Daniel Ferreira Rodrigues, por sua vez, propôs que o material colocado na obra foi aproveitado após a ferrovia ser concedida à iniciativa privada, de modo que não haveria dano.

165. De sua parte, a empresa SGS Enger sugeriu que a construtora já havia iniciado a limpeza do material, mitigando parte das inconformidades. Já a Tiisa indicou que existem questões regionais que culminaram no não atendimento da porosidade da brita nas rochas da região em relação à norma.

166. Nesse diapasão, verifica-se que as inconformidades detectadas no material aplicado foram especialmente ligadas à contaminantes (teor de argila em torrões), estabilidade (fator de forma), porosidade (absorção) e resistência (abrasão Los Angeles).

167. Cabe, inicialmente, esclarecer a obrigatoriedade de a Administração Pública seguir as normas técnicas aplicáveis ao caso concreto, conforme já assentado por esta Corte em diversos precedentes, a exemplo do Acórdão 996/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, cujo relatório assenta a seguinte tese:

Para o mercado privado, seguir ou não as normas da ABNT é uma faculdade. Contudo, o mesmo não ocorre em relação à Administração Pública Federal. Isso porque a Lei 4.150/1962 exige, mesmo para o caso das empresas estatais, que nos serviços de engenharia executados, dirigidos ou fiscalizados (como é o caso da elaboração de um laudo de avaliação de imóvel), bem como na elaboração de editais de concorrência, contratos, ou quaisquer outros ajustes, os requisitos mínimos de qualidade das normas técnicas da ABNT devem ser obrigatoriamente observados. Portanto, de plano cabe esclarecer que desprezar a norma da ABNT, sem ao menos justificativas sólidas para tal, pode ser considerado afronta ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

168. Em segundo lugar, é indiscutível que houve algum prejuízo pelo uso de material fora das especificações normativas, uma vez que os parâmetros firmados nas normas técnicas foram fundamentados em estudos e experiências diversas, não cabendo agora relativizá-los em prol daqueles que cometeram a irregularidade. Tais parâmetros certamente foram colocados, dentre outros, para trazer segurança, conforto, durabilidade e economia às obras.

169. Por outro lado, é notório que houve algum aproveitamento e, portanto, benefício para a Administração Pública pelo material aplicado. Nas próprias razões de decidir, o despacho do Excelentíssimo Ministro Relator, trazido à peça 39, explicou o seguinte:

9. Há que ser considerado, ainda, inexistir neste processo, ou em outra fonte, informação de que a empresa Rumo Logística S/A, empresa que se sagrou vencedora do certame de subconcessão da ferrovia, tenha adotado a solução de refazimento da superestrutura do Lote 5S. Pelo contrário, por ocasião da prolação do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, conforme apontado em seu voto condutor, a unidade técnica havia informado em sua instrução que “a brita para lastro fornecida por meio do Contrato 67/2010 (Lote 4S) foi considerada na modelagem econômico-financeira da subconcessão, e que, conforme prevê o contrato, a referida brita está sendo utilizada pela empresa subconcessionária para finalizar a construção da Ferrovia Norte Sul e iniciar a sua operação”.

170. Ou seja, restou asseste que o material com inconformidades compôs o objeto concedido e estava sendo efetivamente utilizado, ainda que com algum dano a ser assumido pela concessionária. Como consequência, resta configurado que a Administração Pública auferiu algum benefício financeiro na concessão com o material inconforme e, como consequência, ele não era totalmente inservível, gerando assim impacto favorável no valor pago pela concessão, embora possivelmente reduzido em relação ao esperado caso ele tivesse sido aplicado com atendimento a todos os parâmetros normativos requeridos.



171. Desse modo, com as devidas vênias, as evidências trazidas nas razões de decidir do despacho supracitado parecem divergir do voto condutor do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, quando assentou a imprestabilidade do material, nos seguintes termos:

12. Entendo que as questões relacionadas à apuração deste dano devem ser dissociadas do processo de privatização da ferrovia, visto que o fornecimento do material fora das especificações da norma Valec 80-EM-033A-58-8006, portanto, imprestável para a aplicação no lastro da via férrea, bem como o seu pagamento, ocorreram em data anterior ao processo de subconcessão que transferiu o empreendimento à iniciativa privada.

172. Portanto, opina-se que assiste razão aos defendentes quando propõem que houve aproveitamento, ainda que limitado, do material aplicado. Nesses termos, concorda-se com o entendimento acerca da impossibilidade de aplicação do débito pelo valor total da brita fornecida, o que ensejaria enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Cálculo do dano

173. Conforme assente na sessão de histórico desta instrução, ainda no processo de auditoria, a unidade técnica propôs que seria inviável a apuração do débito (TC 011.451/2016-5, peça 125), propondo apenas a audiência dos responsáveis diante do fornecimento da brita em desconformidade com o que havia sido pactuado contratualmente. Em suma, o fundamento dessa opinião foi que o lance da empresa vencedora do leilão foi mais de 100% superior ao calculado pela ANTT, prejudicando a ideia de que o dano pudesse ser aferido a partir de um desconto proveniente do material inconforme, assunto esse que, repise-se, foi publicizado aos participantes.

174. Destaca-se que a supracitada peça processual concluiu:

30. Ademais, tendo em conta o funcionamento da ferrovia, não se mostra possível estimar com razoável precisão o eventual dano decorrente da utilização da brita fora das especificações inicialmente previstas. Desse modo, como não há meios para a quantificação acurada de dano, consoante o §1º, inciso II, do art. 210 do Regimento Interno do TCU, no caso concreto, a apuração de eventual débito não pode ser realizada por estimativa, haja vista não ser possível assegurar que a quantia não excederia o real valor devido.

175. Assim, uma vez que este Tribunal, por meio do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, adotou a tese acerca da imprestabilidade do material, com consequente determinação da “quantificação do dano relativo ao valor total pago pelo fornecimento de brita”, a unidade técnica propôs a opção pelo método do custo de reparo ou refazimento dos serviços defeituosos, trazido no parágrafo 220 do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas publicado por esta Corte.

176. A respeito do tema “superfaturamento por execução de serviços com menor qualidade”, verifica-se que o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, disponível no sítio eletrônico <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A159B6EC170159B7A9382B0701>, indica o seguinte:

218. É o dano ao erário decorrente de pagamentos em excesso por serviços executados em desconformidade com as especificações ou normas técnicas. Normalmente decorre da adoção, na execução do serviço, de materiais com qualidade inferior à especificada na respectiva composição de custos unitários. O custo direto efetivamente incorrido pela contratada para a execução do serviço é menor, mas essa diferença não é contabilizada na planilha orçamentária contratual.

219. Trata-se de modalidade de superfaturamento às vezes difícil de ser quantificada. Uma forma de ver o problema é por meio de uma análise indireta dos prejuízos advindos da menor qualidade na execução do serviço. O objetivo é precificar esses prejuízos estimando seus reflexos financeiros.

177. Para cálculo do débito, a citada referência técnica propõe os seguintes métodos:



a) alteração de serviço: nesse caso o débito é calculado como sendo o valor pago para os serviços inconformes;

b) custo de reparo ou refazimento dos serviços defeituosos: o dano ao erário, nesses casos, corresponde aos custos diretos e indiretos de todos os serviços associados ao reparo ou refazimento dos serviços defeituosos;

c) perda econômica decorrente da redução da vida útil: deve-se estabelecer algum parâmetro econômico objetivo para relacionar a perda da vida útil à não conformidade do serviço executado;

d) valor presente líquido da perda de receita devido ao adiamento/paralisação da operação: utilizado nos empreendimentos que geram receita e que tiveram suas atividades suspensas ou adiadas para possibilitar o reparo ou refazimento de serviços ou instalações não conformes.

178. Com base nos conceitos trazidos, resta assente que, para o caso concreto, os métodos de cálculo pela perda econômica decorrente da redução da vida útil ou pelo valor presente líquido da perda de receita devido ao adiamento/paralisação da operação são de difícil aplicabilidade e demandam estudos técnicos não presentes nos autos, os quais, caso incorporados, provavelmente carregarão grau de subjetividade incompatível com o Regimento Interno desta Corte.

179. Em despacho contido à peça 39, o Ministro Relator deixou assente a impossibilidade de “incluir os demais serviços da superestrutura da via”, obstando a utilização do método do custo de reparo ou refazimento dos serviços defeituosos. Optou, assim, por espocar o método de alteração de serviços, para o qual o dano corresponde ao total inconforme que foi pago.

180. Todavia, consoante já ressaltado no parágrafo 172 desta instrução, observa-se que o método de apuração pelo total do serviço pressupõe implicitamente a impossibilidade de aproveitamento dos serviços/materiais, sob pena de gerar enriquecimento ilícito à Administração Pública, frustrando assim sua aplicação ao caso concreto sob análise.

181. Dessa forma, após a análise das alegações de defesa ora promovida nesta instrução, parece mais razoável acatar em parte a tese trazida pela unidade técnica desta Corte especializada em portos e ferrovias. Na avaliação pretérita, realizada à peça 125 do TC 011.451/2016-5, foi aduzido que não se mostraria possível estimar, com razoável precisão, o eventual dano decorrente da utilização da brita fora das especificações inicialmente previstas, o que levou ao consequente encaminhamento pelo arquivamento da presente TCE, diante da impossibilidade de sua apuração correta ou por meio de estimativa, conforme previsto no art. 210, §1º, do Regimento Interno do TCU.

182. Neste ponto, coaduna-se com a opinião supra acerca da impossibilidade da apuração correta do valor do débito, o que não significa que ele foi inexistente. Por outro lado, as circunstâncias fáticas, bem como a perpetração das falhas identificadas ao longo do tempo, levam ao entendimento acerca da necessidade da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 a responsáveis arrolados nos autos, a exemplo da jurisprudência desta Corte assentada no Acórdão 8661/2021-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer:

É cabível o julgamento pela irregularidade das contas, sem imputação de débito e com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, quando os elementos dos autos demonstrarem ter havido dano ao erário, mas não for possível a apuração do exato montante do débito ou sua estimativa, na forma prevista no art. 210, §1º, do Regimento Interno do TCU.

183. Desse modo, visando a esse desiderato, promover-se-ão registros adicionais acerca de outros argumentos trazidos pelos responsáveis em suas alegações de defesa.

Responsabilidade dos envolvidos



184. Em regra, os agentes públicos envolvidos, Srs. Giuliano Martins Dora, Manoel Mateus Veludo Júnior, Daniel Ferreira Rodrigues e Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, buscaram atribuir a responsabilidade para a empresa supervisora, seja porque essa não tinha passado informações ou dado ciência dos fatos ou porque indicou que as alterações propostas estavam em conformidade com o projeto executivo.

185. De sua parte, a empresa supervisora indicou que identificou e informou os fatos tempestivamente à estatal, já em 2012. Suguiu, ainda, que a construtora se omitiu de encaminhar os ensaios dos materiais para sua avaliação, bem como que houve omissão da Valec em cobrar tais ensaios.

186. A empresa construtora se defende indicando que nunca ocultou os fatos e sempre apresentou os laudos solicitados, bem como que sempre discutiu todas as soluções com a Valec, avaliando os respectivos prós e contras.

187. Portanto, quanto à possibilidade de transferência da responsabilidade dos agentes públicos para a empresa supervisora contratada, posiciona-se no mesmo sentido do voto condutor do Acórdão 5562/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar, no qual pode ser destacado que:

A contratação de empresa para supervisão da execução de obra não lhe transfere a responsabilidade do agente público incumbido do ateste, tampouco exime este de responsabilidade.

(...)

É na fase de liquidação da despesa que o fiscal do contrato ganha destaque, pois é ele quem fornece os elementos essenciais a informar o ordenador de despesa a respeito do cumprimento do objeto contratual, para pagamento à contratada.

Não foi por outra razão que a Lei 8.666/1993 estabeleceu a obrigatoriedade de designação de representante da Administração, para acompanhamento e fiscalização do contrato, ainda que contratados terceiros para assisti-lo.

188. Ou seja, cabia aos agentes públicos buscarem informações a respeito da qualidade do material que estava sendo aplicado, independentemente de serem instados pela empresa supervisora. Ademais, observa-se que, por meio do OF-SUP-L05-55/12, de 27/1/2012 (peça 183), a Valec foi cientificada pela SGS Enger acerca do não atendimento dos parâmetros contidos na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 em relação aos ensaios realizados na brita para lastro.

189. Ademais, inexistem nos presentes autos evidências acerca das informações de reuniões e discussões sobre as alternativas possíveis, de modo que não foram verificados atenuantes de culpabilidade para nenhum dos responsáveis pessoa física, os quais devem ter suas contas julgadas irregulares, com exceção do espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, para o qual deve haver o arquivamento das contas, sem julgamento de mérito, conforme aduzido no parágrafo 139 desta instrução.

190. Acrescente-se que, no tocante à empresa supervisora, resta assente que ela apresentou documentos pontualmente, informando acerca da inconformidade da brita para lastro à Valec, que decidiu conscientemente sobre a continuidade do uso do material inadequado. Assim, entende-se que suas contas devem ser julgadas regulares, não se lhe aplicando qualquer sanção.

191. Neste ponto, e mediante uma análise perfunctória dos elementos trazidos aos autos, aparenta ter havido deslealdade da Valec com a supervisora, uma vez que, à peça 94, p. 5, é acostado documento que menciona a aplicação de multa à SGS Enger, no valor de R\$ 1.120.331,37, por ter atestado o fornecimento de brita que não vinha atendendo às especificações técnicas, porém, restou demonstrado que a aludida empresa cientificou a estatal acerca das irregularidades identificadas no material fornecido.



192. Quanto à empresa construtora, ainda que não tivesse omitido qualquer informação, não deixou de ser a beneficiária direta da aplicação dos valores decorrentes da aplicação de produto inferior, ao passo que recebeu por produto regular, sendo ela quem deveria ser sancionada pelo fornecimento irregular da brita, o que pode ensejar o ajuizamento de ação específica, por parte da supervisora, em busca da recomposição do valor supramencionado.

193. Devem ser rejeitados, de igual forma, os demais argumentos atinentes à: (i) delimitação da atuação dos envolvidos quanto à quantidade ou cronograma, mas não à qualidade, uma vez que tratava-se de questão inerente à fiscalização, supervisão ou entrega dos serviços; (ii) limitação decorrente do tamanho da equipe, pois não foram feitas quaisquer observações a esse respeito na época dos fatos; (iii) obrigação de cancelar os documentos sem comprovar a qualidade do material, diante da falta de amparo legal para tal; e (iv) validação do material inconforme aplicado pela construtora em virtude de já ter sido anteriormente utilizado, uma vez que tal medida não elide a falha identificada e, ao contrário, a perpetua.

Período de atuação dos envolvidos

194. O Sr. Giuliano Martins Dora indicou que quando começou sua atuação, a brita para lastro já havia sido produzida, depositada nos pulmões e distribuída sobre a via permanente. Todavia, na qualidade de fiscal, cabia a ele se certificar acerca da regularidade do material antes de sua aplicação.

195. O Sr. Daniel Ferreira Rodrigues ponderou que trabalhou na obra somente entre setembro de 2011 e outubro de 2013. Todavia, deve ser destacado que sua atuação se deu com base nos documentos por ele assinados, sendo indiferente o argumento relacionado ao período de atuação.

Erro grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

196. No que tange ao art. 22 da LINDB, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que “o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

197. Acrescente-se que, acerca da jurisprudência que vem se firmando sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro, Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019-TCU-Plenário, 1264/2019-TCU-Plenário e 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

198. Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2012/2022-TCU-2ª Câmara). Desse modo, incorreria em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

199. No caso em tela, era obrigação da empresa construtora entregar um produto conforme, da supervisora identificar e alertar sobre a ilicitude, o que fez, e dos agentes públicos confirmarem, por meio de documentação, sobre a conformidade do material aplicado, tendo eles aceitado a utilização da brita para lastro inadequada, mesmo tendo sido alertados pela supervisora sobre tal falha.

Dolo ou culpa



200. Em relação à ausência de dolo proposta pelo Sr. Manoel Mateus Veludo Júnior e pela Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, considera-se a tese de que as matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, bastando a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

201. Nesse contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 1517/2012-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, 10851/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, e 2090/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.

202. Portanto, diante do volume de recursos envolvidos e da representatividade do custo do material na obra, propõe-se tratar o caso concreto de irregularidade perceptível a gestores medianamente diligentes, o que ratifica a necessidade de condenação dos responsáveis pessoa física na multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, conforme aduzido nos parágrafos 182 e 189 desta instrução, devendo suas contas serem julgadas irregulares, sem imputação de débito, diante da impossibilidade da correta apuração do valor devido.

203. Em relação à supervisora, reitera-se que suas contas devem ser julgadas regulares, conforme já aduzido no parágrafo 190 desta instrução.

204. Por fim, entende-se que a construtora Tiisa deve ser excluída da relação processual, tendo em vista a impossibilidade de quantificação correta do valor do débito, bem como que não se lhe pode propor a aplicação de qualquer sanção, uma vez que, conforme jurisprudência desta Corte assentada no Acórdão 1839/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, “não é cabível a aplicação de multa à pessoa jurídica com fulcro no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que as empresas não praticam atos de gestão”.

V. CONCLUSÃO

205. Verificou-se que a Valec foi cientificada pela empresa supervisora SGS Enger Engenharia Ltda. acerca da qualidade inadequada da brita para lastro fornecida para utilização nas obras do Lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte Sul, de sorte que a referida firma cumpriu sua função fiscalizatória e deve, portanto, ter suas contas julgadas regulares.

206. Apesar da ciência acerca da referida inadequação da brita para lastro fornecida, os Srs. Daniel Ferreira Rodrigues, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior atestaram medições que permitiram pagamentos por serviços realizados em desconformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006.

207. Assim, apesar de restar flagrante a existência de débito no fornecimento de brita para lastro, este não pode ser aferido por meios confiáveis, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis supracitados, sem imputação de débito e com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

208. Em relação ao espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, e em face do decurso superior a dez anos da ocorrência do fato gerador do dano atribuído ao falecido, entende-se que deve haver o arquivamento de suas contas, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo.

209. Por fim, verificou-se que a construtora Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A beneficiou-se dos pagamentos recebidos pelo fornecimento da brita para lastro com qualidade inferior à requerida



contratualmente. Entretanto, diante da impossibilidade de quantificação do valor auferido indevidamente por ela, bem como em face do não cabimento de aplicação de multa à pessoa jurídica com fulcro no art. 58, incisos I, da Lei 8.443/1992, deve a citada firma ser excluída da relação processual.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

210. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) excluir da relação processual a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, CNPJ 10.579.577/0001-53, construtora das obras do Lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte Sul;

b) arquivar as contas, sem julgamento de mérito, em relação ao espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio, CPF 004.577.101-44, Superintendente Regional da Valec, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU;

c) acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa SGS Enger Engenharia Ltda., CNPJ 51.167.500/0001-53, supervisora das obras do Lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte Sul;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas da empresa SGS Enger Engenharia Ltda., CNPJ 51.167.500/0001-53, supervisora das obras do Lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte Sul, dando-lhe quitação plena;

e) rejeitar as alegações de defesa, com fulcro no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, apresentadas pelos Srs. Daniel Ferreira Rodrigues, CPF 014.267.731-02, Engenheiro Fiscal da Valec, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, CPF 880.987.881-72, Engenheiro Fiscal da Valec, Giuliano Martins Dora, CPF 720.154.116-15, Gerente Regional da Valec, e Manoel Mateus Veludo Júnior, CPF 661.517.246-15, Gerente Regional da Valec;

f) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, 23, inciso III, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Daniel Ferreira Rodrigues, CPF 014.267.731-02, Engenheiro Fiscal da Valec, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, CPF 880.987.881-72, Engenheiro Fiscal da Valec, Giuliano Martins Dora, CPF 720.154.116-15, Gerente Regional da Valec, e Manoel Mateus Veludo Júnior, CPF 661.517.246-15, Gerente Regional da Valec, condenando-os ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

g) autorizar, caso requerido, com base no art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas, atualizadas monetariamente, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

h) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

i) informar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e aos responsáveis arrolados nos autos que a deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos respectivos relatório e voto que a fundamentam, estarão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”



2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifesta-se, em parecer à peça 267, de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário em razão do dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro nos Lotes 5S e 5SA da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006 e com as especificações técnicas pactuadas no Contrato 68/2010, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A.

2. O Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, que determinou a instauração do presente processo, foi prolatado no âmbito do TC-011.451/2016-5 (Fiscobras/2016), fiscalização na qual se constatou que a brita aplicada no lastro ferroviário, extraído da Pedreira Mesquita, de propriedade da empresa Tiisa, não atendeu às mencionadas normas técnicas.

3. Inicialmente, o achado de auditoria ensejou a adoção de medida cautelar, em 28/9/2016, determinando que a Valec não utilizasse brita que não estivesse em conformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 na superestrutura dos Lotes 5S e 5SA. Posteriormente, por meio do Acórdão 222/2018-TCU-Plenário, prolatado também no TC-011.451/2016-5, o Tribunal manteve a medida cautelar, e determinou à Valec que, caso optasse por continuar permitindo a extração da brita da pedreira da empresa Tiisa para utilização no lastro dos lotes 5S e 5SA, demonstrasse a adequabilidade do material à Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, e que apresentasse estudo que demonstrasse o tempo e os custos necessários para substituição do lastro aplicado nos Lotes 5S e 5SA por brita aprovada na aludida norma, com vistas a subsidiar a avaliação de possíveis soluções para o problema.

4. Em resposta, a Valec informou ao Tribunal ter optado por não continuar a utilização da brita proveniente da pedreira da Tiisa e, em 11/6/2018, apresentou ao Tribunal estudo com estimativa de que a substituição do lastro nos dois lotes custaria R\$ 103.289.937,01 e levaria 32 meses para ser concluída (TC-011.451/2016-5, peça 95, p. 18 e 93).

5. Em 28/3/2019, sobreveio a concessão do trecho da Ferrovia Norte-Sul que envolve os Lotes 5S e 5SA à empresa Rumo Logística S/A, após a realização de leilão pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). No acompanhamento dessa desestatização, realizado por meio do TC-026.071/2017-7, foi tornado público às interessadas o risco associado aos problemas identificados na pedra britada que compõe lastro dos Lotes 4S, 5S e 5SA da extensão sul da FNS, de forma que esses riscos fossem de conhecimento da subconcessionária.

6. Face à desestatização da FNS envolvendo os trechos objeto desta TCE, a então SeinfraPortoFerrovia avaliou restar inviabilizado o cálculo de um eventual débito relacionado à utilização de brita para lastro fora das especificações, vez que tal débito estaria relacionado com o resultado de um eventual desconto que a empresa vencedora do certame procedeu no momento do seu lance em virtude da brita fora das especificações. Entretanto, por discordar da mencionada avaliação, pelas razões que discutirei mais adiante, propus – e o Tribunal acolheu –, por meio do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, determinação para a instauração desta tomada de contas especial.

7. Assim, inicialmente, por meio da instrução à peça 36, foi proposta a citação dos responsáveis em razão do débito envolvendo o valor da brita e do seu transporte, bem como dos demais serviços relacionados à montagem da grade ferroviária (dormentes e trilhos). Todavia, por meio do despacho à peça 39, considerando os termos do comando que originou o presente processo,



bem como as informações de que a brita desconforme foi considerada na modelagem econômico-financeira da subconcessão, estando sendo utilizada para finalizar a construção da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, determinei que não fossem considerados no cálculo do débito os serviços relacionados à grade ferroviária, devendo ser incluída em sua composição apenas o fornecimento e transporte de brita para lastro, em conformidade com o que foi determinado pelo Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário.

8. Com esse ajuste, foram promovidas as citações dos responsáveis, conforme os valores dos débitos e responsabilizações constantes da instrução à peça 47. Cumpre ainda esclarecer que, conforme apontado na instrução à peça 36, não há evidências de que a brita fornecida para o lote 5SA (Contrato 42/2014) não estava de acordo com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006. Assim, o presente processo passou a considerar que a irregularidade incidiu apenas no lote 5S.

9. As alegações de defesa foram analisadas pela AudTCE por meio da instrução reproduzida no relatório parte desta deliberação. Em conclusão, a unidade técnica propõe:

a) excluir da relação processual a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, contratada para execução das obras;

b) arquivar as contas, sem julgamento de mérito, em relação ao espólio de Adalberto Evangelista Sampaio, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo;

c) acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa SGS Enger Engenharia Ltda., supervisora das obras, julgando suas contas regulares, dando-lhe quitação plena;

d) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Daniel Ferreira Rodrigues, Engenheiro Fiscal da Valec, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Engenheiro Fiscal da Valec, Giuliano Martins Dora, Gerente Regional da Valec, e Manoel Mateus Veludo Júnior, Gerente Regional da Valec, julgando irregulares suas contas, sem imputação de débito, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público junto ao TCU endossou a proposta da unidade técnica.

– II –

11. Feito esse resumo da situação dos autos, passo a decidir, adiantando que deixo de acolher, em parte, a proposta de encaminhamento formulada pela AudTCE, embora acolha suas análises naquilo que não conflitar com as considerações que passo a expor.

12. Inicialmente, cabe mencionar que a então SeinfraPortoFerrovia, no âmbito do TC-011.451/2016-5, havia considerado, conforme a instrução à peça 125 daquele processo, inviável a apuração do débito decorrente da utilização, para lastro da ferrovia, de brita em desconformidade com a norma da Valec 80-EM-033A-58-8006, em razão de que os lotes 5S e 5SA já haviam sido subconcedidos à iniciativa privada. Entretanto, por meio do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, originador da presente TCE, dissenti dessa avaliação. Neste sentido, entendo pertinente reproduzir aqui as considerações expostas no Voto condutor do Acórdão 1433/2021-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC-011.450/2016-9, auditoria também no âmbito do Fiscobras/2016 nas obras da Ferrovia Norte-Sul (FNS) - Extensão Sul, lotes 1S, 2S, 3S, 3SA e 4S, na qual foi constatada a mesma irregularidade em relação à brita fornecida para o lastro do lote 4S:

“16. Entendo que as questões relacionadas à apuração deste dano devem ser dissociadas do processo de privatização da ferrovia, visto que o fornecimento do material fora das especificações técnicas – portanto, imprestável para a aplicação na ferrovia –, bem como o seu pagamento, ocorreram em data anterior ao processo de subconcessão que transferiu o empreendimento à iniciativa privada.



17. De se destacar, com este fito, a informação dando conta que, no desdobramento do processo em relação a essa ocorrência, a Valec havia informado que, após realização de novos ensaios, tinha decidido rejeitar toda a brita fornecida ao lote 4S e buscar o ressarcimento do valor do fornecimento e do transporte, no total de R\$ 57.554.585,20. Com este objetivo e de apurar a conduta das contratadas, a estatal instaurou os autos de infração 7, 8 e 9/2017, em desfavor da supervisora e da construtora (peça 196 e 211).

18. Portanto, caso não sobreviesse a subconcessão do empreendimento à iniciativa privada, o desfecho em relação à irregularidade caminharía inexoravelmente para a busca do ressarcimento do valor do fornecimento e do transporte da totalidade do material em desconformidade. Aliás, não poderia ser outro o desfecho, visto que a Valec pagou por um serviço que não atendia às especificações acordadas.

19. Entendo que as informações apresentadas pela SeinfraPortoFerrovia em sua última instrução, dando conta de que a brita para lastro fornecida por meio do Contrato 67/2010 foi considerada na modelagem econômico-financeira da subconcessão, e de que, conforme prevê o contrato, a referida brita está sendo utilizada pela empresa subconcessionária para finalizar a construção da Ferrovia Norte Sul e iniciar a sua operação, não são suficientes para inviabilizar a recuperação do dano ao erário decorrente dessa irregularidade. Conforme já apontado, no processo de privatização, a ANTT informou aos potenciais interessados na subconcessão que o referido material poderia estar em desacordo com a norma da Valec e teria o potencial de ocasionar um aumento nos custos operacionais de manutenção da ferrovia. Por outro lado, há que ser considerado que dificilmente os interessados no processo de privatização também não tivessem conhecimento das tratativas da Valec em andamento para a recuperação do valor total dispendido em relação ao material. Assim, muito embora não seja possível se conhecer, neste momento, o impacto dessas informações na formulação das propostas dos interessados, entendo não ser desarrazoado avaliar que este fator de custo certamente foi considerado em sua plenitude nas propostas dos participantes no leilão de privatização da ferrovia.

20. Por essas razões, entendo que não deve o Tribunal se abster de, dentro das suas atribuições constitucionais de fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação de recursos públicos, buscar o ressarcimento dos valores de elevada monta pagos pela Valec à empresa construtora, que forneceu material sabidamente inapropriado à sua finalidade, e recebeu os valores correspondentes ao material de boa qualidade. Não vejo como o processo de privatização subsequente possa ser considerado como uma espécie de escudo contra a atuação do Tribunal, mormente quando resta claro que este mesmo processo de privatização foi afetado pela irregularidade, de forma que os resultados financeiros da privatização certamente ficaram aquém daqueles que poderiam ser obtidos caso o problema aqui tratado não existisse.

21. Ante o exposto, entendo que a medida mais condizente com os fatos, ante os desdobramentos referentes ao empreendimento, é a instauração, por este Tribunal, de processo de tomada de contas especial, imputando-se à empresa construtora e aos responsáveis pela autorização de fornecimento e pelo recebimento do material desconforme, débito no valor total pago (R\$ 57.554.585,20)."

13. Verifica-se, portanto, que a instauração da presente tomada de contas especial decorreu de (1) constatação de que a brita fornecida pela construtora e paga pela Valec não atendia às normas técnicas aplicáveis; e (2) a própria Valec já tinha decidido rejeitar toda a brita fornecida para o lote 4S (que é o mesmo caso da brita do lote 5S) e buscar o ressarcimento do valor do material e do transporte. Soma-se a isso a informação contida no item 53 da instrução à peça 125 do TC-011.451/2016-5 (auditoria originadora deste processo), dando conta de que *"Os ensaios no laboratório apresentaram resultados de incompatibilidade de uso da brita para lastro ferroviário, o que, provavelmente, comprometeria o nível de segurança e aumentaria os custos de manutenção da ferrovia"*. Por essas razões, foi determinada a instauração da presente TCE, imputando-se o débito decorrente do fornecimento de brita para lastro do lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006.

14. Neste momento, em que pese a AudTCE ter rejeitado as alegações de defesa apresentadas pelos agentes da Valec em relação à irregularidade aqui discutida, concluindo restar flagrante a existência de dano ao erário no fornecimento de brita para lastro, propõe a não imputação de débito,



por entender não ser quantificável por meios confiáveis, em razão da informação de que a subconcessionária utilizou a brita desconforme para a conclusão das obras. Neste sentido, aponta que o despacho à peça 39 reconheceu esse fato, o que significaria que a imputação de débito no valor total do fornecimento configuraria enriquecimento ilícito da Administração.

15. Considero, entretanto, que a questão da quantificação do débito, conforme acima discutido, está decidida desde a prolação do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, no qual foi definido que o valor do débito corresponde ao fornecimento da brita desconforme, em que pese se ter ciência, desde então, que esse material estava, de alguma forma, sendo utilizado pela subconcessionária. Este ponto foi adicionalmente esclarecido no despacho à peça 39, no qual se definiu que este valor corresponde ao custo do material, mais o do seu transporte. Por oportuno, cabe destacar que a informação quanto ao uso da brita desconforme pela subconcessionária serviu apenas para afastar a inclusão no débito de outros serviços, o que envolveria os custos da grade ferroviária do lote 5S.

16. Ante essas considerações, divergindo da proposta da AudTCE, entendo que deve ser mantido o débito constante das citações.

17. Com relação a esse débito, conforme apurado na instrução à peça 47, o valor histórico do fornecimento da brita somado ao valor do transporte desse material, perfaz montante de R\$ 43.527.387,61.

18. Resta então avaliar a proposta de responsabilização por esse débito.

19. Um dos objetivos desta tomada de contas especial, conforme a determinação constante do subitem 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário, é a identificação dos responsáveis pelo dano relativo ao valor total pago pelo fornecimento de brita para lastro do lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul.

20. Por meio da instrução à peça 36, a então SeinfraPortoFerrovia estabeleceu a responsabilidade das empresas construtora e supervisora, bem como dos agentes da Valec que teriam contribuído para a consumação do dano apurado nestes autos. Dessa forma, conforme apuração das condutas detalhada naquela instrução, foram apontadas as seguintes responsabilizações:

a) Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, empresa contratada para execução das obras – Irregularidade: fornecimento de brita para lastro fora das especificações técnicas do Contrato 68/2010;

b) SGS Enger Engenharia Ltda., supervisora das obras – Irregularidade: medições de brita para lastro fora das especificações técnicas do Contrato 68/2010;

c) Daniel Ferreira Rodrigues e Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, engenheiros fiscais da Valec, e Giuliano Martins Dora, Adalberto Evangelista Sampaio e Manoel Mateus Veludo Júnior, gerentes regionais da Valec – Irregularidade: assinar as medições que continham fornecimento e transporte de brita para lastro.

– Responsabilização da empresa construtora –

21. Quanto à responsabilização da empresa Tiisa, contratada para execução das obras, não tenho dúvidas quanto à sua responsabilidade pela totalidade do débito apurado.

22. Consoante a instrução à peça 36, nos termos do tem 10.1 do Contrato 68/2010, a construtora contratada responde de maneira absoluta e inescusável pela perfeição dos serviços, pela qualidade dos materiais empregados e pelos processos utilizados na sua aplicação, assumindo inteira, total e exclusiva responsabilidade pelos Serviços efetuados (peça 10, p. 24). Ademais, de acordo com o item 5 da Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, o fornecedor da brita para lastro deve realizar o controle de qualidade do material. Assim, resta claro que a empresa teria condições de detectar a incompatibilidade do material, em relação à mencionada norma técnica desde o início do fornecimento, quando da realização do controle previsto.



23. Relevante, ainda, mencionar, conforme apontado pela Valec no Despacho 59/2018-Geato/Sucon, que a Tiisa tinha ciência das não conformidades do material pétreo fornecido desde o ano de 2011, conforme os resultados dos ensaios realizados pela Cesp. Apesar de estar ciente dos mencionados problemas, a empresa decidiu dar continuidade ao fornecimento da brita desconforme, assumindo, assim, total responsabilidade pelas consequências dessa decisão.

24. Portanto, uma vez que as alegações de defesa apresentadas pela empresa não se mostram capazes de afastar sua responsabilidade pelo fornecimento da brita para lastro em desconformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, deve a empresa Tiisa responder pelo dano ao erário apurado.

– Responsabilização da empresa supervisora –

25. Com relação à empresa SGS Enger Engenharia Ltda., supervisora das obras, a AudTCE propõe o acolhimento de suas alegações de defesa, em razão de que, por meio do OF-SUP-L05-55/12, de 27/1/2012 (peça 183), a Valec foi cientificada pela supervisora acerca do não atendimento dos parâmetros contidos na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 nos ensaios realizados na brita para lastro.

26. Verifico que a resposta da supervisora à Valec tratou da análise dos resultados dos ensaios realizados pela Companhia Energética de São Paulo (Cesp) contratados pela construtora Tiisa (peça 10 do TC- 011.451/2016-6, pp. 7, 11-16). Dessa forma, entendo que a mencionada empresa teria cumprido com suas obrigações contratuais (Contrato 90/2010), que atribuía à supervisora a obrigação de realizar ensaios de caracterização de todos os materiais a serem utilizados nos serviços e obras. Embora a empresa não tenha realizado os ensaios propriamente ditos, ela teria apresentado parecer sobre os ensaios contratados junto à Cesp. Além disso, embora o parecer da supervisora tenha sido inconclusivo acerca da conformidade técnica do material, ela requisitou a realização de novos ensaios pela empresa Tiisa, em conformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006.

– Responsabilização dos agentes da Valec –

27. Passando à responsabilização dos agentes da Valec, acolho a proposta de se rejeitar as suas alegações de defesa, julgando irregulares suas contas, sem imputação de débito, aplicando-lhes a apenação de multa.

28. Cabe inicialmente mencionar que a situação tratada neste processo difere daquela analisada nos autos do TC-018.830/2021-8, uma tomada de contas especial instaurada em razão do dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro no Lote 4S, também da FNS. No recente julgamento daquele processo por meio do Acórdão 447/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal afastou a responsabilidade dos fiscais da obra que assinarem as medições da brita de lastro com as mesmas desconformidades abordadas nestes autos. Na mencionada decisão, foi considerado que, para que esses agentes pudessem atestar ou não a adequabilidade técnica do material fornecido pela construtora, dependiam da avaliação a cargo da empresa supervisora, o que não ocorreu naquele caso, já que a supervisora não fez a avaliação de sua responsabilidade.

29. No presente processo, entretanto, a supervisora fez essa avaliação no ano de 2012, conforme acima apontado, quando apenas uma pequena parte da brita não conforme havia sido fornecida. Apesar de o resultado quanto a não conformidade do material ter sido inconclusivo, demandando a realização de novos ensaios, desde aquele momento os agentes da Valec responsáveis pelo recebimento do material tinham conhecimento da sua potencial não conformidade com as normas. Entretanto, não consta dos autos que tenha sido adotada qualquer providência quanto à realização dos novos ensaios demandados pela supervisora até a conclusão do fornecimento da brita para lastro, ocorrida em junho/2015, conforme o Boletim de Medição 55 (peça 12, p. 398). Dessa forma, considero não justificável que os agentes da Valec tenham continuado atestando o recebimento da brita sem que



tenham sido realizados outros ensaios necessários para certificar, ou não, a qualidade do material fornecido pela empresa construtora.

30. Apesar da rejeição das defesas desses responsáveis, considero adequada a proposta da unidade técnica, avalizada pelo MPTCU, de não lhes imputar débito solidariamente com a empresa construtora. Entendo que seria de rigor excessivo impor aos agentes da Valec responsabilidade de ressarcimento do elevado dano apurado neste processo, mormente considerando inexistir nos autos indícios de que esses agentes possam ter se locupletado com o prejuízo ocorrido. Assim, considero suficiente, ante a conduta desses agentes, o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a sua apenação com multa.

31. Passo então a tratar da dosimetria da apenação.

32. Tendo em vista que as irregularidades atribuídas aos agentes da Valec são de mesma natureza – a aprovar e atestar o fornecimento de brita para lastro em desconformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 – considero que a dosimetria das apenações devem levar em conta o valor dos fornecimentos atestados pelos responsáveis após janeiro de 2012, ocasião em que os agentes tomaram conhecimento da possível não conformidade do material, conforme comunicação da empresa supervisora. Serão consideradas, ainda, eventuais condutas atenuantes em favor dos responsáveis.

33. Verifica-se, assim, que os valores dos fornecimentos atestados pelos responsáveis após janeiro/2012 são os seguintes, conforme os boletins de medição à peça 12, pp. 339-398:

Daniel Ferreira Rodrigues	21.359.510,09
Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz	15.047.719,39
Adalberto Evangelista Sampaio	14.902.013,67
Manoel Mateus Veludo Júnior	14.281.677,41
Giuliano Martins Dora	3.930.726,17

34. Perante esses valores, arbitro multa no valor de R\$ 50.000,00 para o maior deles, sendo as demais proporcionais aos valores dos fornecimentos atestados pelos diversos responsáveis.

35. Nesses termos, caberia a multa no valor de R\$ 50.000,00 a Daniel Ferreira Rodrigues. No caso desse responsável, entretanto, há que ser levado em conta medidas por ele adotadas, que podem ser consideradas como atenuantes. Trata-se do ofício à peça 187, por ele encaminhado à Tiisa, datado de 31/01/2012, apresentando as análises realizadas pela supervisora dando conta da possível não conformidade da brita para lastro. Ao mesmo tempo, ele notificou a construtora para que efetuasse novos ensaios conforme sugerido pela supervisora. Consta, ainda, das alegações de defesa deste responsável (peça 182, p. 15) que ele encaminhou e-mail à Tiisa desautorizando o lançamento de lastro na pista da ferrovia até segunda ordem. Por essas razões, entendo que a multa aplicada ao responsável pode ser reduzida a 50% do valor adotado como referência, ou seja, R\$ 25.000,00.

36. Afasta-se a apenação de Adalberto Evangelista Sampaio, em razão de constar dos autos a notícia de seu falecimento em momento anterior à sua citação.

37. Quanto aos demais responsáveis, ante a ausência nos autos de condutas atenuantes que possam ser-lhes atribuídas, as multas proporcionais ao valor de referência adotado são:

Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz	35.224,87
Manoel Mateus Veludo Júnior	33.431,66
Giuliano Martins Dora	9.201,35



38. Nos termos do art. 16, § 3º da LO/TCU c/c o § 7º, do art. 209 do RI/TCU, deve ser enviada cópia da deliberação proferida nestes autos à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro para o ajuizamento das ações que considere cabíveis.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

VOTO REVISOR

Aprecio tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.434/2021-TCU-Plenário (TC 011.451/2016-5) devido a suposto dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro nos lotes 5S e 5SA da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006 e com as especificações técnicas pactuadas em contratos firmados entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a Tiisa Infraestrutura e Investimentos S.A.

2. Depois da análise empreendida pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, passou-se a considerar que a irregularidade ocorreu somente no lote 5S (Contrato 68/2010), uma vez que não se detectou evidência de inconformidade na brita fornecida para o outro lote (Contrato 42/2014), peça 36.

3. Em seguida foi promovida a citação dos seguintes responsáveis pelo débito inicialmente apurado: a) Tiisa Infraestrutura e Investimentos S.A. (construtora); b) SGS Enger Ltda. (supervisora das obras); c) Daniel Ferreira Rodrigues e Luís Fernando Herwig Moraes Queiroz (engenheiros fiscais da Valec); e d) espólio de Adalberto Evangelista Sampaio, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior (gerentes regionais da referida estatal).

4. Em pareceres uniformes a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e o Ministério Público de Contas propõem:

a) excluir a empresa construtora da relação processual;

b) acolher as alegações de defesa apresentadas pela SGS Enger Ltda. e julgar suas contas regulares, dando-lhe quitação plena;

c) arquivar as contas, sem julgamento de mérito, em relação ao espólio de Adalberto Evangelista Sampaio por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo;

d) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos demais agentes da Valec e julgar irregulares suas contas, sem imputação de débito, aplicando-lhes, contudo, a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

5. Em sua proposta de deliberação, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti acolhe os encaminhamentos sugeridos naqueles pareceres quanto à empresa SGS Enger e aos agentes da estatal (com exceção de Adalberto Evangelista Sampaio); por outro lado, diverge daqueles concernentes à empresa Tiisa e ao referido gerente regional.

6. Em relação aos pontos de discordância, Sua Excelência propõe:



a) julgar irregulares as contas da construtora, condenando-a individualmente pelo débito correspondente à totalidade dos pagamentos efetuados para o custeio do fornecimento e do transporte da brita impugnada (R\$ 43.527.387,61), aplicando-lhe também a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU;

b) julgar irregulares as contas de Adalberto Evangelista Sampaio, deixando, entretanto, de aplicar ao seu espólio a multa prevista no art. 58, I, da aludida lei em razão do seu falecimento em momento anterior ao da sua citação nos autos.

7. Com as vênias de estilo, divirjo parcialmente do relator por entender que:

a) as contas da empresa Tiisa devem ser consideradas ilíquidas, porquanto não há elementos suficientes para estimar o débito com nível de precisão minimamente razoável;

b) as contas dos gestores da Valec devem ser julgadas regulares com ressalva, em virtude das atenuantes de culpabilidade relacionadas a sua conduta.

-II-

8. Em apertada síntese, a proposta de deliberação de Sua Excelência apresenta os seguintes motivos para imputar à construtora o débito concernente à **totalidade** dos pagamentos por ela recebidos em função do fornecimento e do transporte da brita questionada:

a) os resultados dos ensaios de laboratório registraram a incompatibilidade da brita com as normas técnicas aplicáveis, o que, "*provavelmente, comprometeria o nível de segurança e aumentaria os custos de manutenção da ferrovia*";

b) a construtora contratada deve responder de maneira absoluta e inescusável pela perfeição dos serviços, pela qualidade dos materiais empregados e pelos processos utilizados na sua aplicação, assumindo inteira, total e exclusiva responsabilidade pelos serviços efetuados, cabendo a ela também realizar o devido controle de qualidade, nos termos do subitem 10.1 do Contrato 68/2010 e do item 5 da Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006;

c) a própria Valec já tinha decidido rejeitar toda a brita fornecida para o lote 4S (que seria o mesmo caso da brita do lote 5S);

d) os pagamentos considerados indevidos foram efetuados entre 2011 e 2014, período anterior à concessão do trecho ferroviário em tela à empresa Rumo Logística S.A. – que veio a ser formalizada em 28/3/2019, depois da realização de leilão pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

e) a informação quanto ao uso desse material pétreo por subconcessionária do trecho serve apenas para afastar a inclusão de determinados serviços – montagem da grade ferroviária (dormentes e trilhos) – no débito atribuído à empresa Tiisa, razão pela qual o prejuízo passou a ser considerado exclusivamente no fornecimento e no transporte daquele insumo;

f) a quantificação do débito já estaria decidida desde a prolação do Acórdão 1.434/2021-TCU-Plenário, que havia registrado o conhecimento de que o material estava sendo utilizado pela subconcessionária.

9. Quanto aos resultados dos ensaios, em 27/1/2012 a supervisora SGC Enger comunicou à Valec que a amostra de brita testada não havia atendido os parâmetros especificados no contrato quanto ao fator de forma, à porosidade aparente, à resistência a abrasão e à resistência a compressão (resultados foram de 87,42 e 99,74 MPa, enquanto o mínimo exigido era de 100 MPa); no entanto, ressaltou a necessidade de maior quantidade de amostra e de execução de outros ensaios complementares para poder atestar, ou não, a qualidade do material; por essa razão, sugeriu que a contratada fosse instada a efetuar novos testes (peça 96, p. 11, e peça 183);



10. Em fevereiro de 2016, a supervisora, a pedido da estatal, emitiu novo laudo técnico contendo análise sobre as amostras extraídas da pedreira, dos pulmões ao longo da ferrovia e dos lastros efetivamente aplicados no trecho; a conclusão foi a de que a brita não atendeu a uma série de requisitos (porosidade, teor de argila em torrões, fator de forma, absorção e Abrasão Los Angeles, esses dois últimos não foram cumpridos apenas em algumas amostras); não obstante, considerou o material aceitável, pois dos quatro tipos de rocha contidos na amostra o “*que predomina ao longo da linha é a rocha 1, basalto de boas características mecânicas, com alguma presença das rochas 2, 3 e 4, que se mostra fraturado em linha*”, cabendo esclarecer que a rocha 1 apresentou resistência média a compressão de 261 MPa (peça 203, p. 267 e 279-280).

11. Ao final do documento, a SGC Enger salientou que a avaliação dos impactos físicos e econômicos do não atendimento às especificações pactuadas depende de ensaios complementares, comparando a diferença entre a deformação permanente em amostras do lastro aplicado no trecho e aquela resultante de amostra padrão em conformidade com as exigências da Valec, a fim de possibilitar a simulação do comportamento mecânico de ambas mediante carregamento cíclico imposto pela passagem dos trens.

12. Depois da análise da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a empresa Tiisa juntou aos autos laudo de perícia judicial, produzida no âmbito de ação por ela ajuizada para anular a multa que lhe fora aplicada pela Valec em decorrência da brita utilizada no trecho ora sob exame (Ação Ordinária 1071663-74.2021.4.01.3400, em trâmite na Justiça Federal do Distrito Federal, peças 277 e 278).

13. O perito judicial também considerou a brita aceitável e apresentou as seguintes ponderações (peça 278, p. 66 e 113-116):

a) os estudos das demais pedreiras no entorno da obra apontaram que todas possuíam características similares as da Pedreira Mesquita, de modo que não seria vantajoso utilizar outras situadas em locais mais distantes, pois haveria aumento substancial no custo de transporte do insumo;

b) os resultados dos ensaios de caracterização da brita estocada nos pulmões por prazo excessivo ou daquela já lastreada e socada tendem a ficar aquém da amostra coletada no momento do fornecimento (depósito nos veículos de transporte ou nos pulmões), de maneira que parte dos ensaios realizados não estaria em estrita conformidade com as normas correlatas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

c) os testes efetuados nas amostras apresentaram resultados em nível aceitável e dentro do esperado, considerando a ressalva contida na alínea anterior;

d) a porosidade aparente nas amostras extraídas durante o início de produção da brita se situou entre 1,0 e 1,2%, o que superou o limite máximo permitido no normativo da Valec à época dos fatos (1,0%), porém permaneceu dentro dos padrões exigidos pela ABNT (1,5%) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT (2,0%), cabendo acrescentar que a norma atualmente vigente daquela estatal alterou esse limite para 2,0% (SUP-00035), de sorte que a exigência a esse item teria sido atendida caso o fornecimento da brita fosse realizado hoje.

14. Em resumo, embora os resultados dos ensaios evidenciem que a brita fornecida apresentou qualidade inferior à pactuada, as conclusões nos referidos laudos convergem no sentido de que o material é passível de ser utilizado na operação do trecho ferroviário.

15. Em se tratando de fornecimento de bem com qualidade inferior à definida contratualmente, cabe à Administração **rejeitá-lo no todo ou em parte**, com fulcro no art. 76 da Lei 8.666/1993 (à época vigente), cujo teor foi replicado de modo semelhante no art. 140, § 1º, da Lei 14.133/2021.



16. Em paralelo, o art. 18, § 1º, do Código do Consumidor estabelece que, no caso de vício no produto do fornecedor não sanado no prazo de trinta dias, o consumidor poderá exigir uma das três opções abaixo:

- a) a sua substituição por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso;
- b) a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;
- c) o abatimento proporcional do preço.

17. No caso em tela, a utilização da brita pela subconcessionária a partir de 2019 **impossibilita** a imputação de débito à empresa Tiisa pela **totalidade** dos pagamentos relativos ao fornecimento e ao transporte desse insumo, conforme mencionado pela unidade técnica e pelo *parquet* de contas.

18. Esse montante de débito seria cabível se o material tivesse sido rejeitado, sem beneficiar a Administração Pública.

19. O uso do material na operação do trecho ferroviário significa que o poder público obteve vantagem com tal aquisição; por conseguinte, a devolução do total desses pagamentos configuraria enriquecimento ilícito da Administração, em detrimento do patrimônio da construtora, que incorreu em custos efetivos para a entrega do produto (mesmo que de qualidade inferior à exigida no contrato).

20. Em outras palavras, na proposta do relator, a Administração estaria utilizando um produto – mesmo que indiretamente via concessão – sem pagar pelo seu fornecimento, exigindo, consequentemente, que a construtora passasse a suportar o prejuízo de arcar com essas despesas sem nenhuma remuneração para tanto.

21. A meu ver, a situação ora narrada se enquadraria na hipótese de superfaturamento por qualidade inferior à especificada no ajuste; contudo, neste caso, o débito deveria corresponder:

- a) à diferença entre o valor pago pelo produto desconforme e o seu preço referencial de mercado equivalente; ou
- b) ao aumento dos custos de operação e de manutenção em decorrência da menor vida útil do material frente ao referencial pactuado.

22. Em sintonia com os pareceres precedentes, verifico que os elementos juntados aos autos não contêm informações suficientes para permitir uma estimativa razoavelmente precisa com base nesses critérios, porquanto não há evidência de preço referencial de produto de qualidade equivalente nem parâmetros para calcular o aumento dos custos de operação e de manutenção do trecho.

23. No leilão de concessão a modelagem econômico-financeira que embasou o valor mínimo de outorga calculado pela ANTT **não** considerou a qualidade inferior da brita no cômputo das despesas de capital (capex) ou dos custos operacionais (opex) do lote 5S.

24. Não obstante, essa questão foi levada previamente ao conhecimento dos interessados a fim de que estes pudessem considerá-la em suas estimativas de custos de operação e de manutenção, pois isso poderia impactar nos lances de outorga por eles ofertados.

25. Mesmo de posse dessa informação, o lance vencedor da empresa Rumo alcançou R\$ 2,7 bilhões de outorga, o que corresponde a mais que o dobro do valor mínimo previsto pela agência reguladora (R\$ 1,3 bilhão).

26. Desse modo, mesmo que houvesse ocorrido desconto no lance da vencedora por conta da questão da brita, não seria possível estimá-lo com as informações disponíveis.

27. Em suma, os elementos carreados aos autos **não** permitem estimar adequadamente: a) a redução da vida útil do material impugnado; b) a magnitude do seu impacto no aumento de despesas



com a operação e a manutenção do trecho ferroviário em apreço, até mesmo porque o valor ofertado pela concessionária superou substancialmente o estimado na modelagem econômico-financeira da agência, que havia considerado uma ferrovia sem qualquer comprometimento na sua superestrutura, conforme frisado no parecer do *parquet* especializado (peça 267, p. 3).

28. A condenação em débito desacompanhada de sua estimativa por meios confiáveis poderia resultar na imposição de devolução de montante superior ao prejuízo ocasionado aos cofres públicos, razão pela qual as contas da construtora devem ser consideradas ilíquidáveis, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei Orgânica do TCU e no art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, *in verbis*:

“Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A **apuração do débito** far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – **estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.**” (grifos acrescidos)

29. O relator menciona que a própria Valec já tinha decidido rejeitar toda a brita fornecida para o lote 4S (que seria o mesmo caso da brita do lote 5S).

30. Contudo, conforme mencionado anteriormente, depois desse posicionamento da estatal sobreveio a decisão do Poder Concedente de utilizar a brita no leilão de concessão, e passou a haver o seu consequente aproveitamento pela subconcessionária.

31. Sua Excelência também afirma que a quantificação do débito já estaria decidida desde a prolação do Acórdão 1.434/2021-TCU-Plenário, mesmo se tendo conhecimento de que o material estava sendo utilizado pela subconcessionária.

32. Dissinto desse entendimento, pois o subitem 9.6.1 do referido *decisum* determinou à unidade técnica que instaurasse tomada de contas especial com o objetivo de **apurar os fatos**, identificar os responsáveis e **quantificar o dano**, o que está a se fazer por meio dos presentes autos.

33. Não se pode considerar que o valor do débito já estaria **definitivamente estabelecido** antes da autuação deste feito, pois até aquele momento os responsáveis nem sequer haviam sido citados para apresentar suas respectivas defesas.

34. Dessa forma, a quantificação do dano pode – e deve – ser reanalisada pela unidade técnica e, posteriormente, por este Tribunal no decorrer do processo de tomada de contas especial, levando-se em consideração as alegações apresentadas pelas partes citadas e os demais elementos carreados aos autos, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da busca da verdade real.

35. Por esse motivo, não vislumbro óbices a reavaliação da existência e do valor do débito nesta etapa processual.

36. Não olvido que este Tribunal tratou recentemente de caso semelhante ao prolatar o Acórdão 447/2024-TCU-Plenário (TC 018.830/2021-8), também de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ocasião em que condenou a construtora e a supervisora do **lote 4S** da extensão sul da ferrovia ao pagamento de débito em função de o material proveniente de pedreira situada na Fazenda Confusão do Rio Preto, no município de Quirinópolis/GO, não haver atendido às especificações de projeto, mesmo constando naqueles autos a informação de concessão do respectivo trecho à empresa Rumo.

37. Considero que esse precedente não impossibilita o aprofundamento da análise nem a adoção de decisão diferente para o caso em tela pelas seguintes razões:



a) o supracitado acórdão não transitou em julgado, já que uma das partes sucumbentes opôs embargos de declaração, que possuem efeito suspensivo e se encontram pendentes de apreciação, o que permite ainda ser a questão rediscutida naqueles autos, até mesmo porque existe a possibilidade de posterior interposição de recurso de reconsideração;

b) os laudos da empresa SGS Enger e do perito judicial carreados ao presente feito evidenciam que a brita proveniente da pedreira utilizada pela construtora Tiisa possui característica aceitável para a operação do trecho ferroviário (apesar do não atendimento a algumas especificações contratuais); além disso, o material veio a ser aproveitado posteriormente pela subconcessionária, o que demonstra que a Administração Pública se beneficiou com o seu fornecimento;

c) a pedreira, a construtora, a supervisora e eventuais ensaios de brita relativos ao trecho 4S são diferentes daqueles atinentes ao lote 5S.

38. Diante do asseverado, considero iliquidáveis as contas da empresa Tiisa, seguindo precedentes deste Tribunal em situações semelhantes nas quais não foi possível realizar a quantificação do débito com nível de precisão minimamente confiável, a exemplo dos Acórdãos 3.695/2021-2ª Câmara, 17.976/2021-2ª Câmara e 12.314/2023-1ª Câmara.

-III-

39. Em seguida, passo a analisar a conduta dos agentes da Valec com base nos arts. 22 e 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb), incluídos pela Lei 13.655/2018, *in verbis*:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” (grifos acrescentados)

40. *In casu*, os referidos gestores foram citados por terem assinado as medições de fornecimento de brita para lastro em desconformidade com as especificações técnicas.

41. As defesas dos responsáveis trazem aos autos diversas atenuantes de culpabilidade, entre as quais merecem destaque:

a) **ação preventiva e cautelar**: em 16/3/2012, após haver tomado conhecimento da comunicação da supervisora sobre o resultado de desconformidade da primeira amostra de brita testada, Daniel Ferreira Rodrigues enviou e-mail à construtora, determinando a suspensão da autorização de lançamento de lastro na ferrovia, com a finalidade de prevenir a continuidade de prática potencialmente prejudicial ao erário, evidenciando postura zelosa e diligente (peça 12, p. 61);

b) **complexidade da situação**: a posterior decisão de aceitar a brita e as subseqüentes assinaturas dos fiscais nas medições foram baseadas em análise prévia dos aspectos técnicos e econômicos, pois a alternativa de utilização de outra pedreira aumentaria demasiadamente os custos de transporte do material, tendo em vista estarem situadas em locais distantes dos pontos de aplicação;



desse modo, a continuidade do uso da brita – apesar de não haver atendido a alguns parâmetros em testes preliminares – foi a solução que se mostrou mais econômica e viável naquele momento, o que veio a ser confirmado na opinião do perito judicial resumida anteriormente;

c) **dificuldade na quantificação da redução de vida útil da brita:** a comparação entre o valor pago à contratada e o preço de mercado para o material com as mesmas características do que foi efetivamente entregue era de difícil mensuração naquela época, pois demandava ensaios complementares e identificação de parâmetro de mercado bem específico; ademais, a verificação da redução de vida útil do lastro e/ou do aumento dos custos com a manutenção do material desconforme dependia de estudos adicionais de maior complexidade, com o intuito de comparar o desempenho mecânico – por meio de simulações de carregamento cíclico imposto pela passagem dos trens – entre amostras do insumo fornecido e uma amostra considerada padrão segundo as especificações da Valec na ocasião; cabe ressaltar que a estatal – mesmo que *a posteriori* – havia informado a este Tribunal que realizaria tal estudo, porém não deu sequência a esse assunto em razão de superveniente decisão do Poder Concedente de realizar leilão para concessão do trecho ferroviário em questão, já que a respectiva operação e manutenção passaria a ficar a cargo da concessionária vencedora;

d) **ausência de evidências de locupletamento:** conforme mencionado pelo relator, não há nos autos elementos que demonstrem que os agentes da Valec se beneficiaram com a irregularidade pela qual foram citados ou agiram com dolo.

42. A meu ver, essas atenuantes são capazes de afastar a caracterização de erro grosseiro na conduta dos fiscais da estatal, porquanto demonstram a complexidade da questão e os esforços voltados para a escolha da decisão mais econômica e viável naquele momento; por esse motivo, julgo regulares com ressalva as suas contas.

43. Além disso, julgo regulares as contas da empresa supervisora SGS Enger, citada por também haver assinado as referidas medições, tendo em vista que ela alertou a Valec, em janeiro de 2012, sobre os resultados iniciais de ensaio que indicavam possível desconformidade da brita frente às especificações exigidas, ocasião em que recomendou a realização de testes complementares; depois dessa comunicação também solicitou, por diversas vezes, que a contratada efetuasse os ensaios necessários.

-V-

44. Portanto, reiterando as vênias, discordo parcialmente da proposta do eminente relator, pois considero que: a) as contas da empresa Tiisa devem ser declaradas ilíquidas; e b) as contas dos gestores da Valec devem ser julgadas regulares com ressalva. Por outro lado, acompanho o relator quanto ao julgamento pela regularidade das contas da empresa SGS Enger. Tais encaminhamentos estão em sintonia com o voto complementar proferido por Sua Excelência.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Revisor

VOTO REVISOR



Aprecia-se neste momento tomada de contas especial (TCE) que foi instaurada a partir de constatações de uma auditoria realizada em 2016 pela unidade especializada durante os trabalhos do Fiscobras daquele ano.

2. O débito aqui avaliado é resultante do fornecimento de brita para lastro do lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte Sul – FNS (Contrato 68/2010), bem como do transporte associado à aquisição desse item, em um total de R\$ 38.790.660,30 a valores históricos.

3. Consoante apurado, a brita fornecida pela contratada, empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, não atendeu às especificações da norma 80-EM-033A-58-8006 da então Valec, cujos parâmetros de aceitação foram pactuados em contrato.

4. Desde a fase inicial da apuração, ainda no bojo do TC 011.451/2016-5 (peça 125, p.16), a unidade técnica especializada em ferrovias considerou inviável a apuração de débito no presente caso porque a brita aplicada viria a ser utilizada pela empresa Rumo, responsável por operar o trecho mediante subconcessão formalmente assinada em 31/7/2019 (leilão realizado em 28/3/2019).

5. A unidade especializada guarda o entendimento, endossado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), de que o valor do débito, se possível de ser calculado, deveria corresponder à eventual desconto no valor da outorga oferecido pela Rumo decorrente dessa questão, já que todos os interessados foram comunicados previamente à oferta de lances sobre os eventuais riscos associados aos problemas identificados na pedra britada do lote 5S.

6. Em virtude desses fatos, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas propõem excluir a empresa Tiisa da relação processual e aplicar apenas a multa do artigo 58 da Lei 8.443/1992 aos engenheiros fiscais e gerentes regionais envolvidos no processo de aceite, recebimento, aplicação e pagamento desse material fora das especificações da norma da extinta Valec. Além disso, entendem pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pela empresa supervisora das obras.

7. Em resumo, não há proposta de imputação de débito porque na visão da unidade técnica, ainda que se comprovasse algum dano, não há meios confiáveis para eventual quantificação do montante.

8. O ilustre relator traz proposta de deliberação divergente apenas no que se refere à imputação de débito e aplicação de multa proporcional à construtora, mantendo as demais propostas dos pareceres precedentes.

9. Como bem disse o relator, este TCU já avaliou caso similar mediante o Acórdão 447/2024-TCU-Plenário. Lá se tratou da mesma irregularidade, mas no Lote 4S, também subconcedido à empresa Rumo. A diferença entre o decidido para aquele lote e a proposta de deliberação que ora apreciamos foi a não aplicação de penalidades para os gestores da Valec, porque a responsabilização recaiu sobre a conduta da supervisora.

10. O pedido de vista destes autos foi motivado por duas circunstâncias singulares que me chamaram atenção após comparar o presente caso e a situação do lote 4S, apreciado em março pelo Plenário.

11. A primeira delas foi o fato de que, naquela decisão, esta Corte de Contas acatou a defesa dos gestores da Valec porque eles não tiveram conhecimento dos ensaios realizados pela contratada e manejados apenas pela supervisora, já que a empresa somente teria reportado os problemas com a brita dois anos após o início do fornecimento. Alguns desses mesmos responsáveis enfrentam agora proposta de multa nos termos do voto do relator (gerentes e superintendente).

12. Acerca do assunto, a proposta de deliberação assim enfrentou o tema:

28. Cabe inicialmente mencionar que a situação tratada neste processo difere daquela analisada nos autos do TC-018.830/2021-8, uma tomada de contas especial instaurada em razão do dano ao erário



decorrente do fornecimento de brita para lastro no Lote 4S, também da FNS. No recente julgamento daquele processo por meio do Acórdão 447/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal afastou a responsabilidade dos fiscais da obra que assinarem as medições da brita de lastro com as mesmas desconformidades abordadas nestes autos. Na mencionada decisão, foi considerado que, para que esses agentes pudessem atestar ou não a adequabilidade técnica do material fornecido pela construtora, dependiam da avaliação a cargo da empresa supervisora, o que não ocorreu naquele caso, já que a supervisora não fez a avaliação de sua responsabilidade. (grifos acrescidos)

13. A segunda circunstância refere-se ao débito atribuído à construtora, já que tive ciência de que a empresa Rumo não só concluiu as obras de toda a extensão sul como vem operando a Ferrovia Norte Sul, com informações de que o material aplicado no lote 5S vem sendo utilizado na operação. Outrossim, o TCU acompanhou a subconcessão da rodovia por meio do TC 026.071/2017-7 e não apurou eventual impacto na atratividade ou oferta de lances que pudessem ter sido originados das desconformidades apuradas nestes autos, a despeito de ter atuado para que esse risco fosse previamente do conhecimento dos possíveis interessados na operação do trecho.

14. Prossigo com o exame em separado de cada um desses tópicos.

I – Da responsabilidade dos gestores da Valec pelo aceite, aplicação e pagamento da brita do lote 5S da FNS

15. Antes do início do fornecimento do material, os fiscais de campo da Valec solicitaram informações sobre os ensaios da brita a ser aplicada na grade ferroviária. Independentemente de haver menção a esse assunto nos relatórios da supervisora, essa demanda foi registrada em ata pelo engenheiro Daniel Rodrigues.

16. Aqui já se iniciam as singulares diferenças entre as etapas de apuração do lote 4S e este lote, já que no primeiro os responsáveis tiveram suas justificativas acatadas porque somente souberam do fato em 2015 após a supervisora relatar pela primeira vez problemas de lastro nos relatórios entregues.

17. Esses primeiros ensaios deveriam caracterizar o material na jazida. Existe todo um protocolo de investigações para determinar se uma pedreira está apta a fornecer agregado para uma obra. Há uma norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que descreve os procedimentos: NBR 5564. Por certo, há partes daquele local em que as pedras não atenderão a todos os requisitos enquanto se pode ter outros locais em que as rochas estarão mais aptas. Muito dificilmente se encontra uma pedreira totalmente homogênea.

18. O histórico inicial de aceitação e aplicação desse material no lote 5S possui essa sequência de acontecimentos segundo dados do processo (peça 181):

- Atas de reunião da Valec solicitando várias providências, entre elas os ensaios da brita para lastro, datadas de dezembro de 2011 a março de 2012 (peça 181, pp. 5, 23 e 33);
- Resultados de ensaios encaminhados pela Tiisa em janeiro de 2012 (peça 181, p.7/12);
- Cartas da Valec cobrando soluções à Tiisa e o ensaio em novas coletas (peça 181, p. 30);
- Mensagem eletrônica do engenheiro Daniel Rodrigues em 16 de março de 2012 para não lançamento de lastro na pista até a realização de outros ensaios (peça 181, p. 36);
- Pedido de refazimento do ensaio de abrasão Los Angeles solicitado pelo engenheiro Daniel Rodrigues em 19 de outubro de 2012 (peça 181, p. 38);
- Constatação da auditoria interna do Relatório 020/2013 em maio de 2015 acerca de possível fragmentação do material do lastro do lote 5S (peça 181, p. 63); e



- apresentação de novos ensaios realizados pela empresa Tiisa com resultados apresentados por meio do Parecer Técnico 03, de abril de 2016 (peça 191, p.470).

19. Os primeiros resultados da análise do material de jazida assim se apresentaram (peça 191):

Tipo de ensaios	Parâmetros da especificação Valec 80-EM-033A-58-8006	Parâmetros da especificação Dnit ISF 212	Resultados do laboratório CESP	Observações
Massa específica aparente mínima	2,4 g/cm³	2,4 g/cm³	média = 2,88 g/cm³	Atende às especificações Valec e Dnit
Absorção máxima de água	1,0%	1,0%	média = 0,52%	Atende às especificações Valec e Dnit
Porosidade máxima aparente	1,0%	2,0%	média = 1,52%	Não atende à especificação Valec e atende à especificação Dnit
Pureza/sulfato de sódio (ASTM C 88)	5,0%	5,0%	9,63%	Não atende às especificações Valec e Dnit
Partículas planas e/ou alongadas	10,0%	5,0%	76,00%	Não atende às especificações Valec e Dnit
Índice máximo de desgaste por abrasão Los Angeles	40,0%	30,0%	11,70%	Atende às especificações Valec e Dnit
Índice de tenacidade Tretton máximo	20,0%	20,0%	-	Ensaio não apresentado
Resistência mínima à compressão simples axial	100,0 MPa	100,0 MPa	93,58 MPa	Não atende às especificações Valec e Dnit
Tolerância máxima de materiais pulverulentos	1,0%	1,0%	0,29%	Atende às especificações Valec e Dnit
Tolerância máxima de torrões de argila	1,0%	0,5%	0,05%	Atende às especificações Valec e Dnit
Tolerância máxima de fragmentos macios e friáveis	5,0%	5,0%	0,05%	Atende às especificações Valec e Dnit
Tolerância máxima de partículas laminares	10,0%	-	0,00%	Atende à especificação Valec

20. Importante contextualizar que a norma Valec que orientava o aceite desse material à época reunia requisitos tanto das normas da ABNT como de normas internacionais, a exemplo da Arema (Arema Railway Engineering and Maintenance of Way Association). Ao comparar os resultados acima com as exigências da ABNT, conclui-se que o grande limitador desse ensaio foi de fato a alta presença de partículas alongadas na amostra (limite ABNT de 15%):

Tabela 2.1: Especificações de Lastro	
Características	Valor
Forma média das partículas	Cúbica
Partículas não cúbicas (máximo)	15%
Massa específica aparente (mínima)	2500 kg/m³
Absorção de água (máxima)	0,80%
Porosidade Aparente (máxima)	1,50%
Resistência à intemperie (máxima) *	10%
Resistência à compressão axial (mínima)	100 MPa
Resistência ao choque (índice de tenacidade Tretton máximo)	25%
Teor de fragmentos macios e friáveis *	5%
Material pulverulento (máximo)	1%
Torrões de argila (máximo)	0,50%
Límite de massa unitária	1,25 g/dm³
Resistência ao desgaste (abrasão Los Angeles máxima)	30%
* verificação opcional	
Fonte: ABNT NBR 5564/2014 – Adaptado	

21. Os indicadores de porosidade (1,52%) e resistência à compressão (93,58 Mpa quando se exigiam 100 Mpa) mostraram-se bem próximos aos limites de referência adotados pela Valec, sendo que o primeiro atendia tanto à norma do Dnit (2%) quanto da própria ABNT (1,5%).



22. Assim, os problemas a serem melhor investigados relacionavam-se com a forma do agregado (lateralidade) e com a presença de impurezas no material (ensaios de intemperismo ASTM C 88).

23. Vejam que aquele é o resultado de um único e primeiro ensaio até então, o que motivou o fiscal Daniel Rodrigues a solicitar novos testes e não aplicar o material em campo. Ainda mais quando se constatou que a extração de amostras da jazida não teria atendido ao que exige as normas adotadas (peça 10, p. 8 do TC 011.451/2016-5).

24. O que aconteceu a partir de então foi a realização de vários outros ensaios e o fornecimento do material de forma concomitante à construção da via férrea, com processos de medição e pagamento subsequentes. Não há registros nos autos nem nos elementos de defesa de quem teria partido a ordem para início da aplicação da brita.

25. A supervisora afirma que teria sido a Valec, mas não traz nenhuma evidência formal que indique o nome do responsável por tal decisão (peça 95). Ao mesmo tempo, não há registros posteriores da supervisão acerca da conformidade ou não do material.

26. As alegações de defesa do Sr. Daniel Ferreira permitem inferir que a realização subsequente de ensaios foi o meio encontrado pelos atores envolvidos para mitigar os riscos, já que o material precisaria ser mais bem ensaiado para formulação de juízo, apesar de não haver prova documental nos autos (parágrafo transcrito do relatório que antecede este voto):

74. Diante das recomendações exaradas pela supervisora no documento supra, o responsável enviou a Carta 051/2012 à empresa Tiisa (peça 187). Em virtude da ausência de manifestação, houve o envio do *email* já referenciado no parágrafo 65, deixando claro que não estava autorizado o lançamento de lastro na pista até segunda ordem

75. Após a expedição desse *email* à empresa executora, houve a convocação da diretoria de engenharia da Valec para dirimir dúvidas e divergências acerca do assunto, conforme ata de reunião do dia 25/7/2012 (ausente nos autos), na qual foi tratada, em ponto específico, a questão da superestrutura e do transporte de brita para lastro, definindo-se que a pedreira a ser utilizada seria a do km 591+400, conforme demonstrado em croqui naquela ocasião, o que permitiria o decréscimo de quantidade para a distância média de transporte (DMT).

27. O histórico desses testes subsequentes realizados por laboratórios externos (Cesp e ARC Engenharia e Tecnologia Ltda.), entre o final de 2011 e julho de 2013, assim se apresentam (peça 74 do TC 011.451/2016-5):



Descrição dos Ensaios Realizados ao longo da Construção	Qtde	Atenderam	Não Atenderam
Granulometria	44	44	0
		100,0%	0,0%
Massa específica	69	69	0
		100,0%	0,0%
Absorção	69	59	10
		85,5%	14,5%
Forma	5	2	3
		40,0%	60,0%
Porosidade aparente	69	14	55
		20,3%	79,7%
Índice máximo de desgaste por abrasão Los Angeles	5	5	0
		100,0%	0,0%
Tolerância máxima de fragmentos macios e friáveis	3	3	0
		100,0%	0,0%
Tolerância máxima de materiais pulverulentos	10	7	3
		70,0%	30,0%
Índice de tenacidade Treton máximo	4	4	0
		100,0%	0,0%
Tolerância máxima de torrões de argila	3	3	0
		100,0%	0,0%
Pureza/sulfato de sódio (resistência a Intempéries)	2	1	1
		50,0%	50,0%
Resistência mínima à compressão simples axial	10	7	3
		70,0%	30,0%
Totais	293	218	75
		74,4%	25,6%

28. O primeiro ponto que chama atenção é o fato de algumas características do material pétreo terem sido mais ensaiadas que outras. A explicação está nas exigências normativas que determinam que o controle de qualidade permanente é feito por meio de inspeção visual e pela determinação diária da granulometria realizada em campo, sendo que outras características também podem ser avaliadas a qualquer tempo, desde que solicitadas pela fiscalização/supervisão da obra com autorização da Valec.

29. Lotes com amostras fora de padrão devem ser descartados e quem garantia essa tarefa era a supervisora, que poderia ser demandada a qualquer tempo pela Valec para realizar novos ensaios em laboratórios externos. Dentro do universo amostral, cerca de 75% dos resultados estariam condizentes com as normas exigidas.

30. Não há evidência nos autos de que aqueles lotes ensaiados e com anomalias, com laudos de laboratórios externos, tenham sido aplicados ou não na grade ferroviária. Por certo, não há como enviar material a laboratórios a todo tempo e nem a norma exige isso, sendo que as checagens em campo seriam fundamentais para garantir a qualidade do material e até mesmo para se decidir quais lotes enviar para cada tipo de ensaio, a depender dos riscos enfrentados. Essa tarefa estava a cargo da supervisora que, a qualquer tempo, poderia avisar a fiscalização.

31. Não há registros nos autos de localização de pedreiras próximas que pudessem ter sido tomadas como alternativas ao uso da pedreira em questão. Aliás, as análises sugerem que a pedreira estaria apta à extração do material, desde que os ensaios fossem ampliados para o reconhecimento de outras áreas de extração.

32. Em sua defesa (peça 95, p. 19), a empresa supervisora se limita a informar que deu notícia à Valec acerca desse primeiro ensaio, mas não se responsabiliza pela aplicação subsequente do material, já que caberia à Valec autorizar a colocação da brita na grade ferroviária.

33. Após o fornecimento do material, a auditoria interna da Valec registrou problemas de fragmentação excessiva na brita já aplicada no lote 5S mediante relatório de maio de 2015. Isso



motivou a realização de novos ensaios pelo laboratório ARC em outubro de 2015 a março de 2016, cujos resultados foram interpretados pela supervisora (SGS Enger) por meio do Parecer Técnico 03/2016.

34. As características críticas, com maiores desvios dos valores especificados, foram porosidade e absorção. Esse resultado motivou investigações mais aprofundadas do local da própria jazida.

35. Essas conclusões levaram à realização de novos ensaios, realizados pela Falcão Bauer a partir de visita técnica realizada de 7 a 9 de setembro de 2016. Nessa oportunidade foram coletadas amostras da pedreira, dos pulmões (locais contíguos à extração onde se armazena a brita extraída) e da própria linha, mas grande parte do material ensaiado já tinha sido extraído há mais de dois anos, parte dele inclusive armazenado ao ar livre, o que compromete a avaliação da condição específica da brita no momento de seu lançamento na grade ferroviária.

36. As conclusões desse laudo técnico pericial assim se apresentam (peça 75, p. 81):

Avaliando os resultados obtidos até então, conclui-se que o lastro analisado, embora com não atendimento a uma série de itens, tais como porosidade, teor de argila em torrões e fator de forma, de forma mais generalizada, e absorção e Abrasão Los Angeles, de modo mais pontual, pode ser considerado como aceitável. A rocha que predomina ao longo da linha é a rocha 1, basalto de boas características mecânicas, com alguma presença das rochas 2, 3 e 4, que se mostra fraturado em linha.

Os resultados dos ensaios realizados seguem apresentados em anexo, intitulados 1ª Coleta - Ensaios das Britas para Lastro-Final, 1ª Coleta - Ensaios das Pedras da Jazida da Fazenda Mesquita-Final e 2ª Coleta - Ensaios das Britas para Lastro-Final. Recomenda-se, que para avaliar os impactos físicos e econômicos do não atendimento as especificações, a execução de ensaios de deformação permanentes em amostras de lastro aplicado no Lote SS e em amostra de lastro padrão de acordo com especificações Valec, comparando o comportamento mecânico de ambos mediante carregamento cíclico imposto pela passagem dos trens.

37. Ato contínuo, a Valec informou ao Tribunal quanto à autorização de aplicação de camada de brita para proteção da infraestrutura já implantada, com intuito protetivo, sem ônus para a estatal, bem como quanto à realização de estudos para avaliar eventuais prejuízos com a perda de vida útil da ferrovia devido à aplicação desse material.

38. Caso realmente existisse prejuízo, a empresa construtora ficaria responsável por ressarcir as perdas à Valec. A estatal também ponderou que a substituição do material seria inviável devido à incompatibilidade entre o tempo demandado para a realização do serviço e o cronograma previsto para a concessão da FNS pelo governo federal. Por conta disso, esses últimos estudos não foram realizados.

39. O detalhamento de todo esse histórico foi necessário para que se possa observar algumas questões antes de se decidir pela aplicação de penalidades aos gestores da Valec. Em suma, listo as principais reflexões:

- A cada momento de ensaios, havia uma parcela de um item específico com necessidade de maior atenção. No primeiro ensaio, o item crítico foi a lameridade, ou seja, a forma das partículas. Esse inclusive foi o ponto chave de análise da equipe do TCU na descrição do achado na fiscalização de 2016;
- Durante a construção, a porosidade se apresentou desconforme (ligeiramente acima de 1% que é o exigido pelas normas da Valec), mas os resultados não mostram valores tão díspares das faixas consideradas adequadas pelo Dnit (2%) e pela ABNT da época (1,5%);
- Os últimos ensaios mostram presença de argila (contaminação), porosidade e absorção como fatores críticos, mas grande parte do material estava estocado sem se saber ao certo



as condições de armazenamento e outra parte já estava lançada na linha sem operação, sem informações se teria havido ou não uma manutenção preventiva desse material, etapa natural realizada nas vias em utilização;

- As propriedades originais do lastro se alteram devido à degradação e contaminação por materiais externos, o que demanda atividades de manutenção em vias em utilização. A degradação ocorre devido à passagem dos trens e a fatores ambientais que podem acelerar esse processo;

- Em face desses condicionantes, os ensaios realizados entre 2015 e 2016, apesar de indicativos, não se prestam a fornecer dados de como seria o comportamento material no momento da aplicação da brita na linha férrea (produção finalizada em 2013), para fins de avaliação da conduta dos responsáveis;

- Não há como comprovar relação direta de causa e efeito entre a tomada de decisão da Valec de aplicar o material em campo após o resultado do primeiro e único ensaio realizado, cuja desconformidade foi a forma das partículas, e situação de degradação precoce do material apontado pela auditoria interna em 2015, com indicativo de contaminação por torrões de argila e alta absorção da pedra britada;

- Não há evidências de omissão ou descuido da fiscalização em atuar no acompanhamento da qualidade do material fornecido, a despeito de algumas decisões terem sido tomadas para dar continuidade à obra com maior ou menor controle aplicado aos riscos identificados;

- Os fiscais da Valec, desde o início das obras, cobraram resultados de ensaios que nem sequer foram mencionados pela supervisora, já que as evidências indicam que partiu da estatal o registro da solicitação dessas análises antes do fornecimento do material.

40. Após examinar esse contexto, me posiciono pelo acolhimento das alegações de defesa dos gestores da Valec, Srs. Daniel Ferreira Rodrigues (engenheiro fiscal da Valec, entre setembro de 2011 e outubro de 2013), Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz (engenheiro fiscal da Valec a partir de janeiro de 2014), Giuliano Martins Dora (gerente regional da Valec após junho de 2014) e Manoel Mateus Veludo Júnior (gerente regional da Valec até 2014), bem como do espólio do Sr. Adalberto Evangelista Sampaio (superintendente regional da Valec à época), pelos motivos que passo a detalhar.

41. Aplico ao presente caso as disposições do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), *caput* e dois primeiros parágrafos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (grifos acrescentados)

42. Antes do início do fornecimento e aplicação do material, a fiscalização tomou a iniciativa de demandar à supervisora e à contratada os ensaios do material. Isso é obrigação da fiscalização que, a depender dos resultados dos ensaios, pode optar por várias ações para solucionar o problema.

43. O que se tinha era um único ensaio inicial, não realizado em condições satisfatórias, com uma das características apontando para desconformidade crítica em relação ao especificado em norma, qual seja, a forma das partículas. O dossiê da peça 181, já minudentemente detalhado neste voto,



evidencia a postura da fiscalização em realizar novos testes a fim de melhor conhecer o problema e mitigar os riscos (cobrança de ensaios, não permissão para lançar a brita em campo até contraprova desse único ensaio disponível, realização de vários ensaios durante a construção etc).

44. A partir daí, tanto a supervisora quanto a fiscalização passaram a controlar os parâmetros de forma visual e por ensaios periódicos. Não houve mais apontamentos nos relatórios subsequentes da supervisora, já que estavam aplicando controles para gerenciar os riscos.

45. Cerca de 75% dos ensaios pontuais apresentaram padrões de conformidade. As alternativas possíveis para a solução do problema seria optar por explorar pedra em pedreiras contíguas ou adquirir brita comercial. Adotar tais possibilidades não é uma decisão fácil porque representa custos, alterações contratuais e até mesmo desequilíbrios orçamentários em obras dessa natureza que já enfrentam alto percentual de modificações de projeto.

46. Solicitar à construtora que realizasse a troca de todo o lastro aplicado também não é medida de fácil solução porque haveria confrontos judiciais na medida em que se poderia alegar que 75% do material estaria conforme, muito embora se saiba que o material eventualmente desconforme estaria misturado ao material adequado, impossibilitando uma segregação para esse fim.

47. Ademais, a própria norma não exige que todo o material aplicado seja ensaiado, já que o controle rotineiro é feito mediante inspeção visual e curva granulométrica realizada no próprio canteiro. Assim, ao exigir da TIISA a troca de todo o lastro, a Valec se depararia com vários questionamentos que poderiam sim vir a ser discutidos judicialmente.

48. Como dito, não há evidências de que houve permissão de aplicação de material desconforme oriundo dos lotes ensaiados durante as etapas de construção. Muitos dos índices avaliados estavam em conformidade com as normas.

49. O que quero chamar atenção é para a singularidade do caso. Aqui temos gestores que solicitaram os ensaios prévios, cobraram providências à supervisora e à contratada para avaliar o material, encontraram problemas e optaram por gerenciar riscos, mas agora podem sofrer penalizações pela escolha que tomaram. Não houve descaso ou despropósito nas ações dos gestores envolvidos.

50. Ao passo que, no lote 4S, este TCU acatou as alegações de defesa de todos os gestores, a despeito de a fiscalização da Valec nunca ter cobrado um ensaio naquele caso. Lá, alegam que não sabiam por que a supervisora nada informou nos relatórios iniciais. Apenas em 2015 houve notícia de problema no lastro, muito provavelmente porque a auditoria interna da Valec resolveu verificar o material.

51. O que estamos aqui a permitir é que a fiscalização que não age de forma diligente, e espera a supervisora apresentar ensaios, não seja penalizada, enquanto a que toma a iniciativa de pedir ensaios e toma decisão baseada em gestão de riscos sofra penalização.

52. Ademais, a empresa Rumo vem operando o trecho e não há indícios de que tenha havido desconto ou mergulho de preço no lance por ela ofertado em função dos problemas encontrados em parte da brita aplicada no lote 5S. Essa informação se conecta ao próximo tópico de análise, conforme passo a dispor.

II – Da impossibilidade de se estimar a ocorrência de débito decorrente do fornecimento de brita para lastro em desconformidade com as normas no lote 5S da Ferrovia Norte Sul

53. Por ocasião da apreciação do Acórdão 447/2024-TCU-Plenário, acolhi proposta do relator para considerar como débito a parcela de fornecimento e transporte da brita com parcela desconforme no lote 4S da FNS.



54. A situação aqui apresentada é idêntica ao caso lá tratado no que diz respeito ao débito. Mesmo assim, ao me aprofundar sobre as questões aqui discutidas, modifiquei minha percepção sobre o tema.

55. Tanto o lote 4S quanto o 5S foram subconcedidos à empresa Rumo. Por meio da atuação do TCU, foi determinado que os riscos desse material fossem comunicados previamente aos potenciais interessados.

56. Segundo dados da seleção acompanhada por este Tribunal, não há como afirmar que houve descontos ou decréscimo de valores ofertados em função dessa informação constar de edital. O trecho vem sendo operado e a brita vem sendo utilizada para proteger a grade ferroviária. Assim, há muitas limitações para calcular esse débito de forma apropriada e qualquer estimativa incorreria na adoção de premissas não confiáveis que maculariam a estratégia adotada.

57. Nesse passo, acompanho todas as análises da unidade técnica em relação ao débito e voto pela impossibilidade de aferição de eventual montante, já que este não pode ser estimado por meios confiáveis. Logo, acompanho a proposta apresentada pelo eminente revisor, Min. Jhonatan de Jesus, no sentido de considerar ilíquidáveis as contas da empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S.A.

58. À exceção desses dois ajustes, concordo com as demais conclusões do relator, no sentido de acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa SGS Engenheria Ltda.

Com essas ponderações, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

O presente processo foi incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 27/03/2024, ocasião em que os Ministros Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus apresentaram pedido de vista dos autos.

2. Na presente sessão o processo volta à pauta, tendo os ministros revisores apresentado voto revisor discordante em parte do encaminhamento por mim proposto na sessão em que ocorreram os pedidos de vista. Os pontos de discordância dizem respeito à responsabilização da empresa executora das obras, Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, pelo débito no valor total do fornecimento e transporte da brita para o lastro do lote 5S, bem como quanto à responsabilização dos agentes da Valec pelo atesto do recebimento do material pétreo, quando era sabido desde as etapas iniciais do fornecimento que este material não atendia as especificações contratuais contidas na Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006, da Valec.

3. Quanto à responsabilização da empresa contratada, ambos os nobres revisores entendem que o eventual débito decorrente da desconformidade técnica da brita para lastro não pode ser calculado de forma segura. Neste sentido, consideram basicamente que apesar de desconformidade do material ter sido levado ao conhecimento dos interessados na subconcessão da Extensão Sul da



Ferrovia Norte-Sul, não é possível valorar o impacto desse fator na formulação das propostas por ocasião da subconcessão.

4. Diante dessa situação, os votos revisores são no sentido de julgar ilíquidáveis as contas da empresa, ante a impossibilidade do cálculo, de forma segura, do valor do débito débito.

5. Em relação à responsabilização dos agentes da Valec, ambos os revisores propõem o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas, considerando vários fatores atenuantes de suas condutas que levaram ao recebimento do material desconforme.

6. Feito esse breve resumo das propostas formuladas pelos eminentes ministros revisores, Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus, passo a expor neste Voto Complementar as razões que me levam a acolher os encaminhamentos formulados.

7. No tocante à empresa contratada, acolho as ponderações apresentadas pelos revisores no sentido de julgar as contas da empresa ilíquidáveis. Nessa linha, vejo que as propostas não afastam a existência do débito decorrente do impacto no valor obtido na subconcessão do trecho ferroviário. O que se considera é que, ante a inexistência de informações que permitam, de forma segura, se calcular o valor desse impacto, é forçoso reconhecer que não há como se calcular o valor do débito por meio de estimativa, de tal forma a se atender as disposições do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

8. Ressalto que o meu posicionamento apresentado na primeira sessão de julgamento, pugnando pela imputação de débito referente ao fornecimento do material inadequado, somado ao valor do seu transporte, já se mostrava mais favorável à empresa em relação à proposta original da unidade técnica, de imputação de débito não só em relação a esses valores, mas incorporando também os valores dos demais serviços relacionados à montagem da grade ferroviária (dormentes e trilhos). Caso fosse adotada a proposta da unidade técnica, seria considerado que o material removido ficaria de posse da empresa, arcando ela com a reposição da brita atendendo às especificações técnicas para esse material. Contudo, uma vez que essa solução mais onerosa para a empresa não foi aprovada, reconheço que a utilização da brita desconforme no processo de subconcessão trouxe algum benefício à Administração Pública, embora menor que aquele que seria obtido no caso de o material estar em conformidade com a norma técnica aplicável. Porém, reconheço também que se mostra impossível, neste momento, estimar de forma segura o valor dessa diferença.

9. Por essas razões, reavalio meu posicionamento anterior, diante das ponderações apresentadas pelos revisores, de forma a seguir o encaminhamento por eles formulados.

10. Quanto ao afastamento da responsabilidade dos agentes da Valec em relação ao recebimento do material em desconformidade com a norma aplicável, considero, apesar das ponderações apresentadas pelos eminentes revisores, que os seguintes aspectos da responsabilização desses agentes continuam incontestes:

a) a empresa supervisora informou à Valec sobre a desconformidade com a Norma Técnica 80-EM-033A-58-8006 da brita para lastro oriunda da jazida utilizada pela empresa Tiisa para extração do material pétreo no início de 2012, quando apenas uma pequena parte do fornecimento havia sido recebido;

b) apesar das providências da fiscalização desautorizando o lançamento da brita no lastro da ferrovia, bem como a solicitação de realização de novos testes de conformidade, o material continuou a ser recebido pela fiscalização sem que essa conformidade tenha sido confirmada posteriormente.



11. Além desses aspectos destacados na minha proposta original, devo acrescentar que o impacto da desconformidade do material na durabilidade do lastro ferroviário foi verificado pela situação de degradação precoce desse material apontada por auditoria interna da Valec em 2015.

12. Essa foi a razão pela qual inicialmente apresentei proposta de julgamento pela irregularidade das contas desses agentes, com aplicação de multa, sem, contudo, responsabilizá-los solidariamente pelo débito, pois entendi que esses agentes não se locupletaram em decorrência do dano ocorrido, do qual teria se beneficiado apenas a empresa construtora.

13. Há que ser considerado, entretanto, que estando a empresa, neste momento, sendo isentada de arcar com o dano decorrente do fornecimento de brita inadequada para o lastro da ferrovia, mesmo cabendo a ela a maior culpabilidade pela irregularidade, não se mostra mais razoável restar penalização apenas os agentes da Valec que atestaram o recebimento do material. Assim, acompanho também a proposta dos ministros revisores de, diante dos fatores mitigadores das condutas dos responsáveis por eles apontados, acolher suas alegações de defesa, julgando regulares com ressalva suas contas.

14. Aponto apenas uma pequena diferença em relação à minuta de acórdão que ora apresento em relação àquelas formuladas pelos eminentes ministros revisores. Trata-se da manutenção da proposta de julgar regulares, com quitação plena, as contas da empresa supervisora, SGS Enger Engenharia Ltda., por não vislumbrar ressalva a ser aposta às suas contas, já que, conforme os elementos constantes dos autos, ela teria cumprido com suas obrigações contratuais a contento.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1653/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.502/2021-6.
2. Grupo II – Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Daniel Ferreira Rodrigues (CPF 014.267.731-02), Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz (CPF 880.987.881-72), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Adalberto Evangelista Sampaio (CPF 004.577.101-44) (falecido), Manoel Mateus Veludo Júnior (CPF 661.517.246-15), Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A (CNPJ 10.579.577/0001-53) e SGS Enger Engenharia Ltda. (CNPJ 51.167.500/0001-53).
4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (atual Infra S/A).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: AudTCE.
8. Representação legal: Ulisses Trindade de Faria, OAB/GO 28.716, representando Giuliano Martins Dora; Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros, representando Tiisa Infraestrutura e



Investimentos S/A; Edson Dias Mizael, OAB/GO 14.631, representando o espólio de Adalberto Evangelista Sampaio; Thiago Szolnoky de Barbosa Ferreira Cabral, OAB/SP 111.138, e outros, representando SGS Enger Engenharia Ltda.; Rogério Dimas de Paiva, OAB/DF 31.060, e outros, representando Daniel Ferreira Rodrigues; e Alba Célia Silva Moura Evangelista, OAB/GO 45.832, representando Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1434/2021-TCU-Plenário em razão do dano ao erário decorrente do fornecimento de brita para lastro nos Lotes 5S e 5SA da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS) em desconformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006 e com as especificações técnicas pactuadas no Contrato 68/2010, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e a empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A,

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

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa SGS Enger Engenharia Ltda. e por Adalberto Evangelista Sampaio, Daniel Ferreira Rodrigues, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A;

9.3. considerar, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as contas da empresa Tiisa Infraestrutura e Investimentos S/A, ordenando-se, nos termos do § 1º do mesmo artigo, o trancamento de suas contas e o arquivamento deste processo em relação à empresa;

9.4. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 regulares as contas da empresa SGS Enger Engenharia Ltda., dando-lhe quitação plena;

9.5. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 regulares com ressalva as contas Adalberto Evangelista Sampaio, Daniel Ferreira Rodrigues, Luis Fernando Herwig Moraes Queiroz, Giuliano Martins Dora e Manoel Mateus Veludo Júnior, dando-lhes quitação;

9.6. dar ciência deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1653-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (2º Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (1º Revisor).

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.101/2023-2
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO DOS MÓDULOS 9, 10 E 11 DO CAMPO DE BÚZIOS. PRÉ-SAL DA BACIA DE SANTOS. DEFICIÊNCIA NA ESTIMATIVA DE CUSTOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetroleo), vazada nos termos a seguir transcritos, com exceção dos trechos classificados como sigilosos.

1. Trata-se de ação de controle externo na modalidade Auditoria de Conformidade, realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no período de 10/4/2023 a 30/6/2023, que teve como objeto o Plano de Desenvolvimento da Produção (PDP) dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios, no pré-sal da Bacia de Santos. O objetivo da ação foi avaliar o PDP dos módulos em questão, em especial quanto à regularidade das estimativas da Petrobras para os custos das unidades estacionárias de produção (UEPs) aplicadas nos módulos indicados do Campo de Búzios.

2. O período abrangido pela fiscalização é de 24/6/2019 a 7/4/2023. A primeira data se refere ao resultado da avaliação técnica e de negócios do PDP do Módulo 9 do Campo de Búzios em Fase I (evidência 1). A segunda é a data do primeiro dia útil anterior ao início da ação de controle (peça 3).

3. O relatório se organiza em seis seções, além de anexos e apêndices:

- a) As seções I e II tratam respectivamente da apresentação do assunto e da sua introdução;
- b) A Seção III indica os achados de auditoria, cuja leitura permite a compreensão das impropriedades identificadas, suas causas e consequências prováveis;
- c) A Seção IV apresentará os comentários dos gestores aos achados e as respectivas análises desses comentários realizadas pela equipe. Será, contudo, desenvolvida somente quando da elaboração do relatório final de auditoria;
- d) A Seção V apresenta as conclusões da equipe sobre o objeto investigado;
- e) A Seção VI apresenta a proposta de encaminhamento;
- f) Documentos auxiliares elaborados pela equipe se encontram nos apêndices;
- g) Por fim, documentos auxiliares não elaborados pela equipe se encontram nos anexos.



I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Em cumprimento ao Acórdão 1.187/2022 - Plenário, realizou-se a auditoria na Petróleo Brasileiro S.A. no período compreendido entre 10/4/2023 e 30/6/2023.

5. As razões que motivaram esta auditoria foram apontadas na ação de controle na modalidade levantamento constante do TC 044.800/2021-5, que trata de mapeamento de processos e seleção de objeto de controle na Petrobras no ano de 2022 (SOC 2022).

I.2. Visão geral do objeto

6. Com a confirmação pela Petrobras, em 2007, da existência de uma grande reserva petrolífera abaixo de uma espessa camada de sal do solo subaquático do litoral dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, vultosos investimentos passaram a ser realizados pela empresa com vistas ao desenvolvimento da produção de campos de petróleo offshore ali localizados, em especial em aquisições de embarcações utilizadas como unidades estacionárias de produção (UEPs).

7. Por isso, para assegurar a adequada exploração dos recursos petrolíferos pela Petrobras e mitigar o desperdício de recursos, é importante investigar a adequação das licitações e contratações de UEP, com foco nas estimativas de custos, em sentido ampliado, das unidades aplicadas nos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios, a saber, plataformas P-80, P-82 e P-83, respectivamente.

8. O quadro a seguir apresenta informações sobre as plataformas aplicadas no Campo de Búzios:

QUADRO 1 – Plataformas aplicadas no Campo de Búzios, do pré-sal brasileiro

Módulo do Campo de Búzios	Búzios 1	Búzios 2	Búzios 3	Búzios 4	Búzios 5	Búzios 6	Búzios 7	Búzios 8	Búzios 9	Búzios 10	Búzios 11
UEP	P-74	P-75	P-76	P-77	Almirante Barroso	P-78	Almirante Tamandaré	P-79	P-80	P-82	P-83
Tipo	Própria	Própria	Própria	Própria	Afretada	Própria	Afretada	Própria	Própria	Própria	Própria
Contratação	2013	2013	2013	2013	2019	2021	2021	2021	2022	2022	2022
Número de poços produtores	5	5	5	5	7	6	8	8	7	9	8
Número de poços injetores	5	4	4	5	7	7	7	6	7	7	7
Capacidade de processamento de óleo (kbpd)	150	150	150	150	150	180	225	180	225	225	225
Capacidade de estocagem de óleo (m3)	306.298	313.285	331.847	313.285	294.917	398.723	397.722	398.723	398.723	398.723	398.723
Capacidade de tratamento e compressão de gás (Mm3/d)	6	6	6	6	6	7	12	7	12	12	12
Capacidade de injeção de água (kbpd)	200	200	200	200	240	240	250	240	250	250	250
Conteúdo local	65%	65%	65%	65%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Peso do casco (t)	46.175	47.652	50.597	47.701	56.234	88.059	96.276	89.607	95.702	109.573	98.052
Peso do topside (t)	30.902	30.355	27.355	30.352	40.615	49.450	45.758	53.032	53.645	55.411	51.693
Número de pessoas a bordo (POB)	160	160	160	160	160	240	160	240	240	240	240
Lâmina d'água (m)	2.005	2.005	2.025	1.980	2.200	2.030	1.995	1.770	2.100	1.895	2.045



Módulo do Campo de Búzios	Búzios 1	Búzios 2	Búzios 3	Búzios 4	Búzios 5	Búzios 6	Búzios 7	Búzios 8	Búzios 9	Búzios 10	Búzios 11
Distância aproximada da costa (km)	05	20	09	07	80	80	80	80	80	80	80

Fonte: Elaboração própria com base na resposta ao Ofício 3-42/2023.

9. As datas previstas para o 1º óleo da P-80, P-82 e P-83 são, respectivamente, 3/10/2026, 21/1/2027 e 5/8/2027 (evidência 2, evidência 3, evidência 4). Cabe informar que a designação P-81 se refere a projeto de UEP que não foi levado adiante pela Petrobras e que não integrava o plano de desenvolvimento de produção do referido Campo de Búzios.

10. Para a confecção do presente relatório de auditoria adotou-se as seguintes convenções:

a) O termo **Estimativa de Custos** indica a estimativa de custos em Fase II, consoante metodologia utilizada pela Petrobras em gerenciamento de projetos de desenvolvimento de produção de jazidas petrolíferas offshore baseada na sistemática preconizada pelo Project Management Institute (PMI), entidade internacional que congrega profissionais e empresas dedicadas a gestão de projetos. O termo se refere ao demonstrativo de itens, quantidades aplicadas e preços estimados para obras e serviços relacionados ao fornecimento de uma UEP, calculado parametricamente em etapa de projeto conceitual, com vistas à tomada da decisão de passagem da Fase II para Fase III do PDP de um dado campo petrolífero. É usado em especial no cálculo do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) da Fase II de um PDP e não se presta como referência definitiva de valor para licitação ou contratação de uma UEP;

b) O termo **Orçamento Referencial** se refere ao demonstrativo, em etapa de projeto básico de engenharia, de itens, quantidades aplicadas e preços estimados para obras e serviços relacionados ao fornecimento de uma UEP. Destina-se a ser referência de quantidades e valores na licitação e contratação da UEP.

11. Ressalte-se que os termos **estimativa de custos** e **orçamento referencial** (com ou sem iniciais maiúsculas) podem ser encontrados em diversos documentos elaborados pela Petrobras, sendo utilizados esporadicamente de forma indiscriminada, em especial, em Fase III. Nesses casos, eles podem se referir aos conceitos acima apontados, ou ainda a outros conceitos correlatos (como os de valor, preço, levantamento, apuração, previsão etc.). Cabe ao leitor atenção ao contexto em que esses termos são utilizados nos documentos da Petrobras.

12. O objeto geral da auditoria é o PDP dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios. O objeto geral envolve os seguintes objetos de investigação:

a) Licitação denominada Oportunidade 7003470660/2021, para fornecimento de três FPSOs para os módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios (respectivamente P-80, P-82 e P-83), cujo aviso de licitação foi publicado no DOU nº 82, Seção 3, de 4/5/2021 (evidência 5);

b) Estimativas de custos do FPSO destinado a Búzios 9, no valor de US\$ 2.467.483.849,96;

c) Estimativa de custos dos FPSOs destinados a Búzios 10 e 11, no valor de US\$ 2.508.706.312,29 cada;

d) Orçamento referencial dos FPSOs da Oportunidade 7003470660/2021, no valor de US\$ 3.574.982.980,81 cada: i) do Lote A da (Búzios 9, P-80); ii) do Lote B (Búzios 10, P-82); iii) do Lote A1 (Búzios 11, P-83).

13. Observe-se que: i) a licitação dos lotes A e A1 da Oportunidade 7003470660/2021 foi encerrada em 12/7/2022 (evidência 6) e a do Lote B foi encerrada em 22/8/2022 (evidência 7); ii) a data da Estimativa de Custos dos FPSOs destinados aos módulos 10 e 11 do Campo de Búzios



constantes da documentação entregue pela Petrobras à equipe de fiscalização é posterior a da publicação original do aviso de licitação. A equipe de fiscalização não buscou identificar os motivos para essas possíveis inconsistências, pois as considerou irrelevantes para o escopo da auditoria e para o resultado da investigação.

14. A Petrobras se submete ao seguinte arcabouço regulatório geral:

- a) Lei 2.004/1953 (Criação da Petrobras);
- b) Decreto-lei 200/1967 (Organização da Administração Federal Brasileira);
- c) Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas);
- d) Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo);
- e) Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

15. A Petrobras é uma sociedade anônima de capital aberto com maioria das ações de propriedade da União Federal. Não dependente do Tesouro Nacional, atua de forma integrada e especializada na indústria de óleo, gás natural e energia. Vincula-se ao Ministério de Minas e Energia (MME).

16. O Plano Estratégico 2023-2027 da Petrobras (PE 2023-2027) prevê manutenção do foco da Companhia em óleo e gás, com grandes investimentos no segmento de Exploração e Produção (E&P) e com foco no pré-sal. A Bacia de Santos é a que concentra os ativos do pré-sal. Estima-se Capex de US\$ 78 bilhões para o período 2023-2027, sendo 83% para o segmento de E&P, 10% para o Refino e 7% para os demais segmentos.

17. Não foram adotadas pela equipe de auditoria medidas com vistas a identificar pontos críticos e deficiências nos sistemas de controle interno da entidade fiscalizada.

18. A equipe de auditoria se compromete a dizer se o objeto da auditoria está regular ou não com os critérios apontados (asseguração razoável).

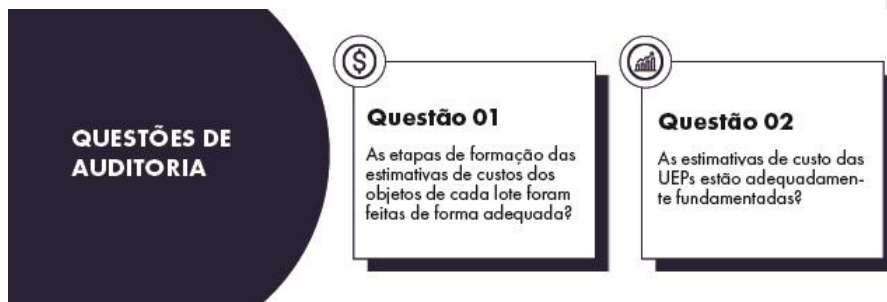
1.3. Objetivo e questões de auditoria

19. A auditoria tem por objetivo avaliar o PDP dos módulos 9, 10 e 11 do Campo Búzios, em especial quanto à regularidade das estimativas da Petrobras para os custos das unidades estacionárias de produção.

20. O PDP dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios foi selecionado a partir dos seguintes sinais de alertas: i) a alta materialidade dos projetos dentro do Plano Estratégico da Petrobras; ii) a tempestividade da ação de controle; iii) ao aumento do Capex previsto no plano estratégico vigente em relação ao previsto nos planos estratégicos anteriores. Esses sinais foram norteadores do planejamento da auditoria.

21. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões:

FIGURA 1 – Questões de auditoria



Fonte: elaboração própria.

22. **O escopo da auditoria envolve:** i) requisitos legais para a modalidade de licitação escolhida; ii) etapas do processo de licitação; iii) orçamento referencial elaborado pela Petrobras; iv) metodologia para determinação da economia de escala (desconto de 4,2% para a UEP do Lote A1 em relação ao valor do Lote A).

23. **Não fizeram parte do escopo da auditoria** os seguintes assuntos:

- a) Os processos decisórios anteriores ao edital de licitação, com exceção dos afetos aos seguintes assuntos: i) limites de valores expressos nos orçamentos estimativos das UEPs, ii) desconto no preço da UEP do Lote A1;
- b) Fatos e atos posteriores à homologação da licitação das UEPs, em especial: i) o processo de negociação após homologação do resultado ou adjudicação do objeto; ii) a execução contratual;
- c) O modelo adotado para contratação da construção das UEPs.

24. No que se refere à licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021, não foram investigadas as causas concretas das variações percentuais acima de 20% percebidas nas comparações realizadas. Julgou-se que a compreensão das causas dessas variações, as quais foram identificadas somente em fase de execução de auditoria, implicaria ampliação de esforços incompatíveis com os recursos disponibilizados para a realização da ação de controle e não ocasionariam ganho de valor que compensasse o esforço.

25. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26/2009) e às Orientações para Auditorias de Conformidade (Portaria-Adplan 1/2010).

26. A ação de controle foi realizada tendo como base as orientações e determinações preconizadas nos seguintes documentos:

- a) Código de Conduta Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Resolução-TCU 330/2021);
- b) Normas internacionais das entidades fiscalizadoras superiores para auditoria de conformidade da Intosai (ISSAI 4000);
- c) Princípios Fundamentais da Auditoria do Setor Público (NBASP 100-129);
- d) Orientações para a elaboração de propostas de deliberações que contemplam medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (Resolução-TCU 315/2020 e Portaria-Segecex 9/2020).



27. A coleta de dados ocorreu por meio respostas à ofícios de requisição. Os dados foram entregues em planilhas eletrônicas compatíveis com o aplicativo Microsoft Excel. O tratamento e análise dos dados foi realizado com auxílio do mesmo aplicativo.

28. Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria:

QUADRO 2: Procedimentos de auditoria aplicados

QUESTÃO DE AUDITORIA	GRUPO DE PROCEDIMENTOS	PROCEDIMENTO DE AUDITORIA
Q1. ÓTICA DE PROCESSO: As etapas de formação das estimativas de custos dos objetos dos lotes A (P-80), A1 (P-83) e B (P-82) da Oportunidade Petrobras 7003470660 foram feitas de forma adequada? Objeto dos procedimentos da Q1: Edital de licitação.	Procedimento sobre ANTEPROJETO OU PROJETO CONCEITUAL	Q1.P1. Verificar, quanto à formação dos custos, se o anteprojeto ou projeto conceitual compreende apresentação de estudos básicos e de levantamentos técnicos em escala detalhada.
	Procedimentos sobre PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA	Q1.P2. Verificar, quanto à formação dos custos, se o projeto básico ou termo de referência possui elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, bem ou serviço. Q1.P3. Verificar, quanto à formação dos custos, se o projeto básico ou termo de referência apresenta inconsistências com o anteprojeto ou projeto conceitual.
Q2. ÓTICA DE PRODUTO: As estimativas dos custos dos FPSOs Petrobras P-80, P-82 e P-83 estão adequadamente fundamentadas? Objeto dos procedimentos da Q2: Orçamento de obra, bem ou serviço.	Procedimento sobre CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE	Q2.P2. Verificar se os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global (valores para preços máximos) foram claramente definidos.
	Procedimento QUANTITATIVOS E CUSTOS	Q2.P3. Verificar se existe orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários, acompanhado das composições detalhadas de todos os seus custos unitários.
	Procedimento sobre BDI	Q2.P1. Verificar se o percentual do BDI se encontra em faixa aceitável, de acordo com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.
	Procedimento sobre VALORES DE MERCADOS	Q2.P4. Verificar se há demonstração de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com o mercado.
	Procedimento sobre VALOR DO LOTE A1	Q2.P5. P-83. Verificar se há demonstração de que a metodologia de desconto para a segunda UEP do Lote A (Lote A1, FPSO P-83) é razoável e está adequadamente motivada, em especial quanto ao valor do desconto e a economia de escala versus o risco de concentração de itens críticos no mesmo fornecedor.

Fonte: elaboração própria.

29. A principal técnica de análise de dados adotada foi a comparação de dados.

30. Foram utilizados os seguintes papéis de trabalho:

QUADRO 3: Papéis de trabalho utilizados

PAPEL DE TRABALHO	DESCRIÇÃO



Quadro Canvas	Utilizado em fase de planejamento para elaboração da estratégia global da auditoria.
Matriz de Riscos e Controles	Utilizado em fase de planejamento para identificação dos principais pontos de risco do objeto da auditoria e contribuir para a elaboração da Matriz de Riscos.
Matriz de Planejamento	Utilizada em fase de planejamento para definição dos procedimentos aplicados e orientação da fase de execução de auditoria. Elaborado na forma dos Padrões de Auditoria de conformidade do TCU.
Plano de Auditoria	Utilizado em fase de planejamento para documentar o resultado dessa fase. Elaborado seguindo as orientações curso Série Auditoria.
Mapa Mental do Planejamento	Utilizado em fase de planejamento para orientação da fase de execução de auditoria.
Matriz de Procedimentos	Utilizado em fase de execução para orientar a aplicação dos procedimentos e sistematizar o resultado da sua aplicação.
Análises em Separado	Utilizadas em fase de execução para documentar e sistematizar o resultado da aplicação dos procedimentos e contribuir para a fase de relatório. Foi elaborado um documento específico para cada procedimento de auditoria aplicado, independentemente de ele resultar achado.

Fonte: elaboração própria.

I.4. Limitações inerentes à auditoria

31. Não houve limitações inerentes à auditoria.

I.5. Volume de recursos fiscalizados

32. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R\$ 44.573.703.900,00. Esse valor é equivalente ao total contratado em reais em vista da licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021.

I.6. Benefícios estimados da fiscalização

33. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos, contribuindo para a regularidade e a economicidade de atos e contratos relacionados com obras e serviços de construção e montagem prestados à Companhia. Não foram identificados benefícios quantitativos na ação de controle.

34. Para resolver as deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11, causada potencialmente por falha de supervisão na aplicação do processo de trabalho de estimativa de custo nas UEPs de Búzios 9, 10 e 11, ou falha nos controles internos do processo, ou ainda falha no próprio desenho do processo de trabalho em questão, implicando tomadas de decisão de passagem de fase inadequadamente fundamentadas, a unidade técnica, como proposta, recomenda à Petrobras que:

a) em cumprimento à Lei 6.404/1976, art. 159, § 6º, conforme precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04), nos processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção, documente claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase de projeto, de maneira a permitir ao gestor tomadas de decisões adequadamente informadas quanto a sua evolução, especialmente no que tange ao grau de detalhamento dos impactos das mudanças. Espera-se que a implementação da recomendação gere tomadas de decisão de passagem de fase adequadamente fundamentadas.



35. Para resolver a demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores, causada potencialmente por baixa acurácia do modelo preditivo de custos em fase de elaboração de orçamento referencial, a unidade técnica propõe:

b) recomendar à Petrobras que, em cumprimento aos itens 3.3.2.22, 3.3.2.37 e 3.3.2.46 do Padrão PP-1PBR-00501-K, com vistas a propiciar estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos: i) documento claramente os referenciais de custos, apontando as fontes dos dados; ii) documento em análise formal as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados, em linha de aproximação com o determinado no item 3.4.2.2 do Padrão PP-1PBR-00501-K para valores constantes de propostas comerciais e orçamentos referenciais;

c) dar ciência à Petrobras de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando Estimativas de Custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes implica não atendimento aos seguintes dispositivos: Art. 42, § 1º, inciso II, Lei 13.303/2016; Art. 42, § 2º, inciso I, Lei 13.303/2016.

36. Espera-se que a implementação das propostas permita demonstração suficiente de que os valores das obras, bens e serviços de fornecimento de UEP estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores.

37. Não foram identificados processos conexos.

II. Achados de auditoria

II.1. Deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III das UEP de Búzios 9, 10 e 11.

38. Foram identificadas deficiências no processo de formação das estimativas de custos da UEP dos lotes A, B e A1 da licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021 (respectivamente P-80, P-82 e P-83).

39. O achado é decorrente da aplicação dos seguintes procedimentos de auditoria:

a) Verificar, quanto à formação dos custos, se o anteprojeto ou projeto conceitual compreende apresentação de estudos básicos e de levantamentos técnicos em escala detalhada.

b) Verificar, quanto à formação dos custos, se o projeto básico ou termo de referência possui elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, bem ou serviço.

c) Verificar, quanto à formação dos custos, se o projeto básico ou termo de referência apresenta inconsistências com o anteprojeto ou projeto conceitual.

40. Após verificação da documentação encaminhada e à luz dos esclarecimentos prestados pelos agentes da Companhia, a equipe de fiscalização não identificou impropriedades relevantes no desenho do processo de trabalho de estimativa de custos das UEPs, seja quanto do projeto conceitual (Fases II) ou do projeto básico (Fase III). Da mesma forma, não se evidenciou inadequações importantes ou entre as informações apresentadas nos relatórios de EVTE das Fases II e III. Em geral, nas duas fases, as informações do processo de estimativa de custo das UEPs são detalhadas em nível compatível com a materialidade e a complexidade dos objetos que tratam.

41. Foram verificadas, contudo, quanto à aplicação do processo de trabalho,



inconsistências pontuais: i) na apresentação de informações relativas às premissas para as estimativas de custos das UEPs de Búzios 9, 10 e 11; ii) nas referências e na rastreabilidade documental nos relatórios de EVTE em relação às Estimativas de Custos paramétricas. As deficiências foram evidenciadas:

- a) na Capacidade de Tratamento de Água Produzida utilizada na estimativa de custo paramétrica e no estudo de EVTE;
- b) na Quantidade de Pessoas a Bordo (People on Board – POB) utilizada na estimativa de custo paramétrica e no estudo de EVTE;
- c) pela falta de clareza quanto às referências de estimativas de custo paramétrica utilizadas nos EVTE;
- d) nas variações significativas entre os valores das estimativas de custos de Fase II e Fase III sem explicações claras quanto aos seus motivos.

42. Constatou-se, portanto, que as informações constantes da documentação que instruiu os processos de estimativa de custos em Fase II e em Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11 não permitem completa avaliação e controle em aspectos relevantes da aplicação do processo de trabalho, em especial quanto à clareza entre os motivos determinantes das premissas originalmente adotadas e posteriores revisões.

43. Essa condição implica prejuízo ao dever inscrito no art. 159, § 6º, da Lei 6.404/1976, dos Administradores da Companhia de tomadas de decisões informadas, desinteressadas e refletidas, conforme precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04, julgados em 10/5/2006 e 15/5/2007, citados na Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 68 (abr/jun 2018), p. 221, no artigo Deveres dos Administradores das Sociedades Anônimas, da autoria de Jorge Lobo):

Decisão informada: aquela na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para tomá-la. Podem os administradores, nesses casos, utilizar, como informações, análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como de terceiros contratados.

Decisão desinteressada: aquela que não resulta em benefício pecuniário ao administrador. Esse conceito vem sendo expandido para incluir benefícios que não sejam diretos para o administrador ou para instituições e empresas ligadas a ele;

Decisão refletida: aquela tomada depois da análise das diferentes alternativas ou possíveis consequências ou, ainda, em cotejo com a documentação que fundamenta o negócio. Mesmo que deixe de analisar um negócio, a decisão negocial que a ele levou pode ser considerada refletida, caso, informadamente, tenha o administrador decidido não analisar esse negócio.

FIGURA 2 – Comparações relevantes entre informações das estimativas de custos das fases II e III de Búzios 9, 10 e 11

Fonte: elaboração própria.

44. Os dados comparativos a respeito das especificações de projeto em Fase II e em Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11 que foram consideradas no procedimento de auditoria são resumidos no quadro a seguir.

QUADRO 4 – Comparativos entre Fases II e III das especificações de projeto das UEPs de Búzios 9, 10 e 11

45. Em detalhes, a análise e a conclusão para cada um dos itens de inconsistência são apresentadas a seguir.



Situação Encontrada 1: Falha na clareza da informação da premissa utilizada para a Capacidade de Tratamento de Água Produzida

46. (...)

Situação Encontrada 2: Falha na clareza da informação da premissa utilizada para o POB (People on Board)

47. (...)

Situação Encontrada 3: Falha na clareza acerca das referências utilizadas nas estimativas de custo paramétricas apontadas nos EVTEs.

48. Foi identificada inconsistência nas referências e na rastreabilidade documental nos relatórios de EVTE em relação às estimativas de custos paramétricas, não sendo possível se obter certeza acerca de qual estudo de estimativa de custo foi considerado para a Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11, eis que:

a) o relatório EVTE Fase III de Búzios 9 se refere a estimativa de custos EC-3A36.10-1350-950-1BZ-004 sem indicar a versão adotada (evidência 15);

b) o relatório EVTE Fase III de Búzios 10 se refere a estimativa de custos EC-3A36.10-1350-950-1BZ-004 sem indicar versão (evidência 16);

c) o Relatório EVTE Fase III de Búzios 11 não indica qual estudo paramétrico para Fase III foi nele considerado (evidência 17).

49. Verificou-se nos relatórios de EVTE da Fase III de Búzios 9, 10 e 11 que a estimativa de custos EC-3A36.10-1350-950-1BZ-004 é citada. Restou incerteza, contudo, sobre qual versão do documento mencionado em cada caso foi efetivamente considerada, eis que se observam dois documentos com a referida denominação, a saber:

a) EC-3A36.10-1350-950-1BZ-004, rev. 0, que menciona Búzios 9 (evidência 10);

b) EC-3A36.10-1350-950-1BZ-004, rev. B, que menciona Búzios 10 e 11 (evidência 8).

Situação Encontrada 4: Falhas nas justificativas das variações dos valores das estimativas de custos de Fase II para Fase III

50. (...)

51. Ainda que haja diferenças nos valores para os parâmetros utilizados pelas estimativas de custo em Fase II entre um caso (Búzios 9) e outro (Búzios 10 e 11), esses aumentos ocorreram aparentemente de forma similar nos dois casos. A situação encontrada sugere existência de viés de otimismo em Fase II em ambos os casos, levando a estimativas de necessidade de investimento menores que as reais para os projetos de Búzios 9, 10 e 11.

52. Tais estimativas de custo, com Capex 45% (Búzios 9) e 43% (Búzios 10 e 11) menores do que as estimativas de custo em Fase III consolidadas (Búzios 9, 10 e 11), podem ter levado a juízo inadequadamente fundamentado na aprovação dos investimentos em Fase II, momento em que sabidamente ainda não haviam sido consideradas mudanças de malha que trouxeram ganhos por sinergia na visão full field do Campo de Búzios (vide Apêndice H). Reforça-se que, ainda que se considere o efeito cumulativo de incertezas nas variáveis componentes em cada caso, as variações finais de 45% e de 43% no Capex das UEPs se mantêm significativas e não explicadas.

53. Adicionalmente, as considerações acerca das variações de Capex entre Fase II e Fase III, e suas causas, não estão demonstradas com nível de clareza e detalhamento compatível com a



magnitude dos empreendimentos de Búzios 9, 10 e 11. Por exemplo, com menções apenas superficiais sobre atualização dos valores total de Capex para as UEPs entre Fase II e Fase III e explicações pontuais dispersas pelos textos consultados.

54. Ressalta-se que a equipe de fiscalização não está fazendo, na análise ora apresentada, juízo sobre a regularidade da variação dos Capex totais para cada UEP. Ou seja, não se avalia aqui se 45% e 43% seriam variações não razoáveis ou incompatíveis com o esperado após detalhamento para Fase III. O que ora se apresenta são análises acerca da falta de clareza nas considerações feitas para tomada de decisão, em especial na oportunidade de passagem de fase do projeto.

55. Apesar disso, é importante considerar que tais diferenças nas estimativas devem levar à reflexão por parte da Petrobras da necessidade de adequações dos processos de estimativa de custo paramétrica em Fase II, sob o risco de se estar permitindo:

- a) existência de possível erro sistêmico no processo de trabalho, seja nos dados de entrada utilizados, seja na metodologia em si;
- b) indesejado viés de otimismo nas estimativas em Fase II; ou ainda
- c) conduta intencional de se minorar estimativas de custo em Fase II, quando ainda não estão claros e confirmados ganhos esperados no VPL a partir de oportunidades ainda não valoradas (melhorias de projetos, economias de escala, externalidades positivas ou outros benefícios que apenas vão se confirmar em Fase III).

56. Em contraponto, cabe ressaltar alguns pontos que sugerem resiliência de tais projetos, evidenciada nas passagens de Fase II para Fase III. Os dados comparativos a respeito das informações de análise econômica dos projetos entre fases são mostrados resumidos no quadro abaixo.

QUADRO 5 – Comparativo de dados econômicos entre Fases II e III de Búzios 9, 10 e 11

Objetos em que o achado foi encontrado

57. As situações encontradas 1 a 4 foram constatadas nas estimativas de custos e nos relatórios EVTE Fase II e Fase III de Búzios 9, 10 e 11, a saber:

- a) Búzios 9. Estimativa de custos EC-3A36.09-1350-950-1BZ-001, rev. C, 28/10/2020 (evidência 9);
- b) Búzios 10 e 11. Estimativa de custos EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004, rev. B, 5/5/2021 (evidência 8);
- c) Búzios 9. Estimativa de custos EC-3A36.09-1350-950-1BZ-004, 13/1/2022 (evidência 10);
- d) Búzios 9, 10 e 11. Orçamento referencial EC-3A36.09-1350-950-1BZ-003, 26/5/2022 (evidência 11);
 - e) Relatório de EVTE Fase II para Búzios 9 (evidência 12);
 - f) Relatório de EVTE Fase II para Búzios 10 (evidência 13);
 - g) Relatório de EVTE Fase II para Búzios 11 (evidência 14);
 - h) Relatório de EVTE Fase III para Búzios 9 (evidência 15);
 - i) Relatório de EVTE Fase III para Búzios 10 (evidência 16);
 - j) Relatório de EVTE Fase III para Búzios 11 (evidência 17).

Crerios



58. O achado implica não atendimento ao critério da Lei 6.404/1976, art. 159, § 6º, conforme precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04).

Causas da situação irregular

59. As causas das situações encontradas são: falha de supervisão na aplicação do processo de trabalho de estimativa de custo nas UEPs de Búzios 9, 10 e 11, ou falha nos controles internos do processo, ou ainda falha no próprio desenho do processo de trabalho em questão. As causas são prováveis.

Evidências da causa da situação irregular

60. Evidências da causa da situação encontrada: trata-se de causas prováveis, e possivelmente sobrepostas, sobre as quais não se apresentam evidências discerníveis.

Efeitos da situação irregular

61. Efeito das situações encontradas: induzir tomadas de decisão de passagem de fase inadequadamente fundamentadas.

Encaminhamento da equipe de fiscalização

62. Recomendar à Petrobras que, em cumprimento a Lei 6.404/1976, art. 159, § 6º, conforme precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04), nos processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção, documente claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase de projeto, de maneira a permitir ao gestor tomadas de decisões adequadamente informadas quanto a sua evolução, especialmente no que tange ao grau de detalhamento dos impactos das mudanças.

II.2. Demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores.

63. Foram identificadas deficiências nas estimativas de custos e nos orçamentos estimativos das UEPs dos lotes A, B e A1 da licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021 (respectivamente P-80, P-82 e P-83). As deficiências foram evidenciadas pela manifestação de significativas variações não explicadas entre os valores globais das estimativas de custos e do orçamento referencial, bem como entre o orçamento referencial e as propostas comerciais vencedoras da licitação.

64. Foram também identificadas falhas na justificativa do valor do desconto no preço da UEP adicional (Lote A1), caracterizada pela incompatibilidade da extensão e da profundidade do método de cálculo do valor final previsto com a materialidade e relevância do objeto.

65. O achado é decorrente da aplicação dos seguintes procedimentos de auditoria:

- a) Verificar se o percentual do BDI se encontra em faixa aceitável, de acordo com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.
- b) Verificar se os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global (valores para preços máximos) foram claramente definidos.
- c) Verificar se existe orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários, acompanhado das composições detalhadas de todos os seus custos unitários.
- d) Verificar se há demonstração de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com o mercado.
- e) Verificar se há demonstração de que a metodologia de desconto para a segunda UEP do Lote A (Lote A1, FPSO P-83) é razoável e está adequadamente motivada, em especial quanto ao valor do desconto e a economia de escala versus o risco de concentração de itens críticos no mesmo fornecedor.



66. Na presente análise, foram adotadas as seguintes premissas:

a) Estimativas de custos e orçamentos referenciais são tipos de modelos preditivos que fazem parte do sistema de controle preventivo da organização.

b) Quanto mais perto do objetivo (da licitação) for elaborada a previsão, maior deve ser sua acurácia e, portanto, a probabilidade de escolha da melhor proposta de fornecimento de bens e serviços.

c) Nas comparações de quantidades ou valores, bem como nas previsões, qualquer variação igual ou superior a 20% em itens apontados pela entidade fiscalizada que não esteja adequadamente esclarecida na documentação consultada pela equipe de auditoria é considerada um sinal de alerta, ou seja, um indício de irregularidade. Esse percentual é superior ao percentual utilizado pela Petrobras para o cálculo das contingências nas estimativas de custos em Fase II (aproximadamente 18%).

67. Na presente análise, foram adotados os seguintes conceitos:

a) Estimativa de Custos 1: estimativa de custos do FPSO previsto para Búzios 9 em projeto conceitual (Fase II);

b) Estimativa de Custos 2: estimativa de custos dos FPSOs previstos para Búzios 10 e 11 em projeto conceitual (Fase II);

c) Orçamento Referencial: orçamento referencial adotado nas contratações para fornecimento dos FPSOs P-80, P-82 e P-83 à Petrobras.

FIGURA 3 – Comparação dos valores associados à Búzios 9 com os associados à Búzios 10 e 11

Fonte: elaboração própria.

68. Constatou-se que deficiências nas estimativas de custos e nos orçamentos estimativos não permitem certeza quanto à regularidade da tomada de decisão de passagem da Fase II para Fase III do PDP de Búzios 9, 10 e 11, em virtude de incerteza quanto ao real valor do VPL em Fase II do projeto. Além disso, orçamentos referenciais compostos por itens com valores não claramente definidos podem implicar aquisições por preços maiores que o de mercado. Essas condições vulneram as normas internas da Petrobras que tratam de orçamentação (Padrão PP-1PBR-00501-K), bem como a Lei 13.303/2016 o (art. 42, § 1º, inciso I, e § 2º, inciso I).

Situação Encontrada 1: Falhas nas estimativas de custos

69. Foi identificada deficiência nas estimativas de custos da UEPs dos lotes A, B e A1 da licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021 (respectivamente P-80, P-82 e P-83), tendo sido evidenciada por significativas variações imotivadas: i) em rubricas componentes na comparação entre estimativas com objetos similares; ii) entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial.

Comparação 1.1: entre os valores globais da Estimativa de Custos 1 e da Estimativa de Custos 2

Fonte: tabela elaborada pela equipe de fiscalização com base em EC-3A36.09-1350-950-1BZ-001, rev. C (evidência 9) e EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004, rev. A (evidência 20).

70. A variação percentual no valor global entre a Estimativa de Custos 1 e a Estimativa de Custos 2 não sugere, a princípio, impropriedades. Quando se abrem as composições dos custos, porém, alguns itens aparecem com variações expressivas e incompreendidas. Em vermelho estão destacados os itens cujos valores manifestaram variação superior a 20%. Os resumos das estimativas de custo podem ser vistos na Tabela 1 do Apêndice D.



71. O cálculo da estimativa de custos envolve, em resumo, duas etapas. A primeira se refere ao cálculo do valor da estimativa determinística de custo. Simplificadamente, a estimativa determinística é o somatório dos resultados dos produtos das quantidades estimadas pelo valor unitário de cada item componente da estimativa. A segunda etapa envolve o cálculo do valor das contingências, que nada mais é do que a valoração econômica das incertezas quanto aos valores e quantidades aplicadas dos itens componentes da estimativa. Trata-se, portanto, de uma margem de erro da estimativa determinística de custo, que funciona como limite superior da estimativa de custos.

72. A Comparação 1.1 sugere baixas acurácias nas estimativas de custos. A variação percentual nos valores dos itens entre as estimativas de custos sugere impropriedades que se relacionam com: i) a qualidade dos dados de entrada do modelo de estimativa; ii) ao design do modelo.

Comparação 1.2: entre os valores globais das estimativas de custos 1 e 2 e do orçamento referencial

TABELA 2 – Comparação 1.2.a

Fonte: tabela elaborada pela equipe de fiscalização com base em EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004, rev. A (evidência 20) e EC-3A36.09-1350-950-1BZ-003, rev. A (evidência 11).

73. Observa-se que o orçamento referencial está muito além dos valores das estimativas de custo com contingências que, como visto, funcionam como limites superiores das estimativas de custos em cada caso. A Comparação 1.2 também sugere baixa acurácia nas estimativas de custos. A variação percentual no valor global entre as estimativas de custos e o orçamento referencial sugere impropriedades que se relacionam com: i) a qualidade dos dados de entrada do modelo; ii) ao design do modelo. As comparações 1.1 e 1.2 também sugerem que as tomadas de decisão da Fase II para a Fase III nos PDPs de Búzios 9, 10 e 11 podem ter ocorrido com base em EVTEs deficientes, eis que tiveram como base valores de Capex para FPSOs inadequadamente fundamentados. O processo de seleção de alternativas de projeto não ocorreu, portanto, de forma regular à luz das normas aplicáveis, impactando negativamente na tomada de decisão da Diretoria Executiva e vulnerando o art. 153 da Lei 6.404/1976.

74. Em relação às falhas no orçamento referencial, o tópico a seguir detalha o assunto.

Situação Encontrada 2: Falhas no orçamento referencial

75. Foi identificada deficiência no orçamento referencial da UEPs dos lotes A, B e A1 da licitação objeto da Oportunidade 7003470660/2021 (respectivamente P-80, P-82 e P-83), em decorrência de significativas variações imotivadas: i) entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial; ii) entre o orçamento referencial e as propostas de comerciais vencedoras da licitação.

Comparação 2.1: entre os valores globais do orçamento referencial e das propostas vencedoras

76. A tabela a seguir compara o valor global do orçamento referencial e a proposta vencedora do Lote A.

TABELA 4 – Comparação 2.1.a

Fonte: tabela elaborada pela equipe de fiscalização com base na proposta vencedora do Lote A – Keppel, Lot A, Bidding 7003470660, ADD 06, ver. 4, rev. 0 – (evidência 21) e orçamento estimativo EC-3A36.09-1350-950-1BZ-003, rev. A (evidência 11).

77. A variação percentual no valor global entre o orçamento referencial e a Proposta vencedora Lote A não sugere, a princípio, impropriedades. Está, contudo, próxima do valor arbitrado como indicativo de sinal de alerta e acima do percentual definido pela Petrobras para continências na

Estimativa de Custos.

78. A tabela a seguir compara o valor global do orçamento referencial e a proposta vencedora do Lote B.

TABELA 5 – Comparação 2.1.b

Fonte: tabela elaborada pela equipe de fiscalização com base na proposta vencedora do Lote B – Sembcorp, Lot B, Bidding 7003470660, ADD 06, ver. 4, rev. 0 – (evidência 22) e orçamento estimativo EC-3A36.09-1350-950-1BZ-003, rev. A (evidência 11).

79. O valor da proposta vencedora do Lote B está bem próximo do orçamento referencial da Petrobras, muito embora tenham sido evidenciadas divergências relevantes nos valores unitários.

Comparação 2.2: entre os DFPs do orçamento referencial e das propostas vencedoras

80. Abrindo-se os Demonstrativos de Formação de Preços (DFPs), observam-se expressivas variações entre o orçamento referencial e as propostas vencedoras e entre essas últimas. A comparação entre DFP Lump Sum (valor global) da Petrobras, sem ajustes de inflação e contingência, e DFP das propostas Keppel de 13/7/2022 e Sembcorp de 30/5/2022 podem ser vistos na Tabela 2 do Apêndice D.

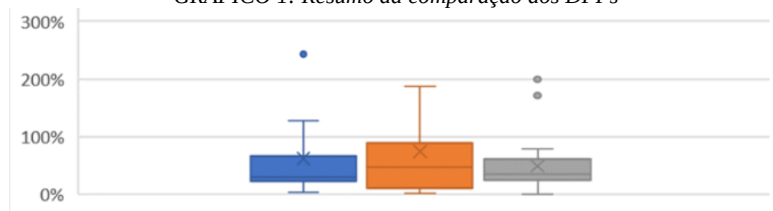
81. Segundo a Companhia, os valores apresentados para o DFP do Lump Sum (Schedule A) do orçamento estimativo considerados na comparação com os valores das licitantes não contemplam os custos com inflação e a contingência, enquanto os valores das propostas das licitantes contemplam todos os custos relativos. A tabela a seguir apresenta o quadro considerando a distribuição proporcional da inflação e contingência nos valores do orçamento estimativo e os valores da proposta original da Keppel. A comparação entre DFP Lump Sum Petrobras (com ajustes de inflação e contingência) e DFPs das propostas Keppel de 26/5/2022 e Sembcorp de 30/5/2022 pode ser vista na Tabela 3 do Apêndice D. O quadro a seguir resume as informações dessa tabela:

QUADRO 6 – Resumo da comparação dos DFPs

	I	II	III
Média das variações percentuais	30%	47%	35%
Dispersão das variações percentuais (desvio-padrão)	88%	116%	45%

Fonte: Petrobras. Reunião ocorrida em 21/7/2023. Slide 7 do **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

GRÁFICO 1: Resumo da comparação dos DFPs



Fonte: gráfico elaborado pela equipe de fiscalização com base em análises das informações prestadas em resposta ao OFÍCIO N.º 01/2023-TCU-Fiscalis 42/2023. O primeiro boxplot representa a variação percentual entre os preços constantes do DFP da Keppel e os da Petrobras. O segundo boxplot representa a variação percentual entre os preços constantes do DFP da Sembcorp e os da Petrobras. O terceiro boxplot representa a variação percentual entre os preços constantes do DFP da Keppel e da Sembcorp. Para fins de



clareza na apresentação, o gráfico omite um outlier cujo valor está pouco abaixo dos 600% e outro pouco acima dos 400%.

82. A Comparação 2.2 sugere que os custos indicados no DFP do orçamento referencial, que formam o valor global apurado, foram construídos de maneira desconhecida.

83. Segundo a estatal, a distribuição dos custos de inflação e contingência de forma proporcional pode levar a distorções, tendo em vista que o avanço financeiro e os impactos de riscos e incertezas não se comportam da mesma forma para todos os módulos e atividades. Não obstante, o ajuste é válido para fins de comparação dos valores individuais, sendo mais conservador pois resulta em menores variações nas comparações dos itens.

Comparação 2.3: entre as PPU's do orçamento referencial e das propostas vencedoras

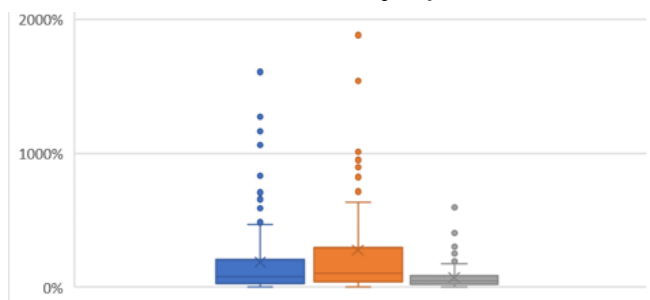
84. Abrindo-se as planilhas de preços unitários (PPUs), observam-se expressivas variações entre o orçamento referencial e as propostas vencedoras e entre essas últimas. A comparação das PPU's se encontra na peça 14. O quadro a seguir resume as informações da tabela:

QUADRO 7: Resumo da comparação das PPU's

	I	II	III
Média das variações percentuais	189%	282%	57%
Dispersão das variações percentuais (desvio-padrão)	290%	614%	88%

Fonte: quadro elaborado pela equipe de fiscalização com base em análises das informações prestadas em resposta ao OFÍCIO N.º 01/2023-TCU-Fiscalis 42/2023.

GRÁFICO 2: Resumo da comparação das PPU's



Fonte: gráfico elaborado pela equipe de fiscalização com base em análises das informações prestadas em resposta ao OFÍCIO N.º 01/2023-TCU-Fiscalis 42/2023. O primeiro boxplot representa a variação percentual entre os preços unitários praticados pela Keppel e os estimados pela Petrobras. O segundo boxplot representa a variação percentual entre os preços unitários praticados pela Sembcorp e os estimados pela Petrobras. O terceiro boxplot representa a variação percentual entre os preços unitários praticados pela Keppel e pela Sembcorp. Para fins de clareza na apresentação, o gráfico omite um outlier cujo valor se aproxima dos 6.000%.

85. Verifica-se quanto aos preços unitários, portanto, que as duas propostas se afastam significativamente do orçamento referencial. As propostas também têm preços unitários desviando de forma importante entre si (em grau, contudo, bem menor). As variações percentuais no valor dos preços unitários entre o orçamento referencial e as propostas vencedoras dos lotes A e B (Keppel e Sembcorp, respectivamente) sugere impropriedades, que podem estar tanto no primeiro quanto nas propostas. Foram observadas também expressivas variações no valor dos preços unitários entre as propostas vencedoras dos lotes A e B.

86. A Comparação 2.3 sugere que os custos unitários indicados no orçamento referencial,



que formam o valor global apurado, foram estimados de maneira desconhecida.

87. As comparações 2.2 e 2.3 indicam que os bens licitados podem ter custos em desacordo com os praticados pelo mercado.

Situação Encontrada 3: Falhas na justificativa do valor do desconto no preço da UEP adicional (Lote A1)

88. Foi identificada falha na elaboração do orçamento referencial do FPSO do Lote A1 da Oportunidade 7003470660/2021 (FPSO P-83), caracterizada pela incompatibilidade da extensão e da profundidade do método de cálculo do valor final previsto para o lote (após o desconto equivalente à 4,2% sobre o preço da unidade principal do Lote A, FPSO P-80) com a materialidade e relevância do objeto. A deficiência foi evidenciada no cálculo do valor do orçamento referencial do Lote A1.

89. Em tradução livre, o edital de licitação da Oportunidade 7003470660/2021 previa, no item 3.1.2.3 (evidência 28, p. 10):

Opção contratual para um FPSO adicional (Lote A e Lote B). A Proponente poderá escolher, a seu exclusivo critério, se sua Proposta conterá opção contratual de fornecimento de FPSO Adicional (cada Lote específico tem sua opção contratual de FPSO Adicional) conforme abaixo. Esteja ciente de que este é um conceito diferente do item 3.1.2.1 acima. Enquanto o exposto acima está relacionado à decisão da PETROBRAS de escolher entre vários FPSOs durante a Licitação que resultarão em diferentes Contratos, o FPSO Adicional representa uma opção contratual a ser exercida após a Licitação, conforme item 12.6 do Aditivo 1 - PFC.

3.1.2.3.1. Para manifestar sua opção, a Proponente deverá preencher e enviar o Anexo 4: FORMULÁRIO DE OPÇÕES DE LICITAÇÃO com a resposta simples SIM ou NÃO. Tal decisão é irrevogável.

3.1.2.3.2. Ao escolher “SIM”, a Licitante Vencedora celebrará o Contrato Pro Forma contendo as disposições adicionais para tal opção. Uma vez celebrado o Contrato com tais disposições, a PETROBRAS terá o direito, mas não a obrigação, de solicitar um FPSO Adicional a ser fornecido mediante notificação por escrito. Neste caso, o Vendedor terá a obrigação de fornecê-lo nas seguintes condições:

Tabela de Preços: O Preço Único do FPSO Adicional será o valor correspondente a 95,8% do Preço Único do FPSO Original (o Preço Único do FPSO Adicional). Além disso, as quantidades fornecidas na Tabela de Preços Unitários serão duplicadas.

$$AFLSP = 0,958 * OLSP$$

Onde:

AFLSP = Preço Adicional FPSO Lump Sum

OLSP = Preço da soma total original do FPSO

Prazo da opção: A partir da Data de Vigência até 4 meses após a Data de Vigência do Contrato (A partir desta data a validade da opção expira e a PETROBRAS não poderá mais solicitar o FPSO adicional).

Intervalo de transferência: 10 meses.

(O Intervalo de Entrega não significa que, em caso de atraso do FPSO Original durante sua construção, o FPSO Adicional será adiado ou o Cronograma do Contrato será adiado para manter este intervalo de 10 meses.)

Efeitos da opção no Processo de Licitação: Ficando a critério exclusivo da Proponente a inclusão da opção contratual, esta não terá qualquer efeito no Processo de Licitação, ressalvadas as disposições a serem consideradas no Contrato Pro Forma.

Efeitos da opção no Contrato: O PFC conterá as disposições complementares, conforme item 12.6 do Anexo 1 - PFC.

3.1.2.3.3. Caso o Comprador decida não solicitar o FPSO Adicional, ele não dará direito ao Vendedor de exigir qualquer compensação, incluindo, mas não se limitando a, indenização, danos liquidados ou qualquer outro tipo de pagamento adicional.

90. Em resumo, o edital informa que o fornecimento de uma plataforma adicional (Lote A1) poderia ser realizado mediante desconto de 4,2% no valor do preço do bem objeto do lote principal.



91. Foram solicitados à Petrobras esclarecimentos sobre os fundamentos da metodologia utilizada para o cálculo do valor do percentual de desconto no preço da unidade principal do Lote A (item 2 do OFÍCIO N.º 03/2023-TCU-Fiscalis 42/2023). Em resposta, a Companhia apresentou o relatório RL-3A36.09-1350-950-1BZ-002 (evidência 29), de 30/3/2020, que “tem o objetivo de estimar um percentual de desconto a ser negociado com o EPCista para o cálculo dessa eventual opção pela 2ª UEP no mesmo contrato” (p. 2). Esse relatório é apontado no item 8.7 do DIP SRGE 7/2021 (evidência 30, p. 9-10), de 14/4/2021, e serviu de fundamento da aprovação do item 7 da Ata DE 5.800, de 22/4/2021 (Pauta 173), da Diretoria Executiva da Petrobras.

92. (...)

93. Observa-se que as justificativas para o cálculo do preço da unidade adicional prevista no item 3.1.2.3 do edital de licitação tangenciam apenas brevemente aspectos relacionados com a economia de escala do fornecimento conjunto de dois FPSOs, ao invés de apenas um, pelo mesmo contratado. Além disso, não são tecidas considerações acerca do risco de concentração no mesmo fornecedor de itens críticos aos PDPs de Búzios 9, 10 e 11. Essas considerações são relevantes, eis que não se pode ignorar que se trata o FPSO P-83 de um bem avaliado em cerca de três bilhões de dólares (ou 15 bilhões de reais).

Objetos em que o achado foi encontrado

94. A Situação Encontrada 1 foi constatada nos seguintes objetos:

- a) Búzios 9. Estimativa de custos EC-3A36.09-1350-950-1BZ-001, rev. C, 28/10/2020 (evidência 9);
- b) Búzios 10 e 11. Estimativa de custos EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004, rev. B, 5/5/2021 (evidência 8);

95. As situações encontradas 2 e 3 foram constatadas no seguinte objeto: Búzios 9, 10 e 11, Orçamento referencial EC-3A36.09-1350-950-1BZ-003, 26/5/2022 (evidência 11).

Critérios

96. O achado implica não atendimento aos seguintes critérios:

- a) Padrão PP-1PBR-00501-K: Realizar orçamentação, itens 3.3.2.22, 3.3.2.37, 3.3.2.46, 3.4.2.2 (evidência 31);
- b) Lei 13.303/2016, art. 42, § 1º, inciso II;
- c) Lei 13.303/2016, art. 42, § 2º, inciso I.

Causas da situação irregular

97. Causa da Situação Encontrada 1: baixa acurácia do modelo preditivo de custos em fase de elaboração de orçamento referencial. A deficiência decorre possivelmente: i) da metodologia paramétrica de estimativa utilizada; ii) da qualidade dos dados de entrada utilizados, que por sua vez pode decorrer de seleção de bases de dados inadequadas ou de deficiências na coleta de dados. A causa é provável.

98. Causa da Situação Encontrada 2: baixa acurácia do modelo preditivo de custos em fase de elaboração de orçamento referencial. A deficiência decorre possivelmente da qualidade dos dados de entrada utilizados, que por sua vez pode decorrer de seleção de bases de dados inadequadas ou de deficiências na coleta de dados. A causa é provável.

99. Causa da Situação Encontrada 3: falha de supervisão no processo de trabalho de elaboração do orçamento estimativo. A causa é provável.



Evidências da causa da situação irregular

100. As situações encontradas 1 a 3 têm causas prováveis que não apresentam evidências discerníveis. Como evidência negativa das situações encontradas (evidência por ausência), aponta-se a ausência de indicação completa, nos relatórios de EVTE de fases II e III de Búzios 9,10 e 11, da origem dos dados utilizados nas estimativas de custos dos lotes A e B e no orçamento referencial dos lotes A, B e A1. A equipe de fiscalização, contudo, não avançou na investigação dessa ausência.

Efeitos da situação irregular

101. Efeito da Situação Encontrada 1: estimativa de custos implicando incerteza quanto à regularidade da tomada de decisão de passagem da Fase II para Fase III do PDP de Búzios 9, 10 e 11, em virtude de incerteza quanto ao real valor do VPL em Fase II do projeto. O efeito é potencial.

102. Efeito da Situação Encontrada 2: orçamento referencial composto por itens com valores incompatíveis com o mercado, implicando: i) aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado; ii) aquisições sem o devido caráter competitivo; iii) prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. O efeito é potencial.

103. Efeito da Situação Encontrada 3: orçamento referencial composto por itens com valores incompatíveis com o mercado, implicando: i) aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado; ii) aquisições sem o devido caráter competitivo; iii) prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. O efeito é potencial.

Encaminhamento da equipe de fiscalização

104. Recomendar à Petrobras que, em cumprimento aos itens 3.3.2.22, 3.3.2.37 e 3.3.2.46 do Padrão PP-1PBR-00501-K, com vistas a propiciar estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos: i) documente claramente os referenciais de custos, apontando as fontes dos dados; ii) documente em análise formal as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados, em linha de aproximação com o determinado no item 3.4.2.2 do Padrão PP-1PBR-00501-K para valores constantes de propostas comerciais e orçamentos referenciais;

105. Dar ciência à Petrobras de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes implica não atendimento aos seguintes dispositivos: Art. 42, § 1º, inciso II, Lei 13.303/2016; Art. 42, § 2º, inciso I, Lei 13.303/2016.

III. Análise dos comentários dos gestores

106. Preliminarmente, a equipe informa que, à luz da identificação de necessidades de ajustes:

a) reenumerou as tabelas 3, 4, 5 e 6 constantes da versão preliminar do relatório à peça 15, que passaram respectivamente para 2, 3, 4 e 5 nesta versão;

b) suprimiu da versão final do relatório o parágrafo 106 originalmente constantes da versão preliminar, eis que o teor dele se encontra apresentado nos dois parágrafos imediatamente antecedentes;

c) suprimiu os apêndices B e C originalmente constantes da versão preliminar do relatório (que se encontravam sem conteúdo), renomeando os remanescentes de acordo com a ordem alfabética, de maneira que os apêndices E a J estão agora apresentados, respectivamente, como C a H.



107. Em relação a análise dos comentários dos gestores, cumpre ressaltar ainda preliminarmente, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que em sede de processo de controle externo eles não se afiguram, em sentido estrito, como instância de exercício de contraditório e ampla defesa de pessoas submetidas à jurisdição do Tribunal. São, antes, atividade colaborativa e dialética de construção de entendimento dos assuntos investigados e suas conclusões, que envolve equipe de fiscalização do TCU e gestores da entidade fiscalizada.

108. À equipe cabe apenas se pronunciar em relação aos fatos expostos pelo gestor que sejam relacionados com os assuntos tratados no relatório. A análise dos comentários, portanto, não exige da equipe de fiscalização pronunciamento quanto a eventuais petições do jurisdicionado nela existentes, que devem ser tratadas pela equipe como sugestões do gestor.

109. Provocado a se manifestar acerca dos achados da Auditoria Fiscalis 42/2023 (Ofício 47646/2023-TCU/Seproc, de 26/9/2023, peça 17), o presidente a Petrobras (Carta GAPRE0108/2023, de 18/10/2023, peça 19), encaminhou comentários à versão preliminar do relatório de auditoria constante da peça 15. A carta se encontra acompanhada de nota técnica de 18/10/2023 (peça 20). A nota apresenta os comentários (peça 21), que foram elaborados pela Diretoria de Engenharia, Tecnologia e Inovação (Denge). Os comentários estão instruídos pelos documentos acostados pela Companhia às peças 22 a 25.

110. De acordo com a estatal, os comentários foram elaborados com o propósito de contribuir para o esclarecimento dos seguintes aspectos do relatório preliminar:

a) Aderência das conclusões aos documentos e informações fornecidos pela Petrobras em atendimento às requisições da equipe de auditoria e acostados aos autos;

b) Existência de oportunidades de melhoria nos processos internos da Companhia relacionados com os objetos da ação de controle.

111. O Comentário 1 do gestor tece considerações acerca do item III.1 do relatório preliminar, parágrafos 38 a 62 (deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11). O Comentário 2 passa a considerações acerca do item III.2 do relatório preliminar, parágrafos 63 a 106 (demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores).

112. A análise ora empreendida é estruturada em três tópicos, denominados Comentário Introdutório, Comentário 1 e Comentário 2, cada um seguido da respectiva conclusão. Ela agrupa os esclarecimentos do gestor por tema e não os apresenta necessariamente na ordem em que o gestor se manifesta na peça 21.

Comentário Introdutório: ausência de elementos comprobatórios das conclusões da equipe de fiscalização

113. Como introdução aos comentários sobre cada achado, na página 3 da peça 21, o gestor alega que:

Em outras palavras, o próprio Relatório reconhece a ausência de elementos comprobatórios, ou mesmo de indícios, para fundamentar tais conclusões, deixando claro que, não havendo lastro para tais afirmações, as mesmas não devem ser mantidas na sua versão final.

Análise e conclusão para os Comentários Introdutórios

114. Os comentários do gestor, não são suficientes para afastar as conclusões da equipe, a saber: (i) existência de falhas que se traduzem em oportunidades de melhoria na instrução dos



processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III de UEPs; (ii) demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores.

115. A ausência de informações, em detrimento da alusão feita pelo gestor como “ausência de elementos comprobatórios”, constitui evidência para as conclusões da equipe auditora, uma vez que no cerne dos achados estão a configuração da falta de clareza, ausências de justificativas e explicações, além das inconsistências de informações verificadas pela equipe auditora.

116. Não obstante, foram realizadas alterações nas redações dos parágrafos 79, 82, 86 e 87 à luz das sugestões do gestor e tendo em conta melhor clareza na descrição do achado de auditoria.

117. Esse tema será revisitado mais adiante, na análise do Comentário 2.

Comentário 1: conclusões equivocadas da equipe de fiscalização acerca das informações que instruem os processos de estimativa de custos, da premissa para o POB, das referências utilizadas nas estimativas e das variações dos valores das estimativas

118. A seguir, o gestor passa a considerações acerca do item III.1 do relatório preliminar, parágrafos 38 a 62 (deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11).

119. (...)

120. Informa, em síntese, que a capacidade de água considerada é de 200 mil bbl/dia e que “não houve alteração na capacidade de tratamento de água produzida do Projeto da UEP de Alta Capacidade de Búzios 9, Búzios 10 e Búzios 11 entre o Projeto Conceitual e o Projeto Básico”. Informa também que a premissa utilizada se encontra documentada em diversos documentos, quais sejam, EC-3A36.09-1350-950-1BZ-001-C, EC-3A36.09-1350-950-1BZ-004-0, EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004-A. Reconhece, contudo, que no documento EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004-A (Cenário Base) de Fase II (citado na letra (b) do item 46 do Relatório preliminar peça 15), de Búzios 10 e Búzios 11, consta, de forma equivocada o valor de 150 mil bbl/d para a capacidade de tratamento de água produzida, tratando-se de erro material de digitação.

121. Esclarece que “a capacidade de 250 mil bbl/dia, apresentada na pág. 20 do Relatório de EVTE de Fase II de Búzios 11 (bem como nas págs. 18 e 27 do Relatório de EVTE de Fase II de Búzios 9 e 10, respectivamente), refere-se à injeção de água dessulfatada”.

122. Em relação à Situação Encontrada 2 do item III.1 do relatório (falha na clareza da informação da premissa utilizada para o POB), o gestor sugere que seja revista a redação do parágrafo 47 da versão preliminar do relatório de fiscalização.

123. (...)

124. Esclarece que o número de POB considerado nas estimativas é de 240 pessoas e que “Não houve alteração no número de POB do Projeto da UEP de Alta Capacidade de Búzios 9, Búzios 10 e Búzios 11 entre o Projeto Conceitual e o Projeto Básico”. Reconhece, contudo, que, “No documento EC-3A36.00-1350-950-1BZ-004-A (Cenário Base) de Fase II, de Búzios 10 e Búzios 11, consta o valor de 160 de forma equivocada, tratando-se de erro material de digitação”.

125. Em relação à Situação Encontrada 3 do item III.1 do relatório (falha na clareza acerca das referências utilizadas nas estimativas de custo paramétricas apontadas nos EVTEs), o gestor sugere que sejam revistas as redações dos parágrafos 59 e 61 da versão preliminar do relatório de fiscalização.

126. Apresenta o gestor resumos da sequência de fatos relacionados com a confecção das estimativas de custo, além de diversos esclarecimentos sobre a formação dos valores dessas



estimativas, reconhecendo, inclusive existência de erro de digitação na referência da estimativa na p. 208 do relatório de EVTE Fase III de Búzios 9.

127. Em relação à Situação Encontrada 4 do item III.1 do relatório (falhas nas justificativas das variações dos valores das estimativas de custos de Fase II para Fase III), o gestor sugere que sejam revistas as redações dos parágrafos 48 e 49 da versão preliminar do relatório de fiscalização.

128. (...)

129. Ressalta que “o valor estimado do CAPEX para a UEP de Búzios 9 (P-80) aumentou 6% entre a Fase II e o orçamento referencial (de US\$ 3,373 bilhões para US\$ 3,575 bilhões)” e que “o valor estimado do Capex para as UEPs de Búzios 10 e 11 (P-82 e P-83) aumentou 3% entre a Fase II e o orçamento referencial (de US\$ 3,470 bilhões para US\$ 3,575 bilhões)”. Diante disso, o gestor entende que “não há erro sistêmico no processo de trabalho” e que “não há viés de otimismo nas estimativas de custo de Fase II”.

Análise e conclusão para o Comentário 1

130. Os esclarecimentos do gestor, em que pese o grau de detalhe e sua importância para melhor compreensão dos processos de trabalho investigados, bem como a honestidade em reconhecer erros existentes nos documentos apresentados à fiscalização, não se apresentam suficientes para afastar as conclusões da equipe quanto a existência de falhas que se traduzem em oportunidades de melhoria na instrução dos processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III de UEPs.

131. A equipe compreende o grau de complexidade dos processos envolvidos nas estimativas de custos de UEPs e reconhece os esforços dos colaboradores da Petrobras em levar os processos a cabo da melhor forma. Contudo, pela extensão complexidade e materialidade do objeto, tais processo necessitam que a documentação esteja rigorosamente organizada e livre de vícios que obscureçam a compreensão dos fatos.

132. Por esse motivo, a equipe não acolhe a sugestão do gestor constante do Comentário 1.

Comentário 2: conclusões equivocadas da equipe de fiscalização acerca da demonstração de aderência dos valores das obras, bens e serviços aos praticados nos mercados fornecedores

133. No Comentário 2, o gestor passa a considerações acerca do item III.2 do relatório preliminar, parágrafos 63 a 106 (demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores).

134. Em primeiro lugar, revisitando os argumentos apresentados no Comentário Introdutório, e ao longo de boa parte do Comentário 2, o gestor apresenta argumentos para afirmar que parte das conclusões da equipe de fiscalização (notadamente as apontadas os parágrafos 79, 82, 86 e 87 do relatório preliminar) não encontram respaldo em evidências. De acordo com a peça 21, p. 2:

Com base nos aludidos parágrafos, observa-se fragilidade quando o Relatório sugere que algum licitante pode ter obtido acesso prévio, e indevido, ao orçamento referencial da contratação, e que a Companhia possa ter manipulado suas estimativas para convergir com a proposta comercial de determinado licitante; ou, ainda, que a gestão dos projetos dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios tenha, deliberadamente, induzido um processo de tomada de decisão, em desacordo com os deveres fiduciários prescritos pela Lei 6.404/76, quanto à suficiência, idoneidade e rastreabilidade das informações e análises técnicas apresentadas aos órgãos decisores superiores.

Isso porque o próprio Relatório Preliminar registra que os apontamentos feitos são de difícil evidência (parágrafo 79) ou se utiliza em alguns trechos de termos não assertivos, destacando que o cenário encontrado “sugere” a suposta irregularidade



apontada (parágrafos 82, 86 e 87), a demonstrar a ausência de evidências para as citadas considerações.

Em outras palavras, o próprio Relatório reconhece a ausência de elementos comprobatórios, ou mesmo de indícios, para fundamentar tais conclusões, deixando claro que, não havendo lastro para tais afirmações, as mesmas não devem ser mantidas na sua versão final.

135. Para aqueles parágrafos, o gestor sugere a exclusão do seu teor do relatório de auditoria.

136. Em relação à Situação Encontrada 1 do item III.2 do relatório preliminar (falhas nas estimativas de custos), foram evidenciadas significativas variações imotivadas: i) em rubricas componentes na comparação entre estimativas com objetos similares; ii) entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial. Para essa situação, apresenta o gestor que informações relacionadas a construção de estimativas de custos paramétricas e de orçamentos referenciais, alertando para as diferenças entre um e outro modelo de estimação de valores.

137. Considera que, em concreto, “não há indícios de impropriedades na qualidade dos dados de entrada nem no design do modelo de estimativa”. Aponta como equivocado o método analítico praticado pela equipe de fiscalização, que compara “o valor médio das Estimativas de Custo de Fase II com o valor P95 do Orçamento Referencial, além de desconsiderar os efeitos inflacionários entre os referenciais de tempo dos valores”. A consequência dessa prática, no sentido de identificar significativas variações imotivadas entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial, é, no entender do gestor, equivocada.

138. Considera, portanto, que “não há significativas variações imotivadas entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial”, diferentemente das apontadas nas comparações 1.1, 1.2.a e 1.2.b do item III.2 do relatório preliminar.

139. Em relação à Situação Encontrada 2 (falhas no orçamento referencial), foram evidenciadas significativas variações imotivadas: i) entre os valores globais das estimativas de custos e o valor global do orçamento referencial; ii) entre o orçamento referencial e as propostas de comerciais vencedoras da licitação.

140. Em relação às comparações 2.2 e 2.3, o gestor apresenta suas considerações acerca das condições de contorno para elaboração de orçamentos de “obras industriais complexas, notadamente construções de estruturas oceânicas para produção de óleo e gás”, para as quais “não existem composições de serviços padronizadas, nem tampouco referências públicas de preços de materiais e equipamentos de processo”. Esclarece, para explicar a divergência dos valores unitários vis-à-vis valores globais, que

Não obstante os efeitos das variadas técnicas construtivas (com variações em equipes, máquinas, homem-hora e equipamento-hora) e as margens de variação dos índices de produtividade, somente diferenças na composição da estrutura analítica do projeto (EAP) já seriam suficientes para justificar grandes variações, não raramente observadas, nos valores parciais da estrutura analítica de custos (EAC), em seus diversos níveis (por exemplo em pacotes de trabalho), sem, contudo, produzir grandes variações no valor total.

Isso é perfeitamente compreensível, já que o valor do escopo integral, em última análise, nada mais é que a soma de todos os custos de serviços, materiais e equipamentos de processo, independentemente de como tenham sido compostos nas diversas parcelas ou pacotes de trabalho que integrem a EAC.



As variações, especialmente no planejamento da construção, modificam a EAP e, consequentemente, a alocação de valores na EAC. Isso se dá de forma balanceada, como por exemplo quando é colocado no pacote de trabalho “B” aquilo poderia estar no pacote de trabalho “A”, assim se repetindo em toda a estrutura, sem, no entanto, alterar o valor global, que resulta da soma de todos os pacotes de trabalho (“A” + “B” + “C” + ...).

141. A partir daí, o gestor esmiuça o método de formação de custos adotado pela Petrobras para o caso das estimativas de custo das UEPs em questão. Informa, dentre outras coisas, que os “orçamentos referenciais para projetos de investimentos da Petrobras seguem as metodologias conhecidas como ‘semi-detalhada’ e ‘detalhada’, do tipo ‘bottom up’”. Apresenta, a seguir, dados numéricos para demonstrar, de forma sucinta, a quantidade de trabalho realizado para que o orçamento referencial fosse produzido de forma compatível com a extensão e complexidade do objeto orçado. 8.

142. Em conclusão, para a Situação Encontrada 2, afirma o gestor sua confiança na robustez do processo de orçamentação da estatal, conforme constatado, segundo ele, pelo Tribunal no TC 046.868/2020-8.

143. Em relação à Situação Encontrada 3 (falhas na justificativa do valor do desconto no preço da UEP adicional), foi evidenciada incompatibilidade da extensão e da profundidade do método de cálculo do valor final previsto para o Lote A1 da Oportunidade 7003470660/2021 com a materialidade e relevância do objeto.

144. Aponta a equipe de fiscalização que (1) as justificativas para o cálculo do preço da unidade adicional tangenciam apenas brevemente aspectos relacionados com a economia de escala do fornecimento conjunto de dois FPSOs, ao invés de apenas um, pelo mesmo contratado. Aponta também que, na justificativa, (2) não são tecidas considerações acerca do risco de concentração no mesmo fornecedor de itens críticos aos PDPs de Búzios 9, 10 e 11.

145. Em relação ao aspecto apontado em (1), esclarece o gestor que

A hipótese de economia de escala não foi considerada, tendo em vista as margens de incertezas de preços já consideradas no orçamento referencial, os possíveis efeitos de escala já alcançados pela indústria que atende ao mercado em questão e, portanto, presentes nas bases de dados utilizadas e a hipótese da contratada converter um eventual desconto em contingência para fazer frete a novas ameaças.

146. Em relação ao aspecto apontado em (2), o gestor não apresentou comentários. Salienta o presidente da estatal, contudo, que

a aparente simplicidade atribuída ao relatório RL-3A36-06-1350-950-1BZ-001 não condiz com a profundidade real dada ao estudo realizado que, além de conter a estimativa do percentual de redução, exigiu consulta e coleta de informações com profissionais das áreas de suprimentos, engenharia, planejamento e orçamentação, além de consulta ao mercado por meio de RFI com potenciais licitantes.

Análise e conclusão para o Comentário 2

147. Inicialmente, quanto a afirmação de que as conclusões da equipe de fiscalização não encontram respaldo em evidências, os parágrafos apontados pelo gestor se relacionam com a demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores (item III.2 do relatório preliminar, parágrafos 63 a 106). Essa demonstração insuficiente ficou evidenciada, em resumo, pelas diferenças não explicadas de preços individuais contratados em comparação com os valores individuais contidos no orçamento da estatal.

148. Em concreto, em relação aos parágrafos 79, 82, 86 e 87, a equipe de fiscalização



verificou que as comparações entre os valores globais dos orçamentos referenciais e os valores globais das propostas vencedoras evidenciaram diferenças (pequenas) que contrastam significativamente com as diferenças (grandes) existentes nos valores individuais dos itens.

149. De maneira inequívoca, os auditores do TCU devem sempre buscar obter evidências suficientes e relevantes para fundamentar suas conclusões e recomendações.

150. No caso em questão, as situações apontadas (em que as estimativas de valores globais da Petrobras convergem com os valores globais das propostas, mas divergem nos individuais) não foram explicadas pela documentação a que teve acesso a equipe de fiscalização até a últimação dos trabalhos. Nesse caso, a percepções da equipe de fiscalização, no sentido de que essa explicação precisa ser mais bem documentada nos processos de trabalho em questão, podem fornecer insights sobre possíveis melhorias desses processos.

151. A equipe, portanto, ao apontar possíveis motivos para as situações inexplicadas, contribui com as tentativas de compreensão dos riscos envolvidos nos processos de trabalho da estatal voltados para a estimação de custos. Essa conduta é legitimada ainda pela oportunidade de ação do controle externo, necessária para estimular na entidade fiscalizada ações corretivas e medidas para mitigar riscos identificados durante a auditoria.

152. Quanto às situações encontradas 1 a 3 item III.2 do relatório preliminar, a equipe mantém o entendimento de que as significativas variações imotivadas caracterizam indícios de impropriedades potencialmente devidas à qualidade dos dados de entrada ou ao design dos modelos de estimativas.

153. O método analítico praticado pela equipe de fiscalização é, evidentemente, uma aproximação. Apresenta-se, contudo, conveniente e oportuno para a juízo de valor praticado e suas consequências, eis que equilibra os custos da ação de controle com seus benefícios para a Administração.

154. De fato, a abordagem da equipe do TCU permitiu constatar que:

- a) O valor das estimativas de custo se comparados com o orçamento referencial apresentam grandes diferenças;
- b) As propostas apresentam preços globais próximos do constante no orçamento referencial, mas os preços unitários apresentam grandes diferenças;
- c) As propostas apresentam preços globais próximos entre si, seus preços unitários apresentam diferenças, mas essas diferenças são menores.

155. Para “a”, as possíveis falhas na elaboração das estimativas e orçamentos são muitas. Sua identificação exaustiva exige uma quantidade e tipo de trabalho que é incompatível com a atividade de controle externo, a quem cabe precipuamente colaborar com a entidade fiscalizada apontando possíveis oportunidades de melhoria.

156. Um exemplo de oportunidade de melhoria se relaciona com o aprimoramento na definição dos parâmetros para a estimação do valor global nas estimativas de custo de Fase II, ou seja, com o design dos modelos de estimativas. A utilização de técnicas paramétricas para a estimação do valor global requer a definição de parâmetros adequados, como taxas de produtividade, custos unitários médios, entre outros. Se esses parâmetros forem definidos de forma inadequada, isso pode levar a uma estimativa incorreta do valor global da obra. Por exemplo, se as taxas de produtividade utilizadas forem muito altas ou muito baixas, isso pode resultar em um valor global estimado que difere significativamente do valor calculado a partir dos preços unitários.

157. Outro exemplo se relaciona com o aprimoramento na definição dos preços unitários dos componentes da obra nos orçamentos referenciais, ou seja, com os dados de entrada. O cálculo



do valor global a partir dos preços unitários dos componentes da obra requer a definição correta desses preços. Se os preços unitários forem definidos de forma inadequada, seja por falta de consideração de custos adicionais, como tributos, ou falta de consideração de variações regionais de preços, isso pode levar a uma estimativa incorreta do valor global da obra.

158. Um terceiro exemplo, também relacionados com os dados de entrada, se relaciona com consideração de variações de escopo. É possível que as estimativas de custo de Fase II e os orçamentos referenciais, por serem elaborados em momentos diferentes, reflitam variações de escopo não adequadamente consideradas. Isso pode levar a uma diferença significativa entre os valores globais estimado e calculado.

159. É importante ressaltar que essas são apenas algumas possíveis oportunidades de melhoria. Fatores como falta de consideração de riscos e incertezas, entre outros, também podem levar a diferenças significativas entre os valores globais estimado e calculado.

160. Em relação a constatação resumida em “b”, a equipe de fiscalização não ignora que é possível que as empresas tenham adotado diferentes estratégias de alocação de custos em suas propostas. Cada empresa pode ter uma abordagem diferente para distribuir os custos totais do projeto em seus preços unitários. Isso pode resultar em diferenças significativas nos preços unitários, mesmo que os preços globais sejam semelhantes.

161. Em relação a constatação resumida em “c”, a equipe de fiscalização não ignora que a ocorrência pode se dever a diferentes estratégias de precificação adotadas pelas empresas concorrentes. Cada empresa pode ter uma abordagem diferente para calcular seus preços unitários, levando em consideração fatores como custos de produção, margem de lucro desejada, eficiência operacional, entre outros. Portanto, mesmo que os preços globais sejam semelhantes, as diferenças nos preços unitários podem refletir diferentes estruturas de custos e estratégias de precificação adotadas pelas empresas.

162. Entretanto, uma vez que as situações encontradas apontadas pela equipe de fiscalização não foram explicadas pelos comentários do gestor (peça 21) ou tampouco demonstradas pela documentação que os acompanha (peças 22 a 25), e considerando a razoabilidade das oportunidades de melhorias apontadas, a equipe não acolhe a sugestão do gestor constante do Comentário 2.

IV. Conclusão

163. Em síntese, a auditoria identificou dois achados.

164. O primeiro se relaciona com deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fase II e Fase III das UEPs de Búzios 9, 10 e 11. O achado envolve quatro situações encontradas. A primeira abrange falhas nas justificativas para a capacidade de tratamento de água produzida. A segunda é afeta a falhas nas justificativas para o número de pessoas a bordo. Já a terceira está relacionada com falhas nas justificativas das referências utilizadas nas estimativas de custo paramétricas apontadas nos EVTE. A quarta, por fim, envolve falhas nas justificativas das variações dos valores das estimativas de custos de Fase II para Fase III. (Vide Seção III.1.)

165. O segundo achado se relaciona com a demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores. O achado envolve três situações encontradas. A primeira está relacionada a falhas nas estimativas de custos em Fase II dos Lotes A e B. Já a segunda se caracteriza por falhas no orçamento referencial das unidades P-80, P-82 e P-83. Por fim, a terceira denota falhas na justificativa do valor do desconto no preço da UEP adicional do Lote A (Lote A1, P-83). (Vide Seção III.2.)

166. Em relação à primeira questão de auditoria, não foram identificados indícios de que as etapas de formação das estimativas de custos dos objetos dos lotes A (P-80), A1 (P-83) e B (P-82) da



Oportunidade Petrobras 7003470660 foram feitas de forma pontualmente inadequadas. Quanto à segunda questão, foram identificadas evidências de que as estimativas dos custos e o orçamento estimativo dos FPSOs Petrobras P-80, P-82 e P-83 não estão adequadamente fundamentados quanto a aderência dos valores ao praticados pelo mercado.

167. De forma a tratar os achados apontados, serão propostas recomendações à Petrobras no sentido de, quanto aos processos de trabalho das estimativas de custo de UEPs, documentar claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase do processo, e, quanto as estimativas de custo e orçamentos referenciais, documentar claramente os referenciais de custo bem como as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados. Também será dada ciência à companhia de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes implica não atendimento a dispositivos da Lei 13.303/2016.

168. As propostas de encaminhamento têm como benefício esperado o aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos, contribuindo para a regularidade e a economicidade de atos e contratos relacionados com obras e serviços de construção e montagem prestados à Petrobras.

169. Em consonância com o art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, as verificações do que for implementado pela Petrobras em face das oportunidades de melhoria ora apontadas serão feitas em ações de controle voltadas às futuras contratações para aquisições de FPSOs, considerando a natureza contínua dos trabalhos realizados por esta Unidade Técnica no segmento de E&P da Companhia. Pela mesma razão, não serão propostos monitoramentos específicos para as recomendações deste relatório, em cumprimento ao art. 17, § 2º da Resolução-TCU 315/2020.

V. Proposta de encaminhamento

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

170.1. Recomendar à Petrobras que:

a. em cumprimento a Lei 6.404/1976, art. 159, § 6º, conforme precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04), nos processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção, documente claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase de projeto, de maneira a permitir tomadas de decisões adequadamente informadas quanto a sua evolução, especialmente no que tange ao grau de detalhamento dos impactos das mudanças;

b. em cumprimento aos itens 3.3.2.22, 3.3.2.37 e 3.3.2.46 do Padrão PP-1PBR-00501-K, com vistas a propiciar estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos: i) documente claramente os referenciais de custos, apontando as fontes dos dados; ii) documente em análise formal as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados, em linha de aproximação com o determinado no item 3.4.2.2 do Padrão PP-1PBR-00501-K para valores constantes de propostas comerciais e orçamentos referenciais;

170.2. Dar ciência à Petrobras de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes implica não atendimento do art. 42, § 1º, II e § 2º, I da Lei 13.303/2016.

170.3. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de tornar o



presente relatório público, à exceção dos parágrafos 46, 47, 50, 92, 119, 123 e 128; das figuras 2 e 3; dos quadros 4 e 5; dos valores monetários das tabelas 1, 2, 3, 4 e 5; dos apêndices B, C, D, F, G, H; e do Anexo A, fazendo incidir sobre as peças e papéis de trabalho deste processo a classificação proposta no aplicativo “Classificação de peças do e-TCU com restrição de acesso”, de modo que a concessão de vistas e cópias destes autos seja feita de acordo com as restrições ou permissões ali constantes.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), tendo por objeto a avaliação dos Planos de Desenvolvimento da Produção (PDPs) dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios, no pré-sal da Bacia de Santos, em especial a regularidade das estimativas da Companhia em relação aos custos das Unidades Estacionárias de Produção (UEPs), do tipo *Floating, Production, Storage and Offloading* (FPSO), relativas às plataformas P-80, P-82 e P-83.

A seleção do objeto da auditoria ocorreu em razão da alta materialidade dos projetos dentro do Plano Estratégico da Petrobras, da tempestividade da ação de controle e do aumento do *Capital Expenditure* (Capex) – ou despesas de capital – previsto no plano estratégico vigente, em relação às previsões dos planos anteriores.

No curso da auditoria, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) avaliou os indícios de inconsistência nas estimativas de custos realizadas pela Companhia, por meio da análise dos seguintes objetos:

a) licitação denominada Oportunidade 7003470660/2021, para fornecimento de três FPSOs para os módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios (respectivamente P-80, P-82 e P-83), cujo aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial da União de 4/5/2021;

b) estimativas de custos do FPSO destinado ao módulo 9 do Campo de Búzios, no valor de US\$ 2.467.483.849,96;

c) estimativa de custos dos FPSOs destinados aos módulos 10 e 11 do Campo de Búzios, no valor individual de US\$ 2.508.706.312,29; e

d) orçamento referencial dos FPSO da Oportunidade 7003470660/2021, no valor individual de US\$ 3.574.982.980,81: i) do Lote A da (Búzios 9, P-80); ii) do Lote B (Búzios 10, P-82); iii) do Lote A1 (Búzios 11, P-83).

Com o intuito de verificar a pertinência dos procedimentos auditados em relação à legislação, a equipe de auditoria formulou dois principais questionamentos: i) se as etapas de formação das estimativas de custos dos objetos de cada lote foram feitas de forma adequada; e ii) se as estimativas de custo das UEPs estariam adequadamente fundamentadas.

Foram identificados dois achados de auditoria. O primeiro consiste em deficiências nas informações que instruem os processos de estimativa de custos em Fases II e III das UEP de Búzios 9, 10 e 11. O segundo refere-se à demonstração insuficiente de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores.

Em face de tais achados, a equipe de auditoria, com o aval dos dirigentes da AudPetróleo, propôs: (i) expedir recomendações à Petrobras, a fim de aperfeiçoar os processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção; (ii) dar ciência à entidade sobre as falhas encontradas nesses processos.

Feito este breve resumo, **passo a decidir.**



Manifesto-me de acordo com o exame realizado pela AudPetróleo, adotando-o como razões de decidir.

De acordo com o relatório de auditoria, o Plano Estratégico 2023-2027 da Petrobras prevê grandes investimentos no segmento de Exploração e Produção (E&P), com foco no pré-sal, com a estimativa de um Capex de US\$ 78 bilhões para o período, sendo 83% para o segmento de E&P, 10% para o refino e 7% para os demais segmentos.

A análise empreendida pela AudPetróleo identificou dois achados, ambos relacionados às estimativas de custos das UEPs, usualmente chamadas de plataformas de petróleo.

O primeiro refere-se às deficiências nas informações que instruem os processos de estimativas de custos dos projetos conceituais (Fase II) e dos projetos básicos (Fase III) das UEPs de Búzios 9, 10 e 11. Houve variações significativas dos valores estimados em cada uma dessas fases, sem justificativas claras acerca dos seus reais motivos, em especial os fundamentos das premissas inicialmente adotadas e suas posteriores revisões.

Nesse sentido, foram identificadas falhas nas justificativas para: i) a capacidade de tratamento de água produzida; ii) a quantidade de pessoas a bordo (*People on Board* – POB); iii) as referências utilizadas nas estimativas de custo paramétricas apontadas nos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTes); e iv) as variações das estimativas de custos da Fase II para a Fase III.

Tais situações podem ter origem em falhas sistêmicas na Petrobras, como a deficiência da supervisão da aplicação do processo de trabalho de estimativa de custo nas UEPs de Búzios, bem como dos controles internos do processo e do desenho do processo de trabalho em questão.

O segundo achado consiste na insuficiente demonstração de que os valores das obras, bens e serviços estão de acordo com os praticados nos mercados fornecedores. Verificaram-se significativas e não esclarecidas variações entre os valores globais das estimativas de custos e do orçamento referencial da Oportunidade 7003470660/2021, bem como entre o referido orçamento referencial e as propostas comerciais vencedoras da licitação.

Nesse contexto, tais deficiências nas estimativas de custos e nos orçamentos estimativos não permitem certeza quanto à regularidade da tomada de decisão de passagem da Fase II para Fase III do PDP de Búzios 9, 10 e 11, em virtude de indefinição do real Valor Presente Líquido (VPL) em Fase II do projeto.

Além disso, orçamentos referenciais compostos por itens com valores não claramente definidos podem implicar aquisições por preços maiores que o de mercado, além de prejuízo gerado por contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. Tais situações representam efeitos potenciais extremamente danosos à empresa, além de vulnerar as normas internas da Petrobras que tratam de orçamentação (Padrão PP-1PBR-00501-K), bem como a Lei 13.303/2016 (art. 42, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso I).

Na mesma linha, também foram identificadas falhas na justificativa do valor do desconto no preço da UEP adicional (Lote A1), caracterizada pela incompatibilidade da extensão e da profundidade do método de cálculo do valor final previsto com a materialidade e relevância do objeto.

Para tanto, foi calculado desconto de 4,2% no preço do objeto do lote principal, com a justificativa de suposta economia de escala decorrente do fornecimento conjunto de dois FPSOs. Segundo a equipe de auditoria, além da inexistência de elementos consistentes para a definição desse percentual, essa modalidade de contratação adicional não levou em conta o risco de concentração em um mesmo fornecedor de itens críticos aos PDPs de Búzios 9, 10 e 11.



Ressalte-se que tal desconto incide em objeto de alta materialidade. O FPSO P-83 é um ativo avaliado em aproximadamente US\$ 3 bilhões, equivalentes a cerca de R\$ 15 bilhões. Logo, deficiências nessa metodologia de cálculo podem gerar elevado impacto negativo à entidade.

As falhas descritas ensejam a atuação deste Tribunal a fim de que a Petrobras aperfeiçoe suas metodologias de estimativa de custos, o que contribui para a regularidade e a economicidade de atos e contratos relacionados com obras e serviços prestados àquela entidade.

Assim, devem ser expedidas **recomendações** à Petrobras com vistas a aprimorar os processos de trabalho de estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção, para torná-las compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos. A Petrobras deve documentar claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase do processo. Também devem ser documentados os referenciais de custo e as respectivas fontes de dados, bem como as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados.

Ademais, cabe dar **ciência** à Companhia de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes viola a Lei 13.303/2016.

Por fim, registre-se que, a partir do resultado dessa auditoria e das recomendações ora acolhidas, a AudPetróleo pretende realizar novas ações de controle voltadas às futuras contratações para aquisições de FPSOs, por meio do trabalho contínuo daquela unidade técnica no segmento de E&P da Petrobras.

Por esse motivo, a AudPetróleo deixou de propor o monitoramento específico das recomendações, consoante previsto no art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020.

Feitas essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1654/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.101/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).



8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de auditoria de conformidade realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), tendo por objeto a avaliação dos Planos de Desenvolvimento da Produção (PDPs), dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios, no pré-sal da Bacia de Santos;

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

9.1. recomendar à Petrobras que:

9.1.1. com fundamento no art. 159, § 6º, da Lei 6.404/1976 e de acordo com precedentes da Comissão de Valores Mobiliários (processos CVM 2005/1443 e 21/04), nos processos de trabalho de estimativas de custos de unidades estacionárias de produção, documente claramente as evoluções dos requisitos de projeto e das soluções tecnológicas adotadas em cada fase de projeto, permitindo a tomada de decisões adequadamente informadas quanto à sua evolução, especialmente no que tange ao grau de detalhamento dos impactos das mudanças;

9.1.2. em cumprimento aos itens 3.3.2.22, 3.3.2.37 e 3.3.2.46 do Padrão PP-1PBR-00501-K, com vistas a propiciar estimativas de custo e orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção compatíveis com o vulto, materialidade e complexidade envolvidos;

9.1.2.1. documente claramente os referenciais de custos, apontando as fontes dos dados;

9.1.2.2. documente, em análise formal, as causas de distanciamentos significativos e inesperados entre custos unitários constantes de diferentes estimativas de custo para bens idênticos ou assemelhados, em linha de aproximação com o determinado no item 3.4.2.2 do Padrão PP-1PBR-00501-K para valores constantes de propostas comerciais e orçamentos referenciais;

9.2. dar ciência à Petrobras de que a execução de projetos de desenvolvimento da produção de campos petrolíferos utilizando estimativas de custo ou orçamentos referenciais de unidades estacionárias de produção fundadas em informações deficientes viola o art. 42, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso I, da Lei 13.303/2016;

9.3. tornar público o relatório da equipe de auditoria, à exceção dos parágrafos 46, 47, 50, 92, 119, 123 e 128, das figuras 2 e 3, dos quadros 4 e 5, dos valores monetários das tabelas 1, 2, 3, 4 e 5, dos apêndices B, C, D, F, G, H, e do Anexo A; e

9.4. manter o sigilo das peças dos presentes autos assim classificadas pela AudPetróleo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1654-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

(Assinado Eletronicamente)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

BRUNO DANTAS
PresidenteWALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.307/2017-2 [Apenso: TC 008.945/2011-0]

Natureza: Embargos de Declaração

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Responsáveis: Alya Construtora S/A (33.412.792/0001-60); Carlos Adalberto Pitta Pinheiro (070.205.540-91); Construcap CCPS Engenharia e Comercio Sa (61.584.223/0001-38); Ecoplan Engenharia Ltda (92.930.643/0001-52); Hugo Sternick (296.677.716-87); Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87); Sultepa Construções e Comércio Ltda. - em Recuperação Judicial (90.318.338/0001-89).

Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Carolina Ferraz da Fonseca (260.322/OAB-SP) e outros, representando Construcap Ccps Engenharia e Comercio Sa; Silvana Regina Schmitt Ribeiro (58.372/OAB-RS), João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF) e outros, representando Hugo Sternick; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Tales Schmidke Barbosa (75.368/OAB-RS) e outros, representando Ecoplan Engenharia Ltda; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), Nayron Sousa Russo (35.147/OAB-DF) e outros, representando Alya Construtora S/A; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), representando Sultepa Construções e Comércio Ltda - em Recuperação Judicial; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIA BR-448/RS. FISCOBRAS 2011. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO PROJETO BÁSICO E DE INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO NA PLANILHA CONTRATUAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. CITAÇÃO DOS CONSÓRCIOS CONSTRUTORES. AFASTAMENTO DA PRESCRIÇÃO RELATIVA AOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE QUE ENSEJARAM DANO AO ERÁRIO.



OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA, REFERENTE A OUTRAS OCORRÊNCIAS NÃO-GERADORAS DE DÉBITO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS EM RELAÇÃO A UM DOS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E CONDENAÇÃO EM DÉBITO DE DOIS DOS CONSÓRCIOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DAS OBRAS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS CONSÓRCIOS. POSSIBILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, SEM CONDENAÇÃO EM DÉBITO, MAS COM APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS DO DNIT PELA PRÁTICA DE ATO DE GESTÃO ANTIECONÔMICO. REGULARIDADE COM RESSALVAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS, COM EXPEDIÇÃO DE QUITAÇÃO. CIÊNCIA. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO POR UM DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Pedro Luzardo Gomes (peça 166) ao Acórdão 1151/2024, cujo teor da parte dispositiva, com os devidos destaques, é o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2986/2016-TCU-Plenário, em razão de sobrepreço e superfaturamento em contratos de obras de implantação e pavimentação de trecho rodoviário da BR 448/RS, conduzidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões do relator, em:

9.1. considerar prescritas as pretensões punitivas relativas aos indícios de irregularidade descritos nos achados de auditoria 3.5 e 3.6, com fundamento no artigo 2º da Resolução-TCU 344/2022, em favor dos Srs. Carlos Adalberto Pitta Pinheiro, Pedro Luzardo Gomes, Hugo Sternick, e Vladimir Roberto Casa;

9.2. arquivar o processo de tomada de contas especial em relação ao Sr. Vladimir Roberto Casa, com fundamento no 11 da Resolução-TCU 344/2022

9.3. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Consórcio formado pelas empresas Sultepa Construções e Comércio Ltda. (líder) e Toniolo Busnello S/A, e pelo Consórcio integrado pelas empresas Ecoplan Engenharia Ltda. (líder) e Magna Engenharia Ltda., relativas aos indícios de irregularidades descritos nos achados 3.1 a 3.4 do relatório de auditoria;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (líder) e Construtora Ferreira Guedes; pelo Consórcio integrado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A (líder), Construtora OAS Ltda. e Construtora Brasília Guaíba Ltda., e pelos Srs. Hugo Sternick, Pedro Luzardo Gomes e Carlos Adalberto Pitta Pinheiro relativas aos indícios de irregularidades descritos nos achados 3.1 a 3.4 do relatório de auditoria;



9.5. julgar regulares com ressalvas as contas do Consórcio formado pelas empresas Sultepa Construções e Comércio Ltda. (líder) e Toniolo Busnello S/A, e do Consórcio integrado pelas empresas Ecoplan Engenharia Ltda. (líder) e Magna Engenharia Ltda., expedindo-lhes quitação;

9.6. julgar irregulares as contas do Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (líder) e Construtora Ferreira Guedes, bem como as contas do Consórcio integrado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A (líder), Construtora OAS Ltda. e Construtora Brasília Guaíba Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com artigos. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno:

9.6.1. Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (líder) e Construtora Ferreira Guedes, referente ao Contrato 491/2009 – Lote 2 da BR 448/RS:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.746,15	31/8/2010
3.002,59	1/9/2010
20.141,73	3/9/2010
29.968,10	25/10/2010
33.925,42	8/12/2010
107.836,65	9/12/2010
253.954,31	7/1/2011
96.055,13	17/3/2011
904.810,01	30/3/2011
461.624,91	14/4/2011
1.382.728,15	16/6/2011
236.944,75	16/6/2011
619.266,55	6/7/2011
1.224.351,68	24/8/2011
299.473,25	28/9/2011
311.664,32	7/11/2011
937.393,66	10/11/2011
699.996,40	21/12/2011
647.448,76	29/12/2011
388.349,06	10/2/2012
616.246,36	22/3/2012
336.745,36	20/4/2012
372.619,96	14/5/2012
316.016,43	5/6/2012
617.591,67	10/7/2012
564.692,49	1/8/2012
334.005,62	26/9/2012
89.374,72	17/10/2012
258.774,08	5/11/2012
34.663,60	17/12/2012



76.170,96	28/12/2012
159.269,30	31/1/2013
13.203,94	15/3/2013
122.393,61	15/4/2013
13.776,57	15/5/2013
87.537,48	19/8/2013
46.573,93	19/8/2013
39.588,90	24/9/2013
111.411,12	30/9/2013
42.019,31	29/11/2013
409.999,12	28/12/2013
553.565,86	28/12/2013
642.035,91	31/1/2014
567.741,36	31/3/2015

9.6.2. Consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A (líder), Construtora OAS Ltda. e Construtora Brasília Guaíba Ltda, referente ao Contrato 492/2009 – Lote 3 da BR-448/RS:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
97.123,20	17/6/2010
446.575,21	29/6/2010
469.022,02	31/8/2010
700.693,14	3/9/2010
1.111.299,84	26/10/2010
1.092.536,88	7/12/2010
1.353.832,45	30/12/2010
577.086,06	7/1/2011
812.582,36	10/3/2011
1.453.999,85	16/3/2011
958.046,17	14/4/2011
791.969,10	12/5/2011
1.192.119,93	31/5/2011
862.458,63	24/6/2011
860.855,38	22/7/2011
482.714,99	29/8/2011
466.962,46	21/10/2011
165.771,66	7/11/2011
171.300,37	30/11/2011
341.696,72	27/12/2011
75.797,32	5/3/2012
230.494,44	21/3/2012
179.949,54	23/4/2012
248.769,83	8/5/2012
374.787,59	29/5/2012
574.990,49	26/6/2012
544.911,89	30/7/2012



670.578,88	30/8/2012
841.751,59	21/9/2012
958.805,41	29/10/2012
1.095.218,11	20/11/2012
2.160.209,80	20/12/2012
919.412,29	30/1/2013
1.648.043,04	5/3/2013
2.563.285,75	27/3/2013
1.957.623,52	23/4/2013
1.419.526,07	24/5/2013
888.284,29	28/6/2013
407.171,24	19/8/2013
241.140,41	30/8/2013
250.023,24	30/9/2013
184.835,76	31/10/2013
209.158,90	2/1/2014
534.260,00	30/12/2013
66.447,76	28/2/2014
568.495,90	28/2/2014

9.7. aplicar ao Consórcio formado pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (líder) e Construtora Ferreira Guedes, referente ao Contrato 491/2009 – Lote 2 da BR 448/RS, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 8.750.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. aplicar ao Consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A (líder), Construtora OAS Ltda. e Construtora Brasília Guaíba Ltda., referente ao Contrato 492/2009 – Lote 3 da BR-448/RS, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.649.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações dos consórcios mencionados no item 9.6 deste acórdão;

9.10. **julgar irregulares as contas** dos Srs. Hugo Sternick, **Pedro Luzardo Gomes** e Carlos Adalberto Pitta Pinheiro, **aplicando-lhes sanção pecuniária individual prevista no art. 58, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)**, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 parágrafo único, 23, inciso III, 58, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, e 268, inciso I, do Regimento Interno;



9.11. *determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis nomeados no item 9.8 deste acórdão, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto da dívida na remuneração dos servidores, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;*

9.12. *encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;*

9.13. *encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.*

Em síntese, o embargante Pedro Luzardo Gomes aduz vícios de omissão, obscuridade e contradição da deliberação recorrida em razão dos seguintes argumentos:

- ausência de análise dos limites de competência deferida ao recorrente. O responsável, na condição de membro integrante da comissão do DNIT encarregada de analisar e aprovar os projetos das obras, não poderia ser punido por ter observado os limites de competência definidos na Portaria DNIT 1.421, na Instrução de Serviço DNIT 13/2008 e a Resolução DNIT 10/2007;

- não-aderência da multa cominada ao responsável à medida de reorientação administrativa prevista no artigo 12 da Resolução-TCU 344/2022, mesmo na hipótese de prescrição da pretensão punitiva;

- presunção de que o recorrente deveria ter exigido nova composição de preços para itens de serviço que já estavam disponíveis no Sistema de Custos Referenciais de Obras Rodoviárias (Sicro);

- inexistência de conduta diversa violação ao princípio da segurança jurídica, porquanto o recorrente havia-se pautado em normas vigentes do DNIT antes mesmo de o Tribunal determinar a readequação dos preços unitários das planilhas contratuais.

Por fim, o recorrente requer o conhecimento e acolhimento dos embargos de declaração, a fim de que sejam sanados os vícios apontados, atribuídos efeitos infringentes aos aclaratórios e excluída a penalidade de multa aplicada ao responsável.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos por Pedro Luzardo Gomes ao Acórdão 1151/2024-TCU-Plenário.

Por meio da deliberação recorrida, esta Corte de Contas, ao apreciar tomada de contas especial instaurada em razão de sobrepreço e superfaturamento em contratos das obras de implantação e pavimentação de trecho rodoviário da BR 448/RS, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), entre outras medidas transcritas no relatório que acompanha este voto, julgou irregulares as contas do recorrente e lhe aplicou multa pela prática de ato antieconômico decorrente da análise e aprovação de projeto básico de engenharia eivado de falhas metodológicas quanto às soluções construtivas previstas para as obras.



Em resumo, o embargante aponta vícios de obscuridade, contradição e omissão, tendo em vista a ausência de análise dos limites de competência deferida ao recorrente, não-aderência da multa cominada ao responsável à medida de reorientação administrativa prevista no artigo 12 da Resolução-TCU 344/2022, inexigibilidade de conduta diversa violação ao princípio da segurança jurídica, considerando que o responsável teria obedecido às normas do DNIT para análise e aprovação dos projetos.

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço dos embargos de declaração, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

No mérito, o acórdão embargado não padece dos vícios de omissão, obscuridade ou contradição alegados pelo recorrente.

Os fundamentos do acórdão recorrido foram claros ao afastar os argumentos dos servidores do DNIT, incluindo os esgrimidos pelo Sr. Pedro Luzardo Gomes, de que não teriam competência regimental para analisar e aprovar projeto básico das obras da BR 448-RS ou que verificação do projeto seria ato meramente formal, quanto ao enquadramento do projeto à normas da autarquia.

Restou evidenciado que o responsável, junto com os demais agentes públicos, violou disposições de atos normativos do DNIT e da própria Lei 8.666/1993 que exigiam a verificação da adequação técnica e qualitativa do projeto básico, sobretudo quanto à economicidade das metodologias construtivas. Não se trata, portanto de inovação interpretativa, mas de exigência legal e normativa preexistente.

Para que não parem dúvidas, transcrevo excerto do voto condutor da deliberação embargada que enfrentou a matéria:

Os servidores da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul, Srs. Pedro Luzardo Gomes, Calos Adalberto Pitta Pinheira e Hugo Sternick, bem como o Consórcio Ecoplan/Magna, foram citados em razão de superfaturamentos de determinados serviços das obras de implantação e pavimentação da BR 448/RS, descritos nos achados 3.1 a 3.4.

O Consórcio Ecoplan/Magna elaborou projeto básico e orçamento base da licitação, os quais foram aprovados pelos referidos agentes públicos, contendo soluções técnicas desatualizadas e antieconômicas para a realidade do empreendimento, repercutindo, assim, na formação de preços unitários de referência mais onerosos.

Não assiste razão aos servidores do DNIT quando alegam ausência de competência regimental para analisar e aprovar projeto básico das obras da BR 448-RS ou mesmo quando afirmam que a avaliação e aprovação do planejamento da obra seria apenas formal, quanto ao enquadramento do projeto à normas do DNIT.

Na condição de membros de comissão técnica instituída pelo Diretoria-Geral do DNIT, por meio da Portaria 1.421, de 1 de dezembro de 2008, incumbia aos Srs. Pedro Luzardo Gomes, Calos Adalberto Pitta Pinheira e Hugo Sternick analisar e aprovar os projetos de engenharia da BR-448/RS, avaliando sua adequação às normas em vigor no DNIT. Mas essa avaliação não se limitava apenas aos aspectos formais de abrangência de disciplinas necessárias à elaboração do projeto, mas também sua verificação de sua qualidade técnica.

Nos termos do artigo 115, inciso VIII, do Regimento Interno da autarquia, aprovado pela Resolução – DNIT 10/2007, à época vigente, competia a esses agentes públicos, na qualidade de servidores especializados integrantes do Serviço de Engenharia da Superintendência Regional do Rio Grande do Sul, controlar e analisar os projetos,



avaliar sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação, ou ainda, aprovar por delegação de competência, como é o caso em análise.

Não exime a responsabilidade dos agentes públicos o fato de o artigo 1º, incisos VI e VI, da Instrução de Serviço 13/2008-DG/DNIT definir a aprovação do projeto rodoviário como ato formal, tendo por base, apenas, a avaliação conceitual das soluções adotadas e a verificação da existência de todos os itens constantes de cada uma das disciplinas do projeto, conforme edital, normas vigentes e respectivo termo de referência.

Conforme jurisprudência do Tribunal, a elaboração de projeto básico contendo falhas perceptíveis, como é o caso em análise, não isenta a responsabilidade do agente público por sua aprovação, a qual não pode ser qualificada como ato meramente formal, sob pena de enfraquecimento do princípio do controle dos atos administrativos. Nesse diapasão, cito os seguintes arestos: Acórdão 301/2018-TCU-Plenário, relator E. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 510/2012-TCU-Plenário, relator E. Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 7181/2018-TCU-Segunda Câmara, relator E. Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 820/2019-TCU-Plenário, relator E. Ministro Bruno Dantas; Acórdão 915/2015-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman; Acórdão 994/2017-TCU-Plenário, relatora E. Ministra Ana Arraes.

Os defendentes sustentam, ainda, que a então vigente Instrução de Serviço 15/2006-DG/DNIT estipulava, em seu item 1.4.1, que o orçamento da obra seria elaborado com uso obrigatório do Sistema de Custos Rodoviários 2 (Sicro 2), do DNER, com referência à data-base do orçamento.

Todavia, a mencionada orientação técnico-normativa, em momento algum, estabeleceu que o Sicro 2 seria empregado em caráter exclusivo a todas as situações, mesmo naquelas em que o sistema referencial de custos rodoviários não contivesse composição de custos e preços unitários para determinados serviços.

Contrariamente ao que alega a defesa, a própria Instrução de Serviço 15/2006-DG/DNIT, no item 1.4.1.4.2, alínea “d”, previa a possibilidade de criação ou adaptação de composições de custos de serviços que não constem das tabelas do Sicro 2, a ser homologada pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT), de acordo com o artigo 23, inciso IV, do Regimento Interno do DNIT.

Como bem asseverou a instrução, a alteração de CPUs do Sicro 2 ou a criação de novas CPUs faziam parte do escopo da elaboração do projeto básico por parte do Consórcio Ecoplan/Magna, consoante previsto no item 2.2.12 do Termo de Referência do Edital 228/2006-00, do qual resultou o Contrato 121/2007.

Era, portanto, exigível conduta diversa por parte dos responsáveis do DNIT, diante da evidência de que o projeto básico ostentava soluções técnicas inadequadas e antieconômicas, incompatíveis com a realidade do empreendimento e com as tecnologias disponíveis. Dessa forma, cabia-lhes reavaliar as composições de custos de itens de serviço materialmente relevantes da planilha orçamentária da obra, avaliando as alternativas disponíveis.

Incumbia aos responsáveis do DNIT solicitar ao consórcio projetista a elaboração de novas composições e/ou adaptação das CPUs do Sicro 2, submetendo-as à análise e aprovação da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura previamente à aprovação do projeto de engenharia, o que não se verificou no caso. Conquanto os responsáveis não ostentassem competência regimental para aprovar novas CPUs, detinham poder-dever de indicar inadequações do orçamento.



Não se requer dos agentes público, evidentemente, o exame as filigranas de todas CPU's dos serviços previstos no projeto básico elaborado pelo Consórcio Ecoplan/Magna, o que comprometeria o princípio de supervisão e controle dos trabalhos realizados pela consultora. Exigia-se, isto sim, avaliação da adequação metodológica daqueles itens de serviço maior impacto técnico e financeiro na obra, aplicando a curva ABC.

À toda evidência, foram identificadas, no projeto básico, falhas ao considerar metodologias construtivas inadequadas para as dimensões e características do empreendimento, as quais seriam facilmente perceptíveis pelos responsáveis que detinham ou deveriam ter razoável conhecimento técnico em engenharia de obras rodoviárias:

- corte e dobra de aço CA-50 em canteiro, incompatível com o alto volume de armações em concreto estrutural, representando 1º item da curva ABC do Lote 3, para o qual foi exigida a comprovação da qualificação técnica da licitante – item 13.4, “c”, do Edital 197/2009-00. O corte e dobra de aço sob forma industrial foi executado em grande parte das obras;

- ECT de material de jazida com uso de carregadeira e trator de esteiras, item relevante do projeto (Curva ABC: 3º item do Lote 3 e 1º item dos Lotes 1 e 2), para o qual foi exigida comprovação da qualificação técnica da licitante (item 13.4, “c”, do Edital 197/2009-00). O Volume 4 do Manual do Sicro 2 já informava, em dezembro/2003, que a escavação com a utilização de escavadeiras hidráulicas é procedimento atualmente muito utilizado em obras de grande porte, cujos custos apresentam-se bem vantajosos em relação aos demais processos tradicionais;

- uso de concreto estrutural Fck 35 e Fck 40, produzido em betoneiras para a execução de OAE's de grande porte, representava 4º item da curva ABC do Lote 3, para o qual foi exigida comprovação da qualificação técnica da licitante – item 13.4, “c”, do Edital 197/2009-00). O volume de concreto necessário, o cronograma de execução, bem como as características executivas das concretagens (produção e imediata aplicação de grandes quantidades de concreto em curto espaço de tempo) já evidenciavam a inviabilidade da sua produção mediante betoneiras;

- fôrmas de madeira plastificada para moldagem e contenção de estruturas de concreto armado repetitivas, representando item relevante do projeto, correspondente ao 6º item da curva ABC do lote 3). Não era razoável que mais de 3 mil peças estruturais pré-fabricadas fossem moldadas em fôrmas de madeira.

Não bastasse o normativo infralegal, o artigo 12, caput e incisos III e IV, da Lei 8.666/1993, em vigor ao tempo da licitação, estabelecia, entre outros requisitos a serem considerados nos projetos básicos e executivos de obras e serviços, a economia e a facilidade da execução, sem prejuízo da durabilidade do empreendimento, bem como a possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias primas existentes no local da execução.

A então Lei Geral de Licitação também previa que o projeto básico deveria conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, inciso IX, alínea “f”) e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, inciso I).

Não se aplica ao caso vertente a medida de reorientação administrativa preconizada no artigo 12 da Resolução-TCU 344/2022, porquanto não houve sequer a prescrição da pretensão punitiva relativa às irregularidades atinentes às falhas de aprovação de projeto básico, que ensejaram a apenação do embargante.

Portanto, conheço dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los.



Com essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1655/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.307/2017-2.
- 1.1. Apenso: 008.945/2011-0
2. Grupo II – Classe de Assunto I: Embargos de Declaração
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Alya Construtora S/A (33.412.792/0001-60); Carlos Adalberto Pitta Pinheiro (070.205.540-91); Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A (61.584.223/0001-38); Ecoplan Engenharia Ltda. (92.930.643/0001-52); Hugo Sternick (296.677.716-87); Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87); Sultepa Construções e Comércio Ltda - em Recuperação Judicial (90.318.338/0001-89).
 - 3.2. Recorrente: Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Carolina Ferraz da Fonseca (260.322/OAB-SP) e outros, representando Construcap Ccps Engenharia e Comércio SA; Silvana Regina Schmitt Ribeiro (58.372/OAB-RS), João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF) e outros, representando Hugo Sternick; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Tales Schmidke Barbosa (75368/OAB-RS) e outros, representando Ecoplan Engenharia Ltda; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), Nayron Sousa Russo (35147/OAB-DF) e outros, representando Alya Construtora S/A; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), representando Sultepa Construções e Comercio Ltda - Em Recuperação Judicial; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Pedro Luzardo Gomes ao Acórdão 1151/2024-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992, em:



- 9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e ao DNIT;

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1655-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.832/2024-4

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.
CONHECIMENTO. INFORMAÇÕES SOLICITADAS
DISPONÍVEIS EM OUTROS PROCESSOS JULGADOS PELO
TCU. ENCAMINHAMENTO. SOLICITAÇÃO
INTEGRALMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica:

Trata-se do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024 (peça 3, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados encaminha a Solicitação de Informação 8/2024, de 21/5/2024 (peça 3, p. 2-9).



2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, requer do Tribunal de Contas da União informações sobre possíveis indícios de fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) relacionadas aos descontos realizados por associações.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os artigos 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução - TCU 215/2008 conferem legitimidade ao Presidente da Câmara dos Deputados para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação de informação do Congresso Nacional, nos termos do art. 3º, inciso II, da Resolução – TCU 215/2008.

EXAME TÉCNICO

5. Na presente SCN, são realizados os questionamentos a seguir, sobre possíveis indícios de fraudes no INSS relacionadas aos descontos realizados por associações (peça 3, p. 2-4):

i) quais medidas o TCU está adotando para investigar as alegações de fraudes relacionadas às filiações irregulares de aposentados às entidades que descontam mensalidades associativas indevidamente da folha do INSS;

ii) se o TCU está ciente das medidas que o INSS, sob a liderança de Alessandro Stefanutto, está implementando para combater as fraudes, e se o tribunal considera essas medidas adequadas e suficientes;

iii) se existe alguma auditoria em andamento no TCU para verificar a legalidade e a regularidade dos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre o INSS e as entidades que descontam mensalidades associativas dos benefícios dos aposentados;

iv) se o TCU está acompanhando as ações da Polícia Judiciária em relação à investigação das possíveis fraudes cometidas pelas entidades mencionadas;

v) qual o papel do TCU na supervisão das medidas adotadas pelo INSS, como a publicação da Instrução Normativa Pres/INSS 162, de 14/3/2024, que regulamenta o desconto de mensalidades associativas sobre os benefícios dos aposentados e pensionistas;

vi) se o TCU possui dados ou relatórios sobre a eficácia da utilização de assinatura eletrônica avançada e biometria na prevenção de fraudes em descontos de mensalidades associativas;

vii) se o TCU recebeu denúncias ou queixas relacionadas às atividades da Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos (Ambec) e outras entidades similares e, em caso afirmativo, quais foram as medidas adotadas pelo tribunal;

viii) se o TCU está monitorando a atuação de empresas ligadas a entidades como a Ambec, especialmente no que se refere à compra de dados do INSS para filiação de aposentados sem consentimento; e

ix) quais medidas o TCU está adotando para auditar e fiscalizar os ACTs entre o INSS e as 29 associações voltadas a aposentados, considerando as volumosas declarações e denúncias sobre descontos não autorizados nos contracheques dos segurados da Previdência Social.

6. Detalham-se, a seguir, as informações de que este Tribunal dispõe para atendimento aos questionamentos acima.

I. Quais medidas o TCU está adotando para investigar as alegações de fraudes relacionadas às filiações irregulares de aposentados às entidades que descontam mensalidades associativas indevidamente da folha do INSS



7. De novembro/2023 a março/2024, o TCU realizou inspeção no INSS e na Dataprev relacionada à consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS. A fiscalização decorreu de solicitação do Congresso Nacional, especificamente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e foi objeto do TC 032.069/2023-5.

8. A citada inspeção verificou se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios, e se empréstimos condicionados a essas mensalidades foram consignados na folha de pagamento, bem como a regularidade dessa situação. As análises realizadas abrangeram o ano de 2023.

9. A inspeção identificou que os controles mantidos pelo INSS quanto aos descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa são insuficientes, principalmente em relação à segunda modalidade. Embora o INSS tenha passado a exigir das instituições financeiras, a partir de abril de 2023, os contratos de crédito consignado para que os descontos sejam averbados, verificou-se que a mesma exigência ainda não ocorre com as entidades associativas. Isso tem resultado em descontos indevidos nos benefícios dos segurados do INSS, principalmente em relação às mensalidades associativas.

10. O processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (Ministro Relator Aroldo Cedraz), de 5/6/2024, no qual foram proferidas determinações ao INSS e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) com o propósito de aprimorar os controles sobre os descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa, além de uma recomendação. O detalhamento dessas deliberações será efetuado adiante nesta instrução.

11. O monitoramento da implementação das deliberações do citado acórdão será efetuado no âmbito do TC 016.470/2024-9.

II. Se o TCU está ciente das medidas que o INSS, sob a liderança de Alessandro Stefanutto, está implementando para combater as fraudes, e se o tribunal considera essas medidas adequadas e suficientes

12. As medidas atualmente adotadas pelo INSS para combater irregularidades nos descontos de mensalidades associativas são regulamentadas pela Instrução Normativa Pres/INSS 162, de 14/3/2024 (que regulamenta o desconto de mensalidades associativas sobre os benefícios dos aposentados e pensionistas).

13. Ressalta-se que a publicação dessa IN ocorreu no transcurso da inspeção efetuada por este Tribunal em decorrência de solicitação do Congresso Nacional no TC 032.069/2023-5, que resultou no Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, de 5/6/2024.

14. Por ocasião do monitoramento da implementação das deliberações do citado acórdão, a ser efetuado no TC 016.470/2024-9, este Tribunal avaliará a adequação e suficiência das medidas adotadas pelo INSS.

III. Se existe alguma auditoria em andamento no TCU para verificar a legalidade e a regularidade dos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre o INSS e as entidades que descontam mensalidades associativas dos benefícios dos aposentados

15. A inspeção realizada no INSS e na Dataprev relacionada à consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS (decorrente de solicitação do Congresso Nacional, e objeto do TC 032.069/2023-5) não teve por escopo, especificamente, o exame da legalidade e da regularidade dos ACTs firmados entre o INSS e as entidades associativas autorizadas a realizar descontos nos benefícios do INSS.

16. Contudo, o Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, resultante da referida inspeção, emitiu determinação ao INSS para promover a revalidação de todas as autorizações de consignação



referentes às mensalidades associativas, mediante uso de assinatura avançada e biometria ou, ainda, por meio da confirmação da existência dos documentos previstos em normativos (determinação 9.6.1).

17. O TCU ainda determinou ao INSS que, no caso de serem identificadas entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, solicite a apresentação física dos termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa (determinação 9.6.2). Além disso, que adote as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o ressarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente (determinação 9.6.3).

18. Os resultados dessas apurações deverão ser informados a este Tribunal, para fins de monitoramento, bem como ao Ministério Público, para que sejam avaliadas eventuais repercussões de eventuais fraudes na esfera criminal (determinação 9.6.4).

19. Também se determinou ao INSS que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e que, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica (determinação 9.5).

20. Adicionalmente, em face da insuficiência dos controles do INSS e da Dataprev relacionados aos descontos de mensalidade associativa, o que tem resultado em descontos indevidos nos benefícios dos segurados do INSS, este Tribunal adotou medida cautelar para que o INSS somente averbe novos descontos de mensalidade mediante a efetiva verificação da autorização do beneficiário (determinação 9.3.1). E, ainda, que realize o bloqueio automático para averbação de novos descontos para todos os beneficiários do INSS (determinação 9.3.2).

21. Por fim, este Tribunal recomendou ao INSS que, de imediato, promova ampla e intensa divulgação à sociedade sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, e os meios disponíveis para regularização da situação (recomendação 9.7).

22. Transcrevem-se, abaixo, as mencionadas deliberações do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário:

9.3. adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

9.3.1. somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.3.2. realize o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício.

9.4. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que, no prazo de 90 dias:

9.4.1. seja efetivamente implementada ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS



162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999;

9.4.2. em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa;

9.5. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica;

9.6. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, em até 120 dias:

9.6.1. em conformidade com o § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam revalidadas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.6.2. no caso de serem identificadas entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, solicite a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024);

9.6.3. após a avaliação supramencionada, adote as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o ressarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente;

9.6.4. informe sobre os resultados das apurações determinadas nos itens 9.6.1 a 9.6.3 à esta Corte de Contas para fins de monitoramento, bem como ao Ministério Público para que sejam avaliadas eventuais repercussões de eventuais fraudes na esfera criminal;

23. O monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, conforme já mencionado, será efetuado no TC 016.470/2024-9.

IV. Se o TCU está acompanhando as ações da Polícia Judiciária em relação à investigação das possíveis fraudes cometidas pelas entidades mencionadas

24. O TCU não tem acompanhado as ações da Polícia Judiciária para investigação de possíveis fraudes no desconto de mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS.

V. Qual o papel do TCU na supervisão das medidas adotadas pelo INSS, como a Instrução Normativa Pres/INSS 162/2024, que regulamenta o desconto de mensalidades associativas sobre os benefícios dos aposentados e pensionistas

25. Conforme já mencionado, a publicação da IN Pres/INSS 162/2024 (que estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos acordos de cooperação técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas) ocorreu no transcurso da inspeção realizada por este Tribunal relacionada à consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS, no âmbito do TC 032.069/2023-5.



26. No relatório dessa inspeção, a equipe consignou que, embora a citada publicação tenha representado avanço nos controles relacionados aos descontos de mensalidades associativas, é urgente a adoção de medidas para que esses novos controles sejam postos em prática o mais rapidamente possível.

27. Exame mais minucioso por parte deste Tribunal com relação às medidas adotadas pelo INSS relacionadas ao desconto de mensalidades associativas, previstas na IN Pres/INSS 162/2024, será efetuado por ocasião do monitoramento do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, a ser realizado no TC 016.470/2024-9.

VI. Se o TCU possui dados ou relatórios sobre a eficácia da utilização de assinatura eletrônica avançada e biometria na prevenção de fraudes em descontos de mensalidades associativas

28. O TCU não possui dados ou relatórios detalhados sobre a eficácia da utilização de assinatura eletrônica avançada e biometria na prevenção de fraudes em descontos de mensalidades associativas.

29. É relevante mencionar que, por ocasião da inspeção realizada no INSS e na Dataprev relacionada à consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS, em decorrência de solicitação do Congresso Nacional (TC 032.069/2023-5), verificou-se que, desde abril de 2023, o INSS exige das instituições financeiras os contratos de crédito consignado para que os descontos sejam averbados, com uso de reconhecimento biométrico, de modo que se evidenciou a existência de controles mais avançados com relação ao empréstimo consignado, em comparação com os adotados para desconto de mensalidade associativa.

30. Segundo informado pelo INSS durante a inspeção, após a implementação desse controle houve grande redução na quantidade de reclamações relacionadas a empréstimo consignado registradas no site consumidor.gov.br.

VII. Se o TCU recebeu denúncias ou queixas relacionadas às atividades da Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos (Ambec) e outras entidades similares e, em caso afirmativo, quais foram as medidas adotadas pelo tribunal

31. Embora o TCU não tenha recebido denúncias ou queixas com relação a entidades associativas específicas que realizam descontos consignados de mensalidades, por ocasião da citada inspeção realizada em decorrência de solicitação do Congresso Nacional (TC 032.069/2023-5), identificou-se elevada quantidade de reclamações registradas no site Reclame Aqui entre fevereiro/2021 e fevereiro/2024 referentes a descontos indevidos de entidades associativas. As entidades Ambec, Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil (Conafer), Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social (Universo) e União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos (Unaspub), foram as quatro entidades com mais reclamações registradas no site, com mais de 2.000 reclamações em um período de três anos.

32. A equipe ainda verificou aumento significativo de associados e de repasse de valores para as entidades associativas no período de 2021 a 2023. O quantitativo total de associados subiu mais de 150% nesse período, sendo que algumas associações como Ambec, Associação Brasileira dos Servidores Públicos (ABSP), Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura (CBPA) tiveram crescimentos exponenciais. A Ambec, por exemplo, tinha apenas três associados em dezembro/2021, mas saltou para mais de 600 mil associados em dezembro/2023. A CBPA, que não tinha associados em 2021 e 2022, terminou o ano de 2023 com mais de 340 mil associados. A Amar BRASIL – ABCB, que tinha apenas 53 mil associados em 2021, saltou para mais de 210 mil em dezembro/2023. Várias outras associações tiveram crescimento vertiginoso de associados no período.



33. Observou-se que, como consequência de aumento de associados, os repasses para essas instituições também aumentaram consideravelmente em dois anos (de 2021 a 2023). Os repasses para associações e sindicatos saltaram da ordem de R\$ 544,7 milhões em 2021 para mais de R\$ 1,5 bilhão (aumento de 184,7%) em 2023, sendo que instituições como Ambec, Amar Brasil – ABCB e Universo tiveram crescimento substancial em suas receitas de repasse oriundas de beneficiários do INSS.

34. As deliberações do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (transcritas no item 22 desta instrução), tiveram por finalidade promover a verificação, pelo INSS, de possíveis irregularidades praticadas por entidades associativas, com aplicação das devidas penalidades às entidades que praticaram descontos indevidos, assim como o aperfeiçoamento dos controles pelo INSS e Dataprev no intuito de prevenir novas irregularidades. Conforme já mencionado, o monitoramento dessas deliberações será efetuado no TC 016.470/2024-9.

VIII. Se o TCU está monitorando a atuação de empresas ligadas a entidades como a Ambec, especialmente no que se refere à compra de dados do INSS para filiação de aposentados sem consentimento

35. O TCU não tem conhecimento sobre a suposta compra de dados do INSS para entidades associativas, para fins de filiação de aposentados sem consentimento.

IX. Quais medidas o TCU está adotando para auditar e fiscalizar os ACTs entre o INSS e as 29 associações voltadas a aposentados, considerando as volumosas declarações e denúncias sobre descontos não autorizados nos contracheques dos segurados da Previdência Social

36. Não há trabalho em andamento neste Tribunal para fiscalização dos ACTs firmados entre o INSS e as entidades associativas voltadas a aposentados. Contudo, conforme mencionado anteriormente, este Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, determinou ao INSS a verificação de irregularidades praticadas por entidades associativas, com a aplicação das devidas penalidades às entidades que praticaram descontos indevidos, além da comunicação dos resultados das apurações realizadas a este Tribunal e ao Ministério Público (itens 9.6.1 a 9.6.4 do acórdão). O monitoramento do respectivo cumprimento das deliberações pelo INSS será objeto do TC 016.470/2024-9.

37. Adicionalmente, cabe mencionar ser de conhecimento deste Tribunal que a Controladoria-Geral da União (CGU) tem realizado trabalhos relacionados aos ACTS celebrados entre o INSS e as entidades associativas, não se tendo, entretanto, detalhes sobre esses trabalhos.

PROCESSOS CONEXOS

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL
011.339/2022-5	Representação acerca de possível fraude na contratação de empréstimo consignado. Não conhecimento e arquivamento.	Encerrado após a prolação do Acórdão 476/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.
032.069/2023-5	SCN que requer apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria	Aberto, após a prolação do Acórdão 1.115/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
016.470/2024-9	Monitoramento das deliberações do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário	Aberto

CONCLUSÃO



38. De acordo com o exposto, propõe-se conhecer da presente solicitação, tendo em vista estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução - TCU 215/2008 (item 4).

39. Adicionalmente, propõe-se prestar ao Exmo. Sr. Deputado Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados, as informações constantes na seção Exame Técnico desta instrução, com a finalidade de atender à Solicitação de Informação 8/2024.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 83/2024 SGM/P, de 12/6/2024, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, com base na Solicitação de Informação 8/2024, de 21/5/2024, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução - TCU 215/2008;

b) prestar ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, as informações constantes na seção Exame Técnico desta instrução com a finalidade de atender à Solicitação de Informação 8/2024;

c) encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia da presente instrução, do relatório, voto e do acórdão a ser proferido pelo Tribunal, assim como cópia do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (TC 032.069/2023-5), acompanhado do respectivo relatório e voto;

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Evair Vieira de Melo, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

VOTO

Trata-se da Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pelo Deputado Federal Evair Vieira de Melo, para que sejam apresentadas informações acerca dos indícios de fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), relacionadas a descontos de mensalidades de associações, nos proventos dos titulares de benefícios pagos pelo referido instituto.

A Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) indicou que o TCU, no período de novembro/2023 a março/2024, realizou inspeção no INSS e na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com vistas ao atendimento de outra Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, consistente no TC 032.069/2023-5, da relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz, em que foi requerida a “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados”.

Nesses autos, mediante o Acórdão 1.115/2024-Plenário, foi adotada medida cautelar, para que o INSS somente averbasse novos descontos de mensalidade associativa mediante assinatura eletrônica avançada e biometria ou apresentação dos termos de filiação à associação, de autorização de desconto e do documento de identificação civil, consoante previsto nas normas do INSS.



Ainda em sede de cautelar, foi determinado o bloqueio de novos descontos, tanto de empréstimos consignados, como de mensalidades associativas, para todos os segurados do INSS, independentemente da data de concessão do benefício. Em complemento, foi fixado prazo para que o INSS e a Dataprev implementem ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria, bem como o recebimento dos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024.

Ademais, foram determinadas, entre outras medidas, a apresentação dos termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa das entidades com número elevado número de autorizações de consignação não confirmadas, bem como medidas no sentido de que as entidades com suspeita de fraudes sejam responsabilizadas e promovam os ressarcimentos devidos.

Atualmente, estão pendentes de julgamento os embargos de declaração opostos pelo INSS e pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos (AMBEC).

Diante desse cenário, a AudBenefício propôs o encaminhamento das informações ao Presidente da Câmara dos Deputados, com o arquivamento dos autos, em virtude do atendimento integral da presente solicitação.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Anuo ao entendimento da unidade técnica de que os elementos constantes do TC 032.069/2023-5 (relator E. Ministro Aroldo Cedraz), bem como as demais informações por ela trazidas aos autos, são suficientes para o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional e seu integral atendimento.

Destarte, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1656/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.832/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pelo Deputado Federal Evair Vieira de Melo, para que sejam apresentadas informações acerca dos indícios de fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social relacionadas a descontos de mensalidades de associações nos proventos dos titulares de benefícios pagos pelo referido instituto;

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



9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no artigo 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 3º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Evair Vieira de Melo, a cópia da instrução da unidade técnica, acompanhada do Relatório e do Voto que fundamentam este Acórdão; e

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1656-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.100/2023-9

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação

Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33.087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29.929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DO FIES E DO PROUNI, BEM COMO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A ELES ASSOCIADAS. REVISÃO DE GASTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (Aud Educação), peça 153, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 154 e 155:

“1. Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de identificar e avaliar eventuais fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSDL) existentes entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), abordando aspectos relacionados à estruturação desses programas governamentais e das políticas públicas associadas a eles, bem como à revisão de gastos (Spending Review), de modo a contribuir para uma maior eficiência, eficácia e efetividade desses programas e da alocação do orçamento federal destinado a eles. A fiscalização é decorrente de Despacho do Min. Walton Alencar Rodrigues de 6/6/2023 (TC 009.553/2023-1).

2. Esta fiscalização está alinhada com as diretrizes constantes no Plano Estratégico do TCU 2023-2028, em especial com o Objetivo 3: contribuir para a efetividade das políticas públicas, e com o resultado-chave 3.1: em seis anos, induzir que 100% das políticas públicas priorizadas adotem as melhores práticas de formulação, implementação e execução.

3. De igual modo, esta auditoria está alinhada com o objetivo estratégico 5 da AudEducação: Aumentar a transparência e a qualidade do gasto das políticas públicas de educação, cultura e esporte, bem como com o resultado-chave 5.8: Em 2 anos, dar transparência à focalização e ao desempenho físico e financeiro de políticas federais que visam garantir o acesso de estudantes à educação superior em instituições de ensino privadas.

4. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022 (Pnad Contínua 2022), 80,8% da população brasileira com 25 anos ou mais não possui diploma de ensino superior, enquanto a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) é de 52%. No entanto, o gasto público em educação superior no Brasil está acima da média dos países da OCDE, o que pode indicar ineficiência na alocação dos recursos destinados a essa etapa de ensino (IBGE, 2022 e OCDE, 2022).

5. De acordo com o Censo da Educação Superior 2022, as instituições de ensino superior (IES) privadas têm participação em 78% no total de matrículas na graduação. Considerando apenas os cursos presenciais, há quase dois alunos matriculados na rede privada para cada aluno matriculado na rede pública (INEP, 2023).

6. Por outro lado, parcela importante da população não tem condições financeiras de arcar com os custos das mensalidades cobradas nos cursos de graduação das IES privadas, uma vez que o rendimento nominal mensal per capita do brasileiro é de R\$ 1.625,00 (IBGE, 2022).

7. Nesse contexto, o Governo Federal dispõe de diversas ferramentas para garantir o acesso da população a essa etapa do ensino. Isso pode ocorrer por meio de instituições públicas – universidades federais, instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – bem como por meio de IES privadas – mediante bolsas de estudos concedidas por meio do Programa de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação – CEBAS-Educação, do Prouni e mediante financiamentos por meio do Fies, sendo estes dois últimos os objetos da presente auditoria.

8. A delimitação do escopo da fiscalização decorreu do emprego das seguintes técnicas de diagnóstico e de coleta de informações na etapa de planejamento do trabalho: Produção de Conhecimento (TC 004.984/2023-4), pesquisa bibliográfica, mapa de processos, modelo lógico, matriz de análise de risco, entrevistas exploratórias com gestores e técnicos das unidades auditadas, bem como com especialistas na temática de financiamento da educação superior.



9. Ao final da etapa de planejamento, selecionou-se para análise o período de 2013 a 2022. Ainda nessa etapa, decidiu-se por avaliar o Fies e o Prouni levando-se em consideração aspectos relacionados à metodologia do modelo lógico e à metodologia de revisão de gastos (*spending review*), em conjunto com a análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas.

10. Os principais critérios de auditoria foram: Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise *ex ante*, vol. 1, da Casa Civil da Presidência da República; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, vol. 2, da Casa Civil da Presidência da República; Análise FSDL: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (TCU) e Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP).

11. As questões de auditoria se concentraram no processo racional de estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas federais de educação superior associadas a eles, bem como nos mecanismos para o exercício da governança pública desses programas.

12. Na etapa de execução foram utilizados os seguintes instrumentos/técnicas de coleta de dados: entrevistas; pesquisa documental (requisição de documentos e informações); pesquisa bibliográfica; pesquisa nos sites oficiais do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre informações relativas ao Fies e ao Prouni e extração das bases de dados abertas do Fies e do Prouni; consultas a estudos relacionadas ao objeto auditado. Maiores detalhes sobre a metodologia utilizada no presente trabalho encontram-se no apêndice B deste relatório.

13. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

14. O relatório está organizado em cinco capítulos, sendo que os capítulos 2 e 3 são considerados os principais. O Capítulo 2 enfoca a visão geral do objeto, abordando características gerais sobre o Fies e o Prouni, tais como histórico, formas de operacionalização, responsáveis pela condução dos programas e sistemas de informática. O capítulo seguinte versa sobre os achados de auditoria, no total de seis. O capítulo 4 apresenta as conclusões do relatório de auditoria e o capítulo 5 contempla as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de fiscalização à consideração superior.

15. Por fim, cabe destacar que as análises feitas pela equipe de auditoria aos comentários dos gestores do MEC, FNDE, CEF e Inep ao relatório preliminar de auditoria encontram-se no apêndice A deste relatório.

2. Visão Geral

2.1. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

16. O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa governamental que consiste em o governo colocar um valor a disposição de estudantes que não tenham condições de arcar com os custos de matrícula e mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior, mediante o compromisso do aluno em ressarcir o governo com sua renda no futuro (RESENDE, 2018).

17. Pode-se dizer que o Fies, instituído pela Lei 12.260/2001, é a terceira geração de programas de crédito educativo do governo federal. Ele nasce a partir da reformulação do Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (Creduc), consubstanciado pela Lei 8.436/1992, e que, por sua vez, sucedeu o Programa de Crédito Educativo (PCE), criado em 23 de agosto de 1975 (QUEIROZ, 2018).



18. As reformulações do PCE e do Creduc se deram em razão da elevada taxa de inadimplência dos estudantes conjugada com sucessivas derrotas judiciais do Governo Federal e em favor daqueles, o que dificultou o retorno aos cofres públicos dos valores concedidos aos beneficiários desses programas governamentais e que se encontravam inadimplentes (QUEIROZ, 2018).

19. Conforme destaca Novaes (2017), o índice de inadimplência do Creduc foi de aproximadamente 84% para os cerca de 200 mil contratos ativos em 2003, o que inviabilizou a continuidade do programa.

20. Por meio de auditoria realizada em 2016, que resultou no Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, o TCU evidenciou que o Fies passou por período de significativa ampliação, entre 2010 e 2015, sem que houvesse planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento do programa e do respectivo gasto. Observou-se, então, que, assim como ocorreu com seus antecessores, o Fies estava incorrendo no risco de não ser sustentável financeiramente ao longo dos anos.

21. Então, em 2017, o Fies passou por significativas mudanças legislativas que tiveram como principal objetivo garantir a sua sustentabilidade financeira. A Lei 13.530/2017 alterou a Lei 12.260/2001 e instituiu o chamado Novo Fies, com regras válidas para os contratos firmados a partir do primeiro semestre de 2018. No Apêndice C deste relatório consta um quadro-resumo com as principais alterações normativas observadas no Fies desde o início dos anos 2000 até 2021 (Novo Fies).

22. As atribuições dos responsáveis pela condução do Fies estão disciplinadas na Portaria MEC 209, de 7/3/2018, em especial nos artigos 5º a 11. Em linhas gerais, compete ao MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior, propor diretrizes normativas para regulamentar o Fies e formular a política de oferta de vagas e de seleção de estudantes. Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) cabe efetuar a gestão dos ativos e passivos do Fies, apoiar o processo orçamentário do Fies, efetuar a gestão da base de dados do programa e fiscalizar os serviços prestados pelos agentes operador e financeiro do Fies.

23. Desde 2018, a Caixa Econômica Federal (CEF) acumula as funções de agente operador e de agente financeiro do Fies. A estatal, dentre outras coisas, é responsável pela execução financeira e orçamentária do programa, por controlar a inadimplência do Fies, por formalizar e aditar os contratos de financiamento, por realizar a cobrança administrativa dos contratos, por administrar a evolução da carteira de financiamentos, por solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores.

24. A CEF ainda tem a competência de ser a administradora do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) e do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies). Esses fundos foram constituídos com recursos federais a fim de dispensar progressivamente a exigência de fiador convencional, conforme estratégia 12.6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014). Assim, Fgeduc e FG-Fies têm a finalidade de garantir parte do risco de crédito em operações de crédito educativo no âmbito do Fies.

25. Com o intuito de aprimorar a governança do Fies, o Decreto sem número, de 19 de setembro de 2017 instituiu o Comitê Gestor do Fies, instância composta por representantes do MEC, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Integração Nacional.

26. A esse colegiado foi dada a incumbência para formular a política de oferta de financiamento estudantil, estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies, aprovar e encaminhar ao MEC os critérios de elegibilidade, critérios de priorização da oferta de financiamento para cursos e para alocação regional das vagas, limites de crédito a serem oferecidos, regras para aporte de recursos federais aos fundos garantidores, dentre outras.



27. No que diz respeito às Instituições de Ensino Superior privadas, lhes cabe ofertar os cursos em que foram contempladas e constituir Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies (CPSAs), nos termos do art. 27 da Portaria MEC 209/2018. Essas comissões são responsáveis por, dentre outras coisas, analisar e validar a pertinência, a suficiência e a veracidade das informações prestadas pelo estudante nos processos seletivos e de habilitação para o Fies, informar o estudante sobre a necessidade de contratação do seguro prestamista, emitir os documentos de regularidades pertinentes para que o estudante possa confirmar a contratação do financiamento e aditá-lo.

28. Desde 2018, as mantenedoras das IES também possuem a incumbência de participar no risco de financiamento, como devedoras solidárias ao FG-Fies, nas condições e na proporção de suas contribuições ao Fundo, nos termos do § 11 do art. 4º da Lei 10.260, de 2001.

29. Além dos atores mencionados acima, a operacionalização do Fies também exige a participação da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que os pagamentos dos encargos educacionais às mantenedoras são efetuados mediante a emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série “E” (CFT-E) pelo Tesouro Nacional.

30. As mantenedoras podem utilizar os CFT-E de três maneiras: para pagamento de contribuições previdenciárias e demais tributos administrados pela Receita Federal, para cobrir o risco dos financiamentos concedidos aos estudantes, como devedoras solidárias ao FG-Fies, bem como nas operações de recompra dos CFT-E pelo agente operador do Fies.

31. Em linhas gerais, a operação de recompra dos CFT-E consiste em o governo resgatar esses títulos públicos junto às mantenedoras, entregando-lhes o valor equivalente ao resgate. Nesse caso, ao invés do incentivo indireto (renúncia fiscal), o governo utiliza recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para pagar diretamente as instituições de ensino.

32. Em relação aos sistemas de informática, o Fies possui três principais: FiesSeleção, SisFies e Sifesweb. Eles são geridos, respectivamente, pelo MEC, FNDE e CEF. O primeiro sistema é utilizado na etapa de inscrição dos estudantes no programa. Por sua vez, são nos dois últimos que o programa é operacionalizado, sendo que o SisFies comporta os contratos firmados até o segundo semestre de 2017, quando o FNDE era o agente operador do Fies, e o Sifesweb contempla os contratos firmados a partir do primeiro semestre de 2018.

2.2. Programa Universidade para Todos (Prouni)

33. O Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei 11.096/2005 e regulamentado pelo Decreto 5.493/2005, é um programa governamental que consiste em o governo conceder bolsas de estudo a fundo perdido a estudantes que não tenham condições de arcar com os custos de matrícula e mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior. Essas bolsas podem ser integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento).

34. A principal diferença do modelo de bolsas de estudo a fundo perdido para o de crédito educativo está na expectativa (direito) de recebimento futuro por parte do governo dos valores concedidos aos alunos beneficiados por cada programa para custearem seus estudos na educação superior.

35. Quando o governo concede uma bolsa de estudo a fundo perdido ao estudante, não há a expectativa de que tal valor retorne aos cofres públicos mediante pagamentos futuros por parte dos beneficiários do programa. De outro modo, essa expectativa existe nos programas de crédito educativo. É por este motivo que o Fies está registrado no balanço patrimonial do FNDE como um ativo.

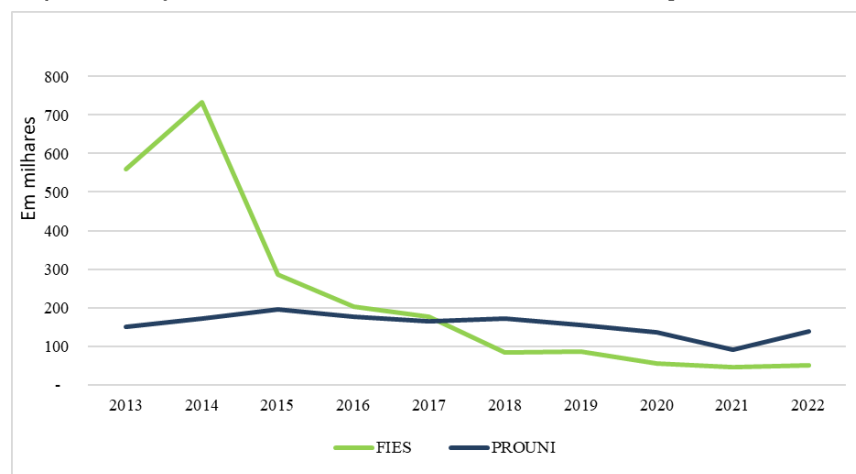
36. A operacionalização do Prouni é mais simples que a do Fies na medida em que a condução daquele fica concentrada no MEC, a exceção do pagamento da bolsa permanência, cujo



repassa é feito pelo FNDE. O programa é gerido no âmbito de um único sistema de informática, o SisProuni, e seu financiamento ocorre exclusivamente por meio de renúncia fiscal, na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas e dentro dos parâmetros estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

37. Em relação aos beneficiários do Prouni e do Fies, o número de novos contratos, por ano, do Prouni se manteve estável nos últimos dez anos. Por outro lado, os novos contratos do Fies experimentaram significativa redução a partir de 2015, após o forte ciclo de expansão desse programa ocorrida entre 2010 e 2014. Conforme apresentado no gráfico abaixo, o programa saiu de um patamar de 732.593 novos financiamentos concedidos em 2014 para 50.876 em 2022, uma redução de aproximadamente 93%.

Gráfico 1 - Evolução do número de novos contratos do Fies e do Prouni, no período de 2013 a 2022



Fonte: Digef/FNDE (peça 113) e SESu/MC (peça 112)

Elaboração: equipe de auditoria

38. Informações relacionadas aos beneficiários do Fies e do Prouni, bem como aspectos orçamentários e resultados desses programas estão apresentadas nos capítulos deste relatório que versam sobre os achados de auditoria.

39. Por fim, ressalta-se que informações mais detalhadas sobre a visão geral do objeto podem ser encontradas à peça 119 dos presentes autos.

2.3 Revisão de Gastos (Spending Review)

40. A Revisão de Gastos, conhecida na literatura internacional como *Spending Review*, é instrumento de governança fiscal, definido como o “processo de desenvolver e adotar medidas de economia, baseada no exame minucioso e sistemático das despesas, como forma de aprimorar o gasto público e/ou criar espaço fiscal para priorizar despesas” (OCDE, 2013; Bijos, 2021).

41. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2022), além da redução do nível global do gasto público e da priorização de gastos, o redirecionamento de gastos ineficientes e/ou inefetivos também é um componente central da metodologia. Portanto, a institucionalização de um processo de Revisão de Gastos (RG) está alinhada à necessidade de aumentar a eficiência e a efetividade de políticas públicas e, mais especificamente, do gasto público.



42. O objetivo almejado a partir da aplicação da revisão de gastos depende do contexto político, fiscal e social que cada país está inserido. No entanto, conforme a literatura sobre o tema, os objetivos mais comuns da metodologia são: i) a criação de espaço fiscal para enfrentamento de gastos emergenciais ou reduzir a dívida; ii) melhorar a qualidade do gasto; iii) alinhar os gastos às prioridades do governo e dos cidadãos; iv) controlar o nível global de gastos por meio de medidas que reduzam o crescimento da despesa; e v) funcionar como base para apoiar reformas econômicas e fiscais (OCDE, 2013; Bijos, 2021; FMI, 2022).

43. De acordo com a OCDE, é fundamental a utilização do instrumento de revisão, não apenas como uma ferramenta para cortar despesas, mas, principalmente, como ferramenta de priorização de gastos com base em evidências (OCDE, 2013).

44. A OCDE entende também que a avaliação de políticas públicas é a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão. Segundo a Organização, a avaliação de políticas e programas é um pressuposto básico da revisão de gastos (OECD, 2019a).

45. Observa-se, portanto, que a Revisão de Gastos se distingue da avaliação de políticas públicas em sentido estrito. Esta é, na realidade, insumo essencial para o sucesso daquela. A revisão de gastos necessariamente se reflete e se vincula ao processo orçamentário. A RG tem o objetivo de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população a partir da redução de gastos ineficientes (abertura de espaço fiscal), com base em evidências. Essas evidências, por sua vez, são obtidas em grande medida a partir de avaliações de desempenho de políticas públicas e programas governamentais (SHIMAMURA E HORTA, 2023).

46. Quando ocorre a integração da RG ao processo orçamentário, temos a aproximação desta com a abordagem da orçamentação por desempenho, que, como o próprio nome sugere, se utiliza de informações de desempenho como subsídio ao processo orçamentário/alocativo. No Brasil, no entanto, o orçamento público possui um viés incrementalista, conforme destaca Robinson:

Com muita frequência, a preparação do orçamento se concentra desproporcionalmente na análise de novas propostas de gastos, com pouca revisão dos gastos existentes. Quando isso ocorre, é muito fácil que recursos escassos continuem a ser desperdiçados em programas existentes que são inerentemente inefetivos, de baixa prioridade ou que já perderam sua utilidade – ou em processos de negócios ineficientes. O foco desproporcional em novos gastos é uma característica central do reconhecido problema do incrementalismo orçamentário, que tem sido definido como “desatenção à base (orçamentária)” (Robinson, 2014, p. 6, tradução e grifos nossos).

47. A ferramenta de revisão de gastos ainda não foi institucionalizada e implementada pela União, embora alguns passos tenham sido dados em direção à sua utilização. Como exemplo, cita-se a Emenda Constitucional (EC) 109/2021, a qual, ao incluir o § 16 no art. 37 da CF/88, estabeleceu o dever de que se **realize avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados. A partir da mesma emenda foi incluído o §16 no art. 165 da CF/88, o qual prevê que as leis que instituírem o PPA, LDO e a LOA **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas** previstos no §16 do art. 37 da CF/88.

48. Nessa linha, o inciso I, do art. 4º, do Decreto 9.203/2017, dispõe que uma das diretrizes da governança pública é “*direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades*”.

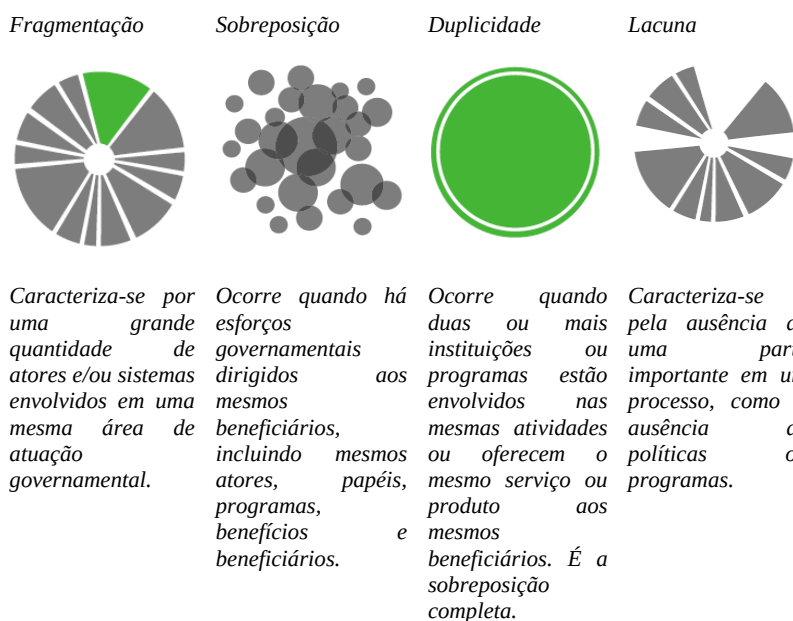
49. Em ambos os casos, tais avaliações tem o condão de trazer subsídios para priorização e redirecionamento de gastos ineficientes e inefetivos, abrangendo a revisão de gastos com objetivo de melhorar a qualidade do gasto público. Considerações adicionais quanto ao tema encontram-se disponíveis à peça 119.



2.4 metodologia de Análise de fragMentações, sobreposições, duplicidades e lacunas

50. Como referência para as análises apresentadas ao longo deste relatório, utilizou-se os guias *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide* (GAO, 2015) e *Análise FSDL* (BRASIL, 2023). Destarte, apresenta-se a seguir, de maneira resumida, as definições destes termos. A análise mais detida e as definições completas são feitas nos tópicos em que essas FSDL foram identificadas, bem como em outras considerações disponíveis à peça 119.

Figura 1 - Definição dos termos Fragmentação, Sobreposição, Duplicidade e Lacuna



Fonte: Análise FSDL (BRASIL, 2023).

3. Achados de Auditoria.

51. A presente seção detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho.

52. Em função dos resultados do Painel de Referência que discutiu a Matriz de Achados, acrescentou-se ao achado 3.2.1 informações atinentes às receitas geradas pelo Fies, uma vez que as análises feitas no referido tópico até a data do painel concentravam-se exclusivamente nos custos do programa. O acréscimo de tal informação é de grande relevância, pois o retorno aos cofres públicos de parte do financiamento concedido aos estudantes é exatamente o fator que diferencia um programa de crédito educativo de um programa de bolsa a fundo perdido.

3.1 Desenho dos programas governamentais Fies e Prouni e as políticas públicas a eles associadas.

53. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 8º, §1º, estabelece que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino. Por sua vez, o Decreto 11.691, de 05 de setembro de 2023, em seu art. 22, I, atribui à Secretaria de Educação Superior do MEC



(Sesu/MEC) a competência por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior.

54. Considerando que não há definições legais para os termos política pública e programa governamental e que isso, por vezes, dificulta o entendimento claro sobre as diferenças existentes entre tais conceitos, bem como considerando que a compreensão inequívoca dos conceitos de política pública e de programa governamental é essencial para o adequado entendimento dos achados de auditoria constantes no tópico 3.1 deste relatório, apresenta-se no Quadro 1 as definições e principais características de cada termo, formuladas pelo pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Antônio Lassance (2021).

Quadro 1 – Diferenças entre Política Pública e Programa Governamental

Política pública	Programa governamental
Conceito	Conceito
Uma proposta institucionalizada ¹ de solução de um problema central, orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central).	A solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.
Principais características	Principais características
A política é o ambiente macro da solução, em que se deveria ter uma visão mais ampla mirando a efetividade (os impactos). Por isso as políticas são soluções cuja maturação demanda continuidade no longo prazo, visto que nascem associadas a um macroproblema considerado como central. Definida a partir de uma estratégia, isto é, pela escolha de problemas cruciais a serem atacados simultaneamente ou conforme uma hierarquia, as políticas são implementadas por meio de programas. A política se estabelece antes do fazer; ela antecede a ação. A política nasce como regra, como concepção que define um curso para a ação. A necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de que há causas que correm em raias próprias e precisam ser trabalhadas em paralelo. Problemas de políticas públicas são, em geral, complexos e multicausais. Dificilmente são resolvidos de	Os programas são o ambiente micro, ou seja, são o espaço de detalhamento no qual se consegue, com maior refinamento, focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas. São os programas que tornam o problema central da política mais “manuseável”. Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes menores. Não existe focalização de política (Lassance, 2020). A focalização é sempre uma escolha contingente e estratégica feita por programas na definição do público-alvo específico ou prioritável, diante de uma dificuldade de se atender a um público mais amplo, de imediato. Enquanto programas focalizam porque incidem sobre causas distintas de um mesmo macroproblema, políticas reúnem esses públicos distintos (focalizados pelos programas) sob um guarda-chuva universalista.



forma serial.	

Fonte: LASSANCE, Antonio (2021). O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10579?mode=full>. Acesso em 30/1/2024.

Nota: Segundo Lassance (2021), “Dizer que a solução é institucionalizada é mais exato que dizer que a política é algo que um governo faz ou deixa de fazer. A institucionalização é um conceito essencial à definição de política também porque esse processo perpassa outros Poderes. Afinal, institucionalizar regras de política requer (em democracias, obviamente) a aprovação legislativa e aquiescência judiciária quanto à sua legalidade.”

55. A partir das definições expostas no Quadro 1, conclui-se que a Política Nacional de Educação Superior (PNES) se insere no rol conceitual das políticas públicas. Por sua vez, o Fies e o Prouni são programas governamentais. Portanto, no primeiro caso, a Administração Pública deve se preocupar com o ambiente macro da educação superior, enquanto o Fies e o Prouni visam solucionar problemas causais que explicam o problema central da política.

56. Cabe ressaltar que, em auditoria recente do TCU que avaliou aspectos relacionados à educação superior, identificou-se a inexistência da Política Nacional de Educação Superior (PNES), de responsabilidade do MEC. Assim, o Acórdão 658/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, determinou ao MEC a elaboração de plano de ação com o intuito de viabilizar a elaboração e a implementação da PNES.

57. Conforme apresentado no Quadro 1, a institucionalização de uma política pública deve anteceder a elaboração dos programas governamentais relacionados a ela. Nas palavras de Lassance (2021), “não existem políticas sem programas, e vice-versa”. Dessa maneira, a constatação que deu ensejo à deliberação acima mencionada apresenta reflexo em todos os programas governamentais que se correlacionam com a PNES, inclusive no Fies e no Prouni, objetos da presente auditoria.

3.1.1 Deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas públicas associadas a eles.

58. A inexistência da Política Nacional de Educação Superior gerou uma espiral de consequências no Fies e no Prouni, haja vista que nos modelos lógicos de intervenção estatal a institucionalização das políticas públicas deve anteceder os programas governamentais associados a elas.

59. As políticas públicas nascem associadas a macroproblemas considerados como centrais, e que geralmente são complexos, multicausais e baseados em evidências. Em seguida, são definidas as causas cruciais a serem enfrentadas, simultaneamente ou conforme uma hierarquia. Por fim, os programas representam a solução dada para que o Estado consiga atacar as causas julgadas como cruciais para reduzir o macroproblema a um nível aceitável (LASSANCE, 2021).

60. Conforme consta nas árvores de problemas do Fies e do Prouni apresentadas em relatórios produzidos pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), os macroproblemas ensejadores de políticas públicas podem ser, por exemplo, do tipo: baixa qualificação média da população adulta, alto índice de pobreza e desemprego, baixa renda da população, baixo acesso ao ensino superior pela população de menor renda, oferta de vagas insuficiente em IES públicas, dificuldade de trabalhar e estudar, renda familiar incompatível com os encargos educacionais de IES privadas.

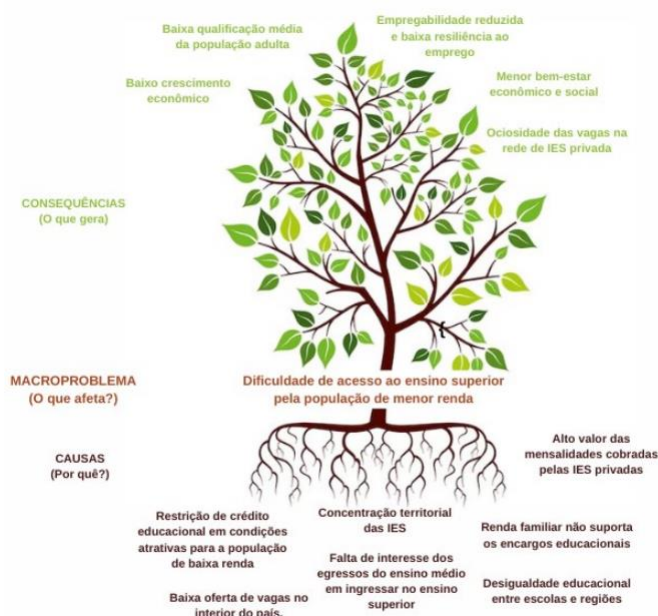
61. Como causas da baixa qualificação média da população adulta, por exemplo, poderíamos ter, entre outros, os últimos quatro macroproblemas mencionados no item anterior, no qual ambos dizem respeito ao acesso ou permanência. Assim, conforme análise apresentada no relatório do CMAP (2019), a dificuldade de acesso ao ensino superior seria uma das causas ensejadoras da baixa qualificação média da população. Daí surgiria uma política relacionada à ampliação do acesso ao ensino superior.



62. Os programas, por sua vez, operacionalizam as políticas públicas, dando contornos materiais à intervenção governamental. Trata-se, portanto, da ação do Estado no sentido de resolver problemas da sociedade, culminando na geração de valor público.

63. A título de contextualização, segue a árvore de problemas do Fies, construída pela equipe de auditoria com fins meramente exemplificativos e didáticos para que se compreenda melhor as definições de política pública e de programa governamental. Neste caso, a política pública deveria estar associada ao macroproblema central relativo à dificuldade de acesso ao ensino superior pela população de menor renda. Por sua vez, os programas governamentais incidem sobre as causas. No referido exemplo, o Fies surge para mitigar a causa relativa à restrição de crédito educacional em condições atrativas para a população de baixa renda.

Figura 2 – Árvore de Problemas do Fies



Fonte: Equipe de Auditoria

64. Uma Política Nacional de Educação Superior, portanto, englobaria as diversas causas do macroproblema identificado. Tais causas, a depender de sua amplitude e complexidade, podem ser entendidas inclusive como “subpolíticas” contidas nesse conjunto maior caracterizado por uma PNES. Desse modo, no contexto dos programas Fies e Prouni, teríamos causas ou subpolíticas associadas ao acesso, à permanência/conclusão e à empregabilidade dos egressos do ensino superior.

65. No curso da auditoria identificou-se que os programas Fies e Prouni foram criados sem que estivessem evidenciadas as causas (subpolíticas) a serem enfrentadas por eles no sentido de mitigar macroproblemas centrais relacionados à educação superior brasileira.

66. Nos exames de auditoria efetuados, verificou-se que, embora existam leis e demais atos normativos que tangenciem os temas acesso, permanência e empregabilidade dos egressos da educação superior, não há a institucionalização, bem como a respectiva regulamentação, de políticas



que tratem desses temas. Com efeito, ainda que existam as leis de instituição do Fies e do Prouni, quando se avalia o desenho das políticas públicas associadas a esses programas, o que existe são ações que se apresentam de forma não estruturada, distantes, portanto, de um modelo teórico-normativo adequado, conforme abordado nesse relatório.

67. Vale ponderar que ambos os programas foram criados em períodos em que pouco se discutia a teoria de elaboração de políticas públicas e programas governamentais. No entanto, mesmo com o passar de décadas, as lacunas acima mencionadas não foram preenchidas.

68. A Constituição Federal estabelece que o Estado deve garantir acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa e que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (art. 205 e 208, V).

69. Por sua vez, a LDB preconiza que a educação superior, dentre outros objetivos, visa formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para inserção em setores profissionais, produzir ciência e tecnologia, atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, prestar serviços especializados à sociedade (extensão).

70. Dessa forma, também se identificou que o Fies e o Prouni carecem de previsão de suas parcelas de contribuição para o alcance das finalidades constitucionais e legais impostas à educação superior (ensino, qualificação para o trabalho etc.), em especial no que diz respeito aos aspectos relacionados ao acesso, à permanência e à empregabilidade de seus beneficiários.

71. No contexto de responsabilidade pela formulação de políticas dentro Ministério da Educação, além da formulação e implementação da PNES, conforme já abordado, compete à Sesu/MEC, entre outras, conforme incisos do art. 20, do Decreto 11.691/2023:

III- fomentar e divulgar estudos e promover eventos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade, com o empreendedorismo, com o mercado de trabalho e com o desenvolvimento nacional;

V- formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior.

72. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), em sua estratégia 12.5, estabelece a necessidade de ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas a estudantes de IES públicas, bolsistas de IES privadas e beneficiários do Fies, no intuito, entre outros, de ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

73. Por sua vez, a Estratégia 12.14 do PNE estabelece a necessidade de se “mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica”.

74. Dos comandos acima, percebe-se que compete à Sesu/MEC a formulação e a implementação da PNES, a proposição de políticas de expansão da educação superior e a formulação de políticas e execução de programas destinados ao acesso e permanência dos estudantes nesse nível de ensino e o fomento de estudos de modo a aproximar a educação superior ao empreendedorismo, ao mercado de trabalho e às necessidades de desenvolvimento nacional.

75. Estes dispositivos, que vão desde a CF/88 até o nível de Decreto, apontam no sentido da necessidade de integração de políticas que tratem não apenas do acesso, mas também do estímulo à permanência/conclusão, bem como da inserção dos egressos em termos de empregabilidade, empreendedorismo e desenvolvimento nacional e da sociedade.



76. Em consulta ao MEC acerca dessas responsabilidades de criação/implementação de condições objetivas para garantir a permanência dos estudantes na educação superior (peça 116, p. 3), verificou-se que faltam subsídios ao MEC, em termos de estudos, análises e avaliações, no sentido de entender o efeito das bolsas-permanência nos níveis de evasão dos participantes dos programas Fies e Prouni, bem como em relação aos demais fatores que podem influenciar, de um modo geral, a política de permanência/conclusão no ensino superior (peça 117, p. 49-50).

77. Com efeito, em relação ao Fies, não há previsão legal para concessão de bolsa-permanência ou outra ação governamental no sentido de garantir a permanência e o êxito do estudante na educação superior. Já quanto ao Prouni, embora haja previsão de concessão de bolsa-permanência, esta é aplicável apenas para pleiteantes que sejam bolsistas integrais, restritas ainda a cursos específicos.

78. Embora os programas Fies e Prouni sejam mais diretamente associados a políticas que tratem da ampliação do acesso à educação superior, se relacionam intimamente a outras relevantes políticas públicas, no sentido de lhes dar efetividade.

79. Dessa forma, medidas de ampliação de acesso à educação superior dissociadas de medidas que visam garantir a permanência e o êxito (conclusão) dos estudantes podem gerar ineficiência e inefetividade da política pública de acesso, por exemplo. Estas políticas se complementam em direção a objetivos finais maiores do que os advindos de cada política individualmente. Assim, caso não sejam planejadas de modo integrado e complementar, podem comprometer não apenas seus resultados individuais, mas também a qualidade, eficiência e efetividade do gasto público.

80. Outro efeito adverso provocado pela evasão/desistência de beneficiários do Fies diz respeito à possibilidade de o estudante ser submetido a uma condição mais difícil do que a de antes do ingresso no ensino superior. Isso porque, além de não concluir o curso no qual ingressou, o estudante terá contraído uma dívida com a União. Do ponto de vista governamental, na situação descrita, além de o programa ter sido inefetivo, ele será ineficiente.

81. De modo semelhante, o Estado, que empregou recursos públicos escassos visando a formação do estudante, provavelmente não obterá de volta os valores empregados. Além disso, não terá o capital humano mais bem qualificado, justificador do investimento estatal. Esse capital tenderia a contribuir para o aumento da renda e da produtividade nacionais, bem como para o atingimento dos interesses estratégicos da nação. Em relação ao Prouni, a diferença se dá apenas em relação ao não endividamento do estudante, visto que, quanto aos demais quesitos, os mesmos efeitos tendem a ser verificados.

82. Uma política de ampliação de acesso ao ensino superior não pode prescindir de um planejamento que leve em consideração as necessidades de formação, tanto no que concerne às demandas do setor produtivo, como em termos mais amplos, considerando as necessidades de desenvolvimento do País e os interesses estratégicos nacionais.

83. Ampliar a política de acesso ao ensino superior sem um planejamento que também considere de maneira estruturada aspectos relacionados à permanência, à conclusão e à empregabilidade dos estudantes, pode contribuir para a inefetividade daquela política, bem como pode ocasionar a ineficiência do gasto e o respectivo endividamento público sem o devido retorno.

84. Verifica-se, assim, a necessidade do estabelecimento de políticas complementares à que trate do acesso, como as que tratem de permanência/conclusão e empregabilidade dos egressos, no sentido de contribuir para que o estudante não apenas ingresse no ensino superior, mas que venha a concluir o curso no qual ingressou e que venha a ter empregabilidade. Nesse último caso, cabe ao Estado desenvolver e operacionalizar políticas que aumentem a probabilidade dessa inserção.



85. Conforme já abordado, essas lacunas também decorrem de deficiências prévias no estabelecimento de uma PNES, na qual estas subpolíticas (acesso, permanência, empregabilidade) deveriam estar dispostas e coordenadas, tendo em vista os fins pretendidos.

86. Em linhas gerais, diante da inexistência de uma PNES e das lacunas provocadas por isso, constatou-se em relação aos **programas Fies e Prouni** as seguintes situações: i) ausência de apresentação do diagnóstico da situação a ser enfrentada e da teoria que os sustenta, explicitando como incidem sobre as causas e efeitos dos problemas que pretendem resolver; ii) ausência de justificativas baseadas em evidências quanto às formas de intervenção estatal escolhidas no sentido de resolver os problemas públicos que lhe são associados; iii) ausência de modelos lógicos de intervenção; iv) não estabelecimento de objetivos e metas claras, além de deficiências em relação aos seus indicadores de desempenho.

87. Quanto à necessidade de estabelecimento dos modelos lógicos de intervenção, o Guia de Avaliação Ex Ante de Políticas Públicas do Poder Executivo Federal sugere que para formular políticas os agentes devem utilizar tal instrumento. Trata-se de uma estrutura racional que demonstra como recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem resultados e impactos, estabelecendo uma conexão entre os resultados pretendidos e os recursos e ações necessários ao alcance desses resultados. No mesmo sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, dispõe:

O modelo lógico é um instrumento de planejamento que deve estar contemplado em várias fases do ciclo da política pública, especialmente nas fases iniciais. É através dele que se faz a modelagem das intervenções públicas por meio das quais se dará a implementação da política; que se definem as relações de causa e efeito esperadas destas; e que se estabelecem os fundamentos para o monitoramento e avaliação da política pública.

88. O Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023) também prevê a utilização de modelo lógico, segundo o qual, é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico, sendo necessária a especificação clara e precisa do problema a ser enfrentado por meio do programa (ou mitigado), das alternativas existentes para combater o problema (e indicação de seus respectivos custos), dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo e do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública. Tudo isso de forma a demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade.

89. Conforme visto, a utilização de modelo lógico mostra-se imprescindível na instituição tanto de uma política pública quanto de programas governamentais. Portanto, é recomendável a utilização dessa técnica amplamente referenciada e porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

90. Outra diretriz constante do PPA 2020-2023 (inc. II, art. 3º, Lei 13.971/2019), diz respeito à “busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas”. Assim, quanto aos resultados pretendidos com a intervenção governamental, deve haver o estabelecimento de indicadores e suas respectivas metas, os quais serão confrontados com a execução, a fim de se verificar o quão eficaz foram as intervenções realizadas.

91. Desse modo, a definição do desenho/modelo lógico da política de acesso e de seus instrumentos (programas e ações) deve contemplar justificativas embasadas em dados e informações relativas aos problemas que pretende solucionar, à forma de intervenção estatal escolhida, bem como embasar os objetivos, metas e resultados pretendidos e devem estar em consonância e contextualizados com as demais políticas públicas que lhe são associadas ou que lhes deem efetividade.



92. Quanto ao item “iv” acima (não estabelecimento de objetivos e metas claras, além de deficiências em relação aos seus indicadores de desempenho), solicitou-se ao MEC que apresentasse as metas estabelecidas para o Fies e para o Prouni em relação ao: acesso, permanência/conclusão, empregabilidade dos egressos e qualidade dos cursos (peça 116, p. 2).

93. Em resposta, o ministério informou que “...não foram identificados registros de metas estabelecidas específicas para os programas” (peça 117, p. 49). Assim, esse item, embora também possa ser, em grande medida, relacionado à mesma causa dos demais itens, qual seja: a ausência do estabelecimento adequado das respectivas políticas públicas, sua não definição decorre também da ausência de ação por parte de seu formulador e executor, no caso, o Ministério da Educação.

94. No que diz respeito a indicadores de resultado, foram razoavelmente produzidos para ambos os programas, sendo os do Prouni mais completos e abrangentes, conforme análises feitas à peça 150 (p. 20-21, itens 114 a 122).

95. No caso do Prouni, verificou-se que, além da construção de trinta indicadores, foi estabelecida uma sistemática de avaliação que pudesse ser replicada no futuro, a fim de se propiciar a possibilidade de monitoramento sistemático, culminando ainda em uma Matriz de Marco Lógico do programa, que levou em consideração seis dimensões, envolvendo desde eficiência a desempenho: Desenvolvimento; Fomento à Participação; Resultados; Monitoramento do Programa; Monitoramento das IES participantes; e, Aprimoramento do Programa.

96. Tal projeto foi concebido para atender demanda específica do MEC e foi desenvolvido por pesquisadores de três instituições de ensino superior federal. Essa aproximação com entidades vinculadas foi uma iniciativa do MEC que propiciou o desenvolvimento de indicadores do Prouni e sua respectiva Matriz de Marco Lógico, subsidiando importantes aspectos para o estabelecimento de uma sistemática de avaliação.

97. No entanto, embora estes indicadores tenham sido produzidos, não foram identificadas metas associadas a cada um deles. Além disso, devido à ausência de políticas públicas estruturadas que tratem do acesso, permanência e empregabilidade dos egressos da educação superior, também não foram identificados indicadores para estes temas no âmbito do Fies e do Prouni.

98. Em conclusão, a situação encontrada descrita nesse capítulo tem o condão de desencadear os seguintes efeitos: dificuldade de se refinar o Fies e o Prouni, isto é, dificuldade para focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.

99. Há, portanto, prejuízos ao planejamento e à execução desses programas, impactando, por consequente, nos resultados entregues à sociedade tanto no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade da intervenção, quanto em relação à aplicação dos recursos correspondentes, sejam orçamentários ou por meio de renúncias fiscais. Há ainda prejuízos ao estudante, o qual, conforme abordado, pode deixar o curso endividado e sem o diploma.

100. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, e levando-se em consideração o entendimento esposado nesse capítulo quanto à necessidade de estabelecimento e estruturação formal das políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni, com todos os requisitos que uma política pública deve ter, bem como a necessidade de ações específicas em relação aos programas Fies e Prouni e suas relações dentro dessas políticas, considerando ainda as competências de responsabilidade da União previstas na LDB (art. 8º, § 1º); e as competências de responsabilidade do MEC e da Sesu/MEC previstas no Anexo 1 do Decreto 11.691/2023 (Art. 1º, inciso I e art. 20, incisos I, II e V), propõe-se **determinar** ao MEC para que, em 180 dias:

100.1 no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), inclua no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e



regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos do ensino superior, e outras que considere pertinentes, contemplando a especificação clara e precisa:

- i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni;
- ii) o diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas;
- iii) os modelos lógicos de intervenção (justificando-os);
- iv) objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado.

100.2 em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa:

- i) da teoria que sustenta estes programas;
- ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles;
- iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os);
- iv) de seus objetivos, metas e indicadores de resultado.

101. Cabe ainda **recomendar** ao MEC que desenvolva estudos a fim de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni, de modo a subsidiar a adoção de medidas para mitigá-las e a contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público.

102. Espera-se com a adoção dessa deliberação que o Fies e o Prouni possam responder a um problema bem delimitado e pertinente, mitigando suas causas principais. Espera-se, ainda, que haja racionalidade no processo de formulação e de desenho da Política Nacional de Educação Superior e que isso possa contribuir para que as decisões alocativas que envolvam a temática da educação superior sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.

103. Informações detalhadas sobre o achado de auditoria podem ser encontradas à peça 150 (parágrafos 1-135).

3.1.2. Lacunas quanto à avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, sua utilização na tomada de decisão e sua divulgação.

104. Nos exames de auditoria efetuados, não se identificou a existência de sistemática de avaliação ou ainda de avaliações pontuais, por parte do MEC, quanto aos resultados dos programas Fies e Prouni (e das respectivas políticas). De igual modo, foi possível aferir a qualidade e o valor público do gasto efetuado em termos de relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade, carecendo ainda de informações qualificadas no sentido de subsidiar o processo decisório, bem como a devida publicidade, em atenção aos requisitos de transparência previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

105. Isso se deu, conforme análises adiante, devido aos seguintes fatores: i) O MEC não estabeleceu uma sistemática de avaliação dos programas Fies e Prouni e tampouco realizou avaliações pontuais acerca desses programas; ii) não estabelecimento de objetivos e metas específicas para cada indicador de resultado desses programas; iii) deficiências e lacunas verificadas em relação às políticas públicas que Fies e Prouni operacionalizam. Essa situação encontrada tem gerado decisões sobre continuidade ou modificação dos referidos programas não embasadas em evidências apropriadas, aumentando significativamente os riscos de desperdício de recursos públicos e de perda de eficiência, eficácia e efetividade das intervenções governamentais associadas, além de prejuízos à transparência da ação governamental.



106. Em paralelo ao abordado no tópico 3.1.1, essa seção teve por objetivo trazer uma análise acerca do nível de estruturação e realização do processo de avaliação dos programas Fies e Prouni, da utilização dos resultados apurados e de sua publicidade.

107. A avaliação de políticas públicas e programas governamentais, de acordo com o previsto no RCPP, consiste no julgamento da validade das propostas para a ação pública e do sucesso ou falha das intervenções realizadas, sendo que, a partir dessa avaliação, pode se decidir por manter, alterar ou extinguir a política pública.

108. As avaliações ex post, por sua vez, são instrumentos importantes para medição dos efeitos concretos das políticas públicas e dos programas governamentais, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

109. De acordo com o Banco Mundial, a avaliação está no cerne da formulação de políticas baseadas em evidências, fornecendo ferramentas para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação, para focar em resultados. Ainda de acordo com o Banco Mundial, no nível da gestão do programa, é necessário compreender quais as opções de desenho de programas que são mais custo-efetivos ou demonstrar que os programas estão atingindo os resultados pretendidos de forma a legitimar alocações orçamentárias para mantê-los ou expandi-los. (BANCO MUNDIAL, 2018).

110. Nessa esteira relativa à evidenciação da necessidade de realização de avaliação de políticas públicas e programas governamentais, o art. 37, §16, da Constituição Federal, estabelece que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (EC 109/2021).

111. Embora ainda não tenha sido instituída a lei de que trata esse dispositivo constitucional, o governo dispõe de ampla literatura e de diversos referenciais que abordam as formas de se realizar avaliação de políticas públicas, como os Guias Práticos de Análise Ex Ante e Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas, do poder executivo federal, e os próprios referenciais de avaliação de políticas públicas do TCU, além da literatura internacional, tanto acadêmica quanto dos organismos internacionais multilaterais.

112. Também em sede constitucional, em estreita relação com o dispositivo anterior, temos o art. 165, §16, o qual dispõe que as leis do PPA, LDO e LOA devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 desta Constituição (EC 109/2021).

113. Outro importante dispositivo constitucional é o amplamente conhecido princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, o qual respalda toda a atividade do administrador público, incluindo a instituição, operacionalização e avaliação das políticas públicas.

114. Para além da CF/88, temos ainda no ordenamento jurídico pátrio diversos dispositivos que relacionam a necessidade de avaliação de políticas e programas governamentais. De acordo com o previsto no art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal), uma das diretrizes da governança pública diz respeito ao monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

115. Os incisos VII e VIII do mesmo Decreto, preveem ainda como diretrizes da governança pública “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”; e “manter



processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.

116. O TCU também tem se manifestado no que diz respeito às políticas públicas de um modo geral, bem como em relação ao processo de avaliação dessas políticas e programas. De acordo com o teor do voto do ministro relator, no âmbito do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário (Ministro Relator Vital do Rêgo), consignou-se que:

Voto (itens 60 e 61) – Não tendo sido realizado um diagnóstico apropriado, é necessário fazê-lo e, se for o caso, revisar a política. Nesse sentido, o TCU (2016: 50) entende como boa prática a “avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas”. Além disso, é recomendável a realização de testes de eventuais alterações da política, como decorrência do diagnóstico realizado. Essa também é uma boa prática recomendada pelo TCU (2014: 48).

117. De acordo com o disposto no art. 22, do Decreto 11.691/2023 “Compete à Sesu: XXI - analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual”.

118. Após constatar a não utilização de uma sequência lógica de elaboração de políticas públicas e programas governamentais, uma vez que Fies e Prouni surgiram sem estarem associados a uma política pública, a equipe de auditoria realizou exames a fim de verificar como o MEC avalia o desempenho desses programas nas dimensões eficiência, eficácia e efetividade.

119. Em síntese, essa verificação quanto à avaliação seguiu o modelo apresentado na Figura 3. Cabe destacar que os itens na cor verde são exemplificativos e que, conforme apontado no tópico 3.1.1 deste relatório, não há a definição formal e institucionalizada das necessidades a serem supridas pelo Fies e pelo Prouni.

Figura 3 – Avaliação da dimensão de desempenho operacional dos programas Fies e Prouni



Fonte: Equipe de Auditoria.



Nota: As necessidades constantes na Figura 3 estão dispostas no art. 208, V, da Constituição Federal de 1988 e no art. 43, II e VIII, da Lei 9.394/1996.

120. Por meio de Ofício de Requisição, foi solicitado ao MEC que informasse os resultados apurados e impactos verificados em relação aos programas Fies e Prouni, confrontando-os com as metas estabelecidas e os impactos esperados na sociedade a partir da implementação desses programas (peça 20, p. 2.). Em resposta, o MEC informou que **não foram identificados registros sobre resultados apurados para o Fies e Prouni** (peça 117, p. 49).

121. Com relação aos impactos esperados para os programas, foram informados apenas impactos gerais referentes ao aumento do número de estudantes que têm acesso ao ensino superior, de modo a contribuir para o cumprimento da Meta 12 do PNE. O ministério ainda informou que não identificou registros sobre qualquer estudo que tivesse medido os impactos específicos das parcelas de contribuição do Fies e do Prouni para a evolução do número de estudantes que acessam o ensino superior (peça 117, p. 49).

122. A indicação por parte do MEC de não avaliação dos resultados programas, bem como a indicação apenas dos impactos gerais esperados para o programa tem relação direta com o abordado no capítulo anterior, tanto em relação às definições que devem constar em termos gerais da política pública, quanto especificamente no que diz respeito à ausência de objetivos claros, delimitados, bem como à ausência do estabelecimento de metas específicas para cada um dos indicadores dos programas.

123. De acordo com o guia de Análise Ex Ante publicado pelo Tesouro Britânico, o objetivo deverá indicar os resultados que fundamentam a política pública e, em alguns casos, até mesmo os resultados intermediários necessários para entregá-los. Assim, a política poderá ser acompanhada e avaliada posteriormente. Caso contrário, não será possível verificar se a política alcançou o que era pretendido. (UK, 2018, tradução nossa).

124. Conforme se depreende do descrito nos itens anteriores, se não há objetivos e metas estabelecidos para os programas Fies e Prouni, não há parâmetro para se proceder sua apuração, o que implica na ausência de realização de avaliações ou em avaliações sem parâmetros estabelecidos para comparação. Há de se ressaltar que, ainda que houvesse objetivos e metas bem definidos, isso não garantiria que a avaliação ocorresse, pois trata-se de condição necessária para tanto, mas não suficiente. No caso em questão, não apenas as avaliações não foram realizadas como sequer há os parâmetros necessários para tanto.

125. A ausência de avaliações, por sua vez, implica na ausência de demonstração da eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, bem como da economicidade e da qualidade do gasto público. Essa situação resulta em prejuízo à análise acerca do valor público gerado a partir das intervenções governamentais e em indisponibilidade de subsídios a um processo decisório baseado em evidências. Dessa forma, não há evidências suficientes para que o gestor decida com segurança razoável sobre a pertinência de continuar ou não os programas governamentais ou sobre eventuais necessidades de ajustes.

126. Além disso, a ausência de avaliações dos programas governamentais e a respectiva divulgação de seus resultados prejudica a transparência da ação estatal, destoando dos ditames constitucionais e legais sobre o tema, culminando ainda na perda de legitimidade das respectivas ações perante a sociedade.

127. De acordo com o RCPP, deve-se avaliar a relevância e a utilidade das políticas públicas e dos programas governamentais, a coerência da ação governamental (o que inclui identificar possíveis FSDL e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso), a eficácia e a efetividade dessas ações (aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados com a ação governamental foram produzidos), bem como



avaliar seus impactos (verificar se as intervenções públicas produziram efeitos - positivos ou negativos - significativos, intencionais ou não) e a sustentabilidade das políticas e dos programas (estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir).

128. Outra consequência da não avaliação dos programas Fies e Prouni (e da própria política pública) diz respeito à ausência de produção de informação qualificada para utilização da ferramenta de revisão de gastos, abordada na visão geral desse relatório (Tópico 2.3). Embora a revisão de gastos se mostre como uma necessidade histórica e urgente no Brasil, carece de pressupostos básicos necessários para sua efetiva aplicação, em especial a avaliação de políticas públicas e de programas governamentais, de modo que os gastos sejam revisados com base em evidências e o orçamento definido levando-se em consideração o desempenho dessas políticas e programas.

129. Sem a avaliação dos aludidos programas governamentais, uma eventual revisão de gastos não levaria em consideração a eliminação de gastos inefetivos e ineficientes para priorizar gastos que de fato gerem valor público. Conforme já analisado, gastos inefetivos e ineficientes são injustificáveis, destoam do princípio republicano, da boa administração, do princípio constitucional da eficiência e da qualidade do gasto público.

130. No que diz respeito a questões de transparência, solicitou-se ao MEC que informasse a forma e a periodicidade em que reporta os resultados dos programas Fies e Prouni à sociedade, informando os respectivos endereços eletrônicos disponíveis para consultas (peça 20, p. 4).

131. Em resposta, o Ministério informou que dispõe de um Sistema de Monitoramento disponível no endereço eletrônico: <https://simec.mec.gov.br/>, que auxilia no monitoramento e avaliação dos programas Fies e Prouni e que o CG-Fies, por meio da Resolução FNDE 26/2018, estabeleceu indicadores de desempenho para o Fies, bem como, iniciou o desenvolvimento de um painel, que a priori possui acesso restrito aos integrantes do CG-Fies, onde já foram disponibilizados alguns números e gráficos para visualização de todos os cidadãos. O MEC ainda informou que o CMAP realizou avaliações referentes ao Fies e ao Prouni (peça 112, p. 12).

132. Em complemento a essa solicitação inicial, o MEC informou que são disponibilizadas informações detalhadas sobre os processos de oferta e seleção nos dois programas ao público no Portal de Dados Abertos do MEC: <https://dadosabertos.mec.gov.br/> (peça 117, p. 50).

133. A partir das informações apresentadas pelo MEC, bem como a partir das consultas realizadas, além das análises quanto às avaliações nos programas feitas nesse capítulo, percebe-se que não há a adequada disponibilização de informações sobre a execução dos programas que permitam ao cidadão ou às instâncias de controle, sociais ou institucionais, verificar o valor público gerado a partir da intervenção governamental.

134. De acordo com o previsto no art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

135. Dada a relevância e a materialidade dos programas em questão, cabe ao MEC promover a transparência ativa quanto à prestação de informações não apenas do processo de oferta e seleção de vagas, mas também sobre a execução e respectivos resultados.

136. A não divulgação dos resultados das avaliações, no entanto, tem como uma de suas causas a sua não realização, conforme abordado nesse capítulo. Assim, como consequência da não realização de avaliações em relação aos programas, em consulta aos dados abertos do MEC não foram encontrados os resultados do desempenho dos programas, nem no site relativo ao acesso único, no qual constam apenas normas e procedimentos relativos àqueles que querem participar dos processos de seleção, não constando informações relativas ao desempenho do Fies e do Prouni.



137. Por fim, cabe informar que muitas das informações solicitadas por meio dos ofícios de requisição ou nas reuniões efetuadas com os auditados, já deveriam estar disponibilizadas na internet, segundo a LAI. Como exemplo, temos: número de financiamentos concedidos por ano, valor total dos financiamentos concedidos, valores repassados aos fundos garantidores, mantenedores beneficiários dos programas etc.

138. Ademais, além dessas deficiências, as informações disponíveis estão pulverizadas nas instituições que operacionalizam os programas, sendo desejável que houvesse a consolidação de todas essas informações sobre esses programas, numa espécie de painel do Fies e do Prouni, ou até mesmo um painel de toda a educação superior, de modo a evitar demandas dos órgãos de controle, bem como permitir a promoção do controle das demais instâncias, sejam cidadãos, sociedade organizada ou pelo próprio cidadão. Maiores considerações acerca de questões relacionadas à transparência serão feitas em tópico específico desse relatório (Tópico 3.2.4).

139. Ante o exposto nesse tópico, cabe propor **recomendação** ao MEC para que:

139.1 estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos a eles associadas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; ii) utilize os resultados das avaliações efetuadas para tomada de decisão, fundamentando as decisões a serem tomadas em relação aos programas e às políticas correspondentes.

139.2 nas diversas fases e estágios relativos à construção das políticas públicas de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante e Guia Prático de Análise Ex Post, bem como avalie a possibilidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos itens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos parágrafos 100.1 e 100.2, bem como em relação ao item 139.1, “i” e “ii” acima.

140. A partir das presentes proposta de encaminhamento, espera-se que sejam desenvolvidas, de maneira formal e estruturada, todas as etapas das políticas públicas operacionalizadas por meio do Fies e Prouni, partindo desde os estágios iniciais, de desenho e institucionalização, até a avaliação dos resultados, sua utilização na tomada de decisão e a devida publicação, de modo que se possa contribuir efetivamente para a geração de valor público por meio das intervenções governamentais aqui tratadas e sua devida publicidade.

141. As propostas de encaminhamento relacionadas à transparência serão feitas em tópico específico desse relatório (Tópico 3.2.4). Informações detalhadas sobre o achado de auditoria desenvolvido nesse tópico podem ser encontradas à peça 150 (parágrafos 136-203).

3.2 Fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas existentes no Fies e no Prouni e entre esses programas.

142. O presente capítulo se propõe a explorar e analisar questões referentes à gestão e operacionalização do Fies e do Prouni. Ambos foram criados com o objetivo de expandir o acesso ao ensino superior no Brasil, no entanto, foram identificadas diversas questões que podem comprometer a eficácia e a eficiência desses programas. Entre as questões identificadas estão as fragmentações, sobreposições e lacunas nos processos de gestão desses programas.

143. Os principais achados em relação à análise sobre FSDL foram: (1) Sobreposição entre os modelos de operacionalização dos programas; (2) Fragmentação na divulgação de dados; (3) Lacunas na definição de vagas; e, (4) Lacunas e fragmentações na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas auditados.

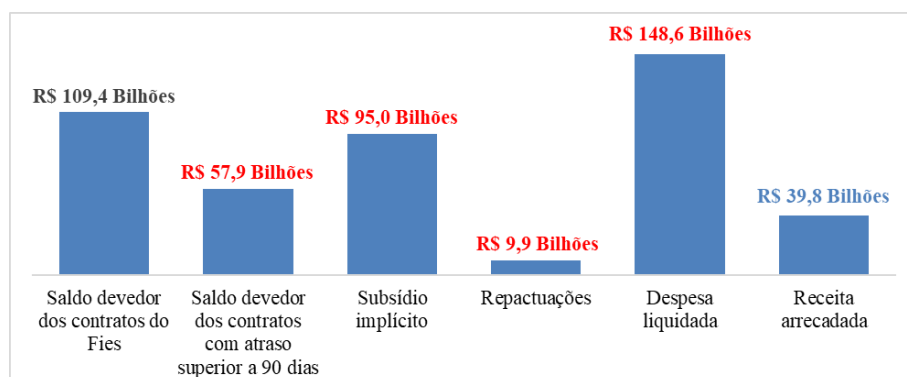


3.2.1 Sobreposição entre o modelo de operacionalização do Fies e o do Prouni na medida em que o programa de crédito educativo tem funcionado, em grande parte, como um programa de bolsas estudantis a fundo perdido.

144. No período de 2013 a 2022, o modelo de operacionalização do Fies, um programa de crédito educativo, se sobrepôs, em grande parte, ao modelo de operacionalização do Prouni, um programa de concessão de bolsas estudantis a fundo perdido.

145. Essa situação é caracterizada pela: taxa de inadimplência média dos estudantes beneficiados pelo Fies ter sido de 51,5% no período avaliado (peça 102, p. 3); implementação de programas de repactuação de dívidas que concederam descontos de até 99% do valor consolidado da dívida de estudantes inadimplentes do Fies, o que representou um desconto de aproximadamente R\$ 10 bilhões em desfavor dos cofres da União (peça 121, p.2); concessão de benefício creditício (subsídio implícito) no valor de R\$ 95 bilhões², o que equivale a cerca de 87% do saldo devedor do Fies em dezembro de 2022 (peça 97, p. 23); e arrecadação insuficiente para custear novos contratos de financiamento de maneira sustentável, haja vista que as receitas do Fies, entre 2013 e 2022, representaram 26,8% das despesas do programa no mesmo período.

Gráfico 2 – Saldo devedor dos contratos, despesas, receitas e outros custos no âmbito do Fies no período de 2013 a 2022



Fonte: FNDE (peças 97, 102 e 121) e Siga Brasil.

Elaboração: Equipe de auditoria.

Nota 1: O saldo devedor representa o valor concedido no financiamento acrescido de juros e encargos, menos as parcelas amortizadas pelos estudantes. Foram considerados os contratos firmados entre 2010 e 2022, excluídos os contratos honrados pelo FGEDUC.

Nota 2: Os valores das Despesas e Receitas foram atualizados pelo IPCA de 12/2022.

Nota 3: Os valores dos saldos devedores dos contratos (colunas 1 e 2) dizem respeito à data base de 12/2022.

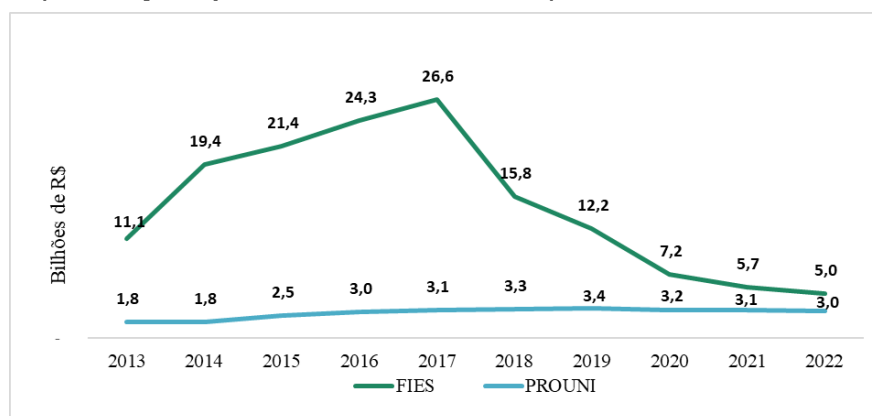
Nota 4: Com a entrada em vigor da Lei nº 14.719 de 1º de novembro de 2023, o governo federal criou o Desenrola Fies, um novo programa de renegociação de dívidas do Fies para contratos celebrados até 2017 e com inadimplência até 30 de junho de 2023. Os descontos podem chegar a 99% do valor consolidado da dívida e a 100% dos juros e multas por atraso. [Segundo estimativas do MEC, o valor estimado da renegociação é de R\\$ 54 milhões.](#)

² O subsídio implícito (benefício creditício) considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A fórmula de cálculo do benefício é apresentada na página 52 do Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios.



146. A título de comparação, o Prouni, que é, de fato, um programa de bolsas a fundo perdido, incorreu em gastos tributários de aproximadamente R\$ 28,2 bilhões no período entre 2013 e 2022. Além disso, os gastos do Prouni apresentam menor volatilidade e maior previsibilidade.

Gráfico 3 – Despesas liquidadas no âmbito do Fies e renúncia fiscal no âmbito do Prouni – 2013 a 2022



Fonte: Siga Brasil e Demonstrativo de Gastos Tributários

Elaboração: Equipe de auditoria

Nota: Foram consideradas as despesas orçamentárias relativas às ações orçamentárias 00IG, 00M2 e 20RZ e a renúncia fiscal relativa aos seguintes tributos: IRPJ, PIS-PASEP, CSLL E COFINS. Os valores foram deflacionados pelo IPCA de 12/2022.

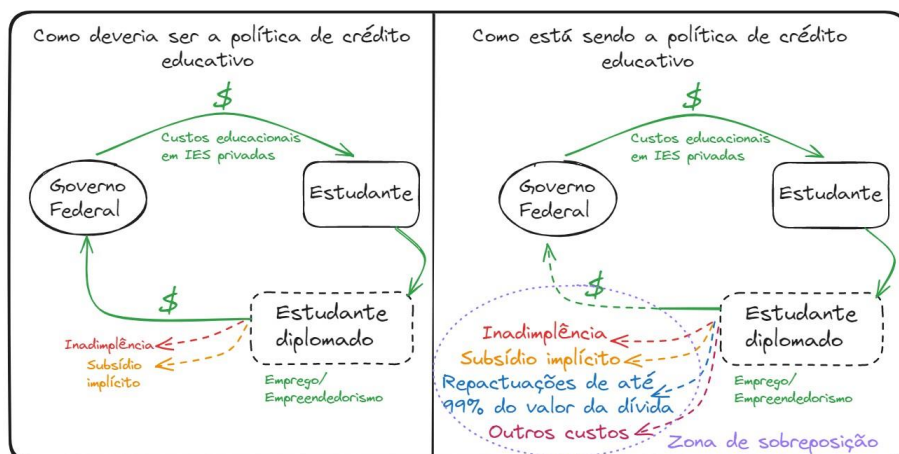
147. Conforme consta na Visão Geral deste relatório, uma política de crédito educativo consiste em colocar um valor a disposição de estudantes que não tenham condições financeiras de arcar com os custos de matrícula e de mensalidades de cursos em instituições privadas de ensino superior, mediante compromisso do aluno em ressarcir o governo com sua renda futura, decorrente da graduação e da renda proveniente de sua inserção laboral. A lógica é que, por meio do valor obtido com esse ressarcimento, o governo possa conceder novos créditos educativos, de modo a criar um ciclo no qual os egressos custearão parte dos custos educacionais dos novos beneficiários.

148. É a expectativa de recebimento futuro dos valores concedidos a título de crédito educativo que difere o modelo de operacionalização do Fies do modelo de bolsas a fundo perdido (como o Prouni), em que o governo concede o recurso financeiro ao aluno sem a expectativa de que tal valor retorne aos cofres públicos.

149. Portanto, considerando que essa expectativa foi sistematicamente frustrada pelos motivos acima expostos, concluiu-se que o modelo de operacionalização do Fies se sobrepôs à lógica de operacionalização do Prouni.

150. A figura a seguir ilustra a situação encontrada ao comparar o modelo teórico de operacionalização de uma política de crédito educativo e o modelo de operacionalização observado no Fies durante o período abrangido pela auditoria.

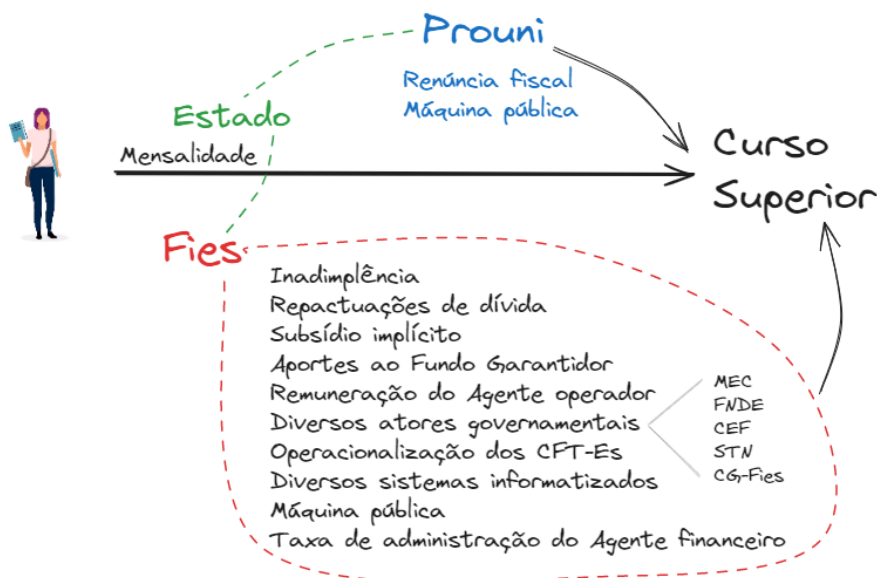
Figura 4 – Representação da sobreposição da política de financiamento com política de bolsas de estudo



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

151. Considerando que não há (ou não deveria haver) distinção no valor das mensalidades cobradas de estudantes do Fies e do Prouni que se encontram numa mesma instituição de ensino e estão matriculados no mesmo curso e na mesma turma, o efeito da sobreposição identificada é a ineficiência do modelo de operacionalização do Fies, tornando-o significativamente mais custoso para a administração pública do que uma política de concessão de bolsas a fundo perdido, conforme demonstrado na figura 5 e nos gráficos 2 e 3.

Figura 5 – Representação dos custos dos Fies em comparação com o Prouni





Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

152. É importante destacar que não se observa discrepância significativa nos principais cursos contemplados pelo Fies e pelo Prouni. Conforme informações apresentadas no apêndice D do presente relatório, observa-se sobreposição de 80% dos vinte principais cursos contemplados pelos dois programas, sugerindo que não existe uma política que favoreça o financiamento de cursos específicos em um programa em detrimento do outro.

153. Além disso, destaca-se que os dezesseis cursos coincidentes das duas listas correspondem a 60% do total de bolsas integrais do Prouni e a 74% dos contratos do Fies entre 2014 e 2021, representando uma parcela substancial de estudantes beneficiados no período analisado.

154. Além do modelo de operacionalização do Fies ter se assemelhado ao modelo de operacionalização do Prouni, o público-alvo desses programas também sofreu sobreposição. Isso se deu em razão de que 80,7% do total de contratos do Fies existentes em dezembro de 2022 se referiam a estudantes com perfil de renda bruta familiar per capita de até um salário-mínimo e meio. Ou seja, 80,7% dos estudantes do Fies eram elegíveis às bolsas integrais do Prouni (peça 102, p. 3). Cabe ressaltar que é justamente esse perfil que possui a maior taxa de inadimplência e que representa 88,2% do total de contratos inadimplentes³.

Tabela 1 – Taxa de inadimplência e distribuição dos contratos por faixas de salário-mínimo

Faixas de salário-mínimo (SM)	Taxa de inadimplência	% em relação ao total de contratos	% em relação ao total de contratos inadimplentes
Até 0,5 SM	55,2%	19,3%	20,7%
De 0,5 até 1 SM	57,5%	35,3%	39,4%
De 1 até 1,5 SM	55,4%	26,1%	28,1%
De 1,5 até 2 SM	36,5%	8,4%	6,0%
De 2 até 3 SM	31,3%	7,1%	4,3%
De 3 até 5 SM	21,7%	2,9%	1,2%
Acima de 5 SM	16,8%	0,9%	0,3%

Fonte: FNDE (peça 102).

Elaboração: Equipe de auditoria.

155. Em análise aos contratos objeto do programa de repactuação de dívidas do Fies, observou-se que 84% dos acordos foram feitos com estudantes também enquadrados no perfil de renda elegível para bolsas integrais do Prouni (peça 121, p.2). Neste caso, o estudante poderia ter se formado sem contrair uma dívida e o governo não teria incorrido em custos como manutenção da fiança do estudante, pagamento de taxas aos agentes financeiro e operacional e aos fundos garantidores do Fies, benefícios creditícios e o custo de oportunidade provocado pela quebra de expectativa de recebimento do valor concedido a título de financiamento estudantil.

³ Nos termos do art. 2º, § 3º, b da Resolução CG-FIES nº 27 de 2018, consideram-se “inadimplentes, os saldos devedores dos contratos com prestações não pagas a partir do 90º (nonagésimo) dia após o vencimento da prestação.”



Tabela 2 - Contratos do Fies repactuados sob a vigência da Medida Provisória 1.090/2021 e da Lei 14.375/2022

Perfil de renda do estudante	Quantidade de contratos	% em relação ao total de contratos repactuados
Até 1,5 SM	273.955	84,0%
De 1,5 até 3 SM	27.349	8,4%
Maior que 3 SM	742	0,2%
Sem registro (legado)	24.100	7,4%
Total	326.146	100%

Fonte: FNDE (peça 121).

Nota: Para apuração da renda o FNDE informou que utilizou o valor do salário-mínimo no mês de dezembro de 2022.

Nota: Para as repactuações celebradas entre 7/3 e 30/12/2022, o valor total de descontos concedidos foi de R\$ 9.853.246.556,06.

Elaboração: Equipe de auditoria.

156. Uma mudança normativa que extrapola o período abrangido por esta auditoria, mas que corrobora com o presente achado, foi trazida pela Resolução nº 58, de 8 de fevereiro de 2024 do CG-Fies e pela Portaria MEC 167, de 1º de março de 2024, que estabelecem o chamado “Fies Social”. Dessa forma, os processos seletivos do Fies deverão reservar, no mínimo, 50% das vagas para estudantes com renda familiar per capita de até 0,5 (meio) salário-mínimo inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

157. Cabe ressaltar que existem diversos modelos e estratégias que o governo federal pode utilizar para garantir o acesso da população à educação superior e que a política de crédito educativo é apenas uma delas. O Estado pode viabilizar a ascensão educacional de seus cidadãos através das universidades públicas, institutos de educação profissional e tecnológica, bolsas de estudo a fundo perdido custeadas por via orçamentária ou mediante renúncia fiscal.

158. Para saber a forma de atuação que representa o melhor custo-efetividade, o governo precisa avaliar constantemente seus modelos de atuação e suas estratégias. Em outras palavras, é preciso fazer de maneira frequente avaliações dos programas e das políticas públicas que visam garantir o acesso da população à educação superior, com o intuito de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população a partir da redução de gastos ineficientes, sempre baseando as decisões governamentais em evidências, conforme abordado no capítulo anterior.

159. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se **determinar** ao Ministério da Educação que, **no prazo de 365 dias**, proceda uma avaliação ex-post dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

159.1 os impactos orçamentários e financeiros causados: (a) pelos elevados índices de inadimplência histórica do Fies, (b) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, (c) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser



aprovados); (d) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; (e) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do Fies e ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e (f) ao pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC;

159.2 os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (“subitem i”) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária;

160. Espera-se que com a implementação dessas medidas propostas o MEC utilize os resultados para a tomada de modo que os programas e seus respectivos desenhos sejam o mais custo-efetivos possível, contribuindo para maior economicidade, eficiência e efetividade, bem como, maior transparência sobre o funcionamento dos programas, e respeitando a capacidade de pagamento dos beneficiários, e ainda, utilizando o devido instrumento para cada perfil de renda.

161. Informações detalhadas sobre o achado de auditoria podem ser encontradas à peça 150.

3.2.2 Fragmentação no processo de divulgação de dados quantitativos dos programas Fies e Prouni, com divergências no resultado divulgado para um mesmo objeto de informação.

162. Os dados disponibilizados à equipe de auditoria pelo MEC e pelo Inep sobre o quantitativo de estudantes beneficiários que, ao mesmo tempo, foram contemplados com bolsa parcial do Prouni e com financiamento do Fies são divergentes, impedindo que se obtenha uma visão precisa em relação à complementariedade entre Prouni e Fies. Outrossim, os dados relacionados ao Prouni apresentam divergência em relação ao quantitativo de bolsas.

163. Um aspecto relacionado à sobreposição do público-alvo dos programas que pode gerar efeitos positivos, quando um programa reforça a atuação do outro, é a possibilidade de complementação da bolsa parcial do Prouni (50%) com o financiamento da outra parcela dos custos educacionais, conforme previsão da Lei 10.260/2001.⁴

164. Contudo, a quantidade de bolsistas parciais do Prouni que financiam a outra metade da mensalidade por meio do Fies apresenta divergência entre os dados informados pelo MEC e pelo Inep (peça 112, p. 9 e peça 115, respectivamente).

Tabela 3 – Quantidade de bolsistas parciais do Prouni com financiamento do Fies e proporção em relação ao total de bolsistas parciais – 2012 a 2022

Ano	CenSup/Inep		SESu/MEC	
	Quantidade	Proporção (%)	Quantidade	Proporção (%)
2012	4.674	12,3%	--	--
2013	4.063	14,1%	15.485	44,4%
2014	7.392	24,7%	20.944	58,7%
2015	6.262	15,3%	17.430	34,2%
2016	10.188	20,9%	28.636	48,0%
2017	8.626	18,5%	40.951	74,7%
e2018	5.705	12,1%	44.145	78,6%

⁴ Lei 10.260/2001, art. 4º, §19: O valor dos encargos educacionais que superar o das bolsas parciais concedidas no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni) poderá ser objeto do financiamento de que trata o caput deste artigo.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2019	7.359	17,6%	38.342	94,4%
2020	4.628	17,7%	24.856	85,2%
2021	2.633	17,8%	12.997	73,7%
2022	--	--	4.565	25,2%
TOTAL	61.530	17,0%	248.351	62,5%

Fonte: MEC (peça 112, p. 9) e Inep (peça 115)

Elaboração: Equipe de auditoria

165. Ainda que os dados sejam oriundos de fontes distintas e coletados de maneiras distintas, não se justifica uma divergência tão significativa em um aspecto fundamental para determinar os reais efeitos da complementariedade entre os programas. Especialmente, quando comparados com a quantidade total de bolsas parciais oriundas das respectivas fontes.

166. Em razão da divergência apresentada, não se tem dados confiáveis para embasar tomadas de decisão sobre a potencialização dos efeitos entre os programas. Tal informação é essencial para justificar dois programas inseridos na mesma política atuando sobre públicos semelhantes.

167. Ato contínuo, os dados informados sobre as quantidades de bolsas ofertadas e concedidas divergem em diferentes bases de dados e fontes de informação, sob responsabilidade do MEC. A Tabela 4 resume esses dados conforme a disponibilidade dos mesmos para o período de 2015 a 2022.

Tabela 4 – Divergências entre os valores informados de bolsas ofertadas e concedidas/ocupadas

Bolsas do Prouni ofertadas				Bolsas do Prouni concedidas/ocupadas		
Ano	SESu	RAMEC	Sítio do MEC na internet	SESu	Dados abertos	RAMEC
2015	346.027	206.902	-	195.633	-	252.692
2016	345.758	206.904	329.180	175.954	199.209	239.298
2017	391.520	235.723	361.925	164.569	236.636	240.888
2018	450.112	295.400	420.975	171.055	241.032	244.159
2019	452.457	302.603	413.968	155.766	225.555	-
2020	433.540	290.238	420.317	135.032	166.830	-
2021	308.884	-	297.659	90.742	-	-
2022	473.380	-	473.335	138.775	-	-
TOTAL	3.201.678	1.537.770	2.717.359	1.227.526	1.069.262	977.037

Fonte: SESu/MEC (peça 112); Bolsas ofertadas por processo seletivo de 2005 a 2020 – RAMEC; Sítio eletrônico do MEC; Dados abertos; Prouni Relação de nominal de bolsas concedidas por ano – RAMEC.

Elaboração: Equipe de auditoria.

168. Ademais, a ausência/divergência dos dados reflete falhas na transparência dos programas e afasta a participação social, importante ferramenta para exercício do controle social em políticas que possuem tamanha capilaridade. Além disso, impacta no processo de tomada de decisão do gestor, bem como pode impactar o correto valor a ser renunciado pelo governo.



169. Essas divergências ressaltam a importância de uma harmonização e transparência na divulgação de dados, informações e estatísticas educacionais para garantir uma compreensão precisa e confiável dos programas.

170. Diante do exposto, esta Unidade Técnica propõe **dar ciência**:

170.1 ao Ministério da Educação de que os dados disponíveis referentes às bolsas ofertadas e ocupadas no Prouni, no período entre 2015 e 2022 (peça 112), no Repositório de Arquivos do MEC, na página do MEC na internet e em bases de dados abertos, todas sob responsabilidade deste ministério, apresentam divergências que prejudicam a transparência e a clareza sobre os dados do programa, afastando o controle social e institucional;

170.2 ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidas ao TCU pelo Inep (peças 115 e 36), estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC (peça 112), o que pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como afetar o correto valor a ser renunciado pelo governo federal para viabilizar a operacionalização do Prouni.

171. Espera-se que com o atendimento das deliberações haja melhor embasamento em relação à tomada de decisão dos gestores, ao valor a ser renunciado e ao potencial efeito positivo da sobreposição do público-alvo do Prouni e do Fies. Espera-se também que haja maior transparência, e, por conseguinte, maior efetividade do controle social.

3.2.3 Lacunas no processo de definição de vagas e de cursos contemplados pelos programas Fies e Prouni, propiciando a contemplação de cursos sem a evidenciação de que eles eram as opções mais adequadas para suprir a demanda social e a do setor produtivo local, considerando as necessidades do desenvolvimento do país.

172. Devido à ausência de estudos formais e atualizados que tenham mapeado a demanda para formação de pessoal de nível superior, conforme preconizado na Estratégia 12.14 do PNE (Lei 13.005/2014), identificou-se lacunas no processo de definição de critérios claros quanto aos cursos a serem contemplados em cada edital do Fies e do Prouni, por região e com a respectiva ordem de prioridade, o que propiciou a contemplação de cursos sem a evidenciação de que eles eram as opções mais adequadas para suprir a demanda social e a do setor produtivo local, considerando as necessidades do desenvolvimento do país.

173. Em entrevista realizada com gestores do MEC, confirmou-se que não existe um processo coordenado de distribuição de vagas no âmbito dos programas Fies e Prouni e entre eles, tanto no que diz respeito à concessão integral de financiamentos/bolsas quanto à combinação de financiamento pelo Fies com a complementação parcial do Prouni (peça 100, p. 4).

174. O planejamento e a coordenação na distribuição de vagas do Fies e do Prouni são importantes para proporcionar integração entre esses programas governamentais e as políticas públicas de educação superior, contribuindo para eficiência na utilização de recursos, bem como para equidade no acesso à educação. Observou-se, no entanto, falta de alinhamento com outras iniciativas, como oferta em universidades públicas, em institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica, ou, ainda, outras formas de concessão de bolsas (como o Cebas-Educação). Ao não considerar as vagas já existentes para os mesmos cursos, nota-se uma falta de sincronização entre os diferentes programas destinados ao acesso ao ensino superior, desconsiderando, ainda, os recursos já existentes no sistema público.

175. A Estratégia 12.14 do PNE (Lei 13.005/2014) visa “mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação



tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica”. Embora nem o Prouni nem o Fies sejam explicitamente mencionados na redação dessa meta, eles podem contribuir diretamente para o seu cumprimento ao oferecer oportunidades de acesso à educação superior, ajudando a atender às demandas por formação de professores e profissionais em áreas específicas.

176. Ademais, a LDB, em seu artigo 43, dispõe sobre as finalidades da educação superior, incluindo a formação de diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua, além de atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais.

177. Apesar disso, o MEC informou que não existe discricionariedade por parte do Ministério na escolha dos cursos que participam do Prouni. Ou seja, a decisão sobre quais cursos ofertar no âmbito desse programa fica a cargo das instituições de ensino. O órgão enfatizou que a correspondência entre a situação socioeconômica do aluno e sua origem escolar são ferramentas essenciais para direcionar as bolsas de estudo do Prouni para os estudantes, conforme estabelecido pela lei. Assim, a Administração Pública pode direcionar o público-alvo do Prouni, mas sem direcionar os cursos a serem ofertados a esse público (peça 35, p. 7, item 13).

178. Acerca desse ponto, observa-se pelo disposto no art. 5º da Lei 11.096/2005, que a oferta de bolsas de estudo do programa deve observar o mínimo de uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior em cursos efetivamente nela instalados.

179. Além disso, conforme § 4º, art. 5º, da referida lei, a instituição de ensino poderá, alternativamente, oferecer uma bolsa de estudo integral para cada 22 estudantes pagantes matriculados em seus cursos, desde que também forneça bolsas parciais de 50% em quantidade suficiente para que o total de benefícios concedidos alcance 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já possuem bolsas do Prouni efetivamente recebidas.

180. Tais critérios podem gerar limitações no acesso, uma vez que, ao estabelecer uma relação fixa de 10,7 estudantes para uma bolsa integral (ou a relação alternativa), a oferta de bolsas é diretamente proporcional ao número de estudantes pagantes, podendo resultar disponibilidade limitada de bolsas em cursos com menor número de estudantes pagantes.

181. Além disso, a demanda por cursos pode variar significativamente entre diferentes áreas do País. Cursos menos populares ou em regiões com menor procura terão menos bolsas integrais disponíveis, dificultando o acesso ao ensino superior gratuito por estudantes de baixa renda, impactando também na variedade de opções oferecidas pelo programa.

182. Um ponto a ser considerado é a potencial inflexibilidade diante de mudanças sociais e econômicas no País. Logo, é essencial incorporar flexibilidade adequada para lidar com cenários dinâmicos, de forma a garantir um acesso equitativo e eficaz ao longo do tempo.

183. Quanto ao Fies, a partir de consultas realizadas nos últimos editais⁵, verificou-se que a priorização para oferta de vagas do programa é genérica e se repete em todos os semestres (mesmo percentual para as mesmas áreas selecionadas), sem indicadores específicos do ano em questão, além de não considerar a evolução dos anos anteriores, como critérios de ocupação de vagas disponibilizadas, por exemplo.

184. A ausência de uma estratégia clara e direcionada na disponibilização de oportunidades por meio do Fies e do Prouni pode resultar em uma série de desafios e problemas. Um desses obstáculos é a possibilidade de ociosidade no preenchimento das vagas oferecidas por esses

⁵ (Editais: 18, de 27/11/2023; 4, de 12/05/2023; 113, de 23/11/2022; 56, de 31/05/2022; 81, de 30/11/2021; 32, de 18/05/2021; 1.009, de 27/11/2020).

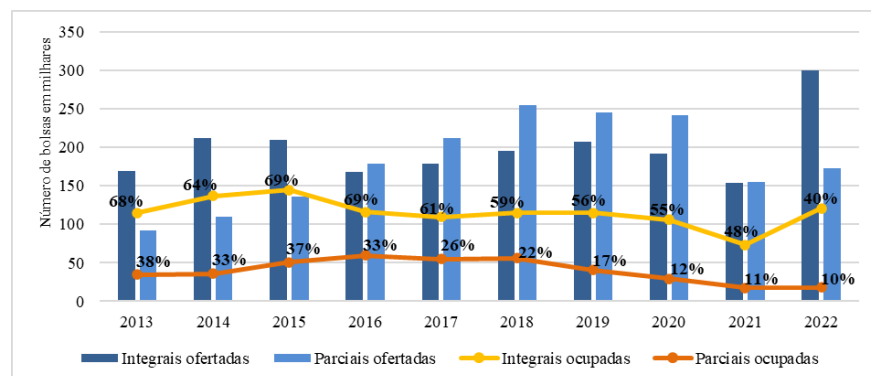


programas. Isso significa que, apesar da existência de vagas, elas podem não ser preenchidas, resultando em oportunidades perdidas para potenciais estudantes.

185. Sobre esse tema, o MEC também informou que não dispõe de estudos que demonstrem as causas da ociosidade das vagas do Fies e de bolsas do Prouni. No que se refere ao Fies, foi instituído Grupo de Trabalho que visa a elaboração de estudos no âmbito do programa (Portaria MEC 390/2023). No entanto, os trabalhos realizados pelo grupo ainda não foram concluídos (peça 112, p. 11, item 33).

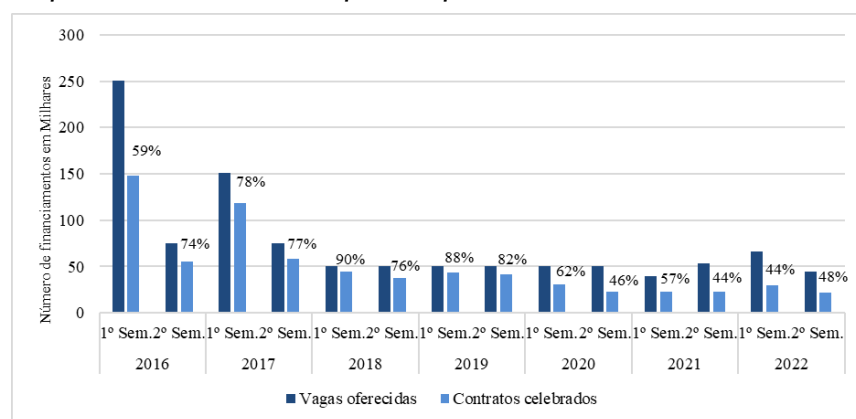
186. Nos gráficos 4 e 5 são apresentados os dados relativos às bolsas/financiamentos ofertados e ocupados nos programas Fies e Prouni, respectivamente.

Gráfico 4 – Bolsas do Prouni ofertadas e efetivamente ocupadas



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do MEC (peça 112, p.8/9)

Gráfico 5 – Financiamentos do Fies ofertados e efetivamente contratados



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do FNDE (peça 97, p. 27). Até o 1º semestre de 2015, não havia definição de vagas a serem ofertadas via processo seletivo do Fies.



187. A falta de direcionamento pode ainda levar a dificuldades em atender às demandas por profissionais em áreas de estudo ou cursos específicos. Isso pode ocorrer quando os programas oferecem vagas em cursos que não estão alinhados com as necessidades do mercado de trabalho ou com as áreas de estudo que estão em alta demanda. Como resultado, pode haver escassez de profissionais qualificados em determinadas áreas, enquanto outras áreas podem ter um excesso de graduados.

188. Outro impacto potencial da falta de direcionamento é a incapacidade de atender às demandas regionais e nacionais específicas e estratégicas para o país. Isso pode ocorrer quando os programas não levam em consideração as necessidades e prioridades específicas de diferentes regiões do país. Por exemplo, uma região pode ter uma alta demanda por profissionais em uma determinada área, mas se os programas não oferecem vagas em cursos relacionados a essa área nessa região, essa demanda não será atendida, podendo, ainda, prejudicar o seu desenvolvimento econômico.

189. Além disso, não obstante a flexibilidade da oferta de bolsas adicionais do Prouni, as quais são indicadas a critério e escolha das Instituições de Ensino Superior, sobre as quais o Ministério da Educação tem pouca ou quase nenhuma ingerência, a oferta de bolsas obrigatórias é definida de maneira rígida pela legislação, com proporção fixa de oferta de vagas estabelecida com base no número de alunos regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente instalados nas instituições de ensino, o que pode limitar a flexibilidade e a adaptabilidade do programa às mudanças nas demandas e necessidades dos estudantes. Essa rigidez legislativa pode impedir que o programa responda de maneira eficaz às flutuações no número de estudantes que buscam apoio financeiro para a educação superior.

190. Uma das causas da situação ora descrita pode ser atribuída à ausência de mapeamento da demanda por pessoal de nível superior, nos termos preconizados pela estratégia 12.14 do PNE. Além disso, não há coordenação e planejamento adequados na disponibilização de vagas entre o Fies e o Prouni. Esses programas não consideram a oferta total de vagas públicas em suas estratégias de alocação, o que pode levar a uma distribuição desequilibrada e ineficiente de oportunidades educacionais.

191. Ademais, mesmo que houvesse um mapeamento de demanda por vagas no Prouni, é crucial destacar que a legislação do referido programa também é uma causa da situação encontrada, pois o ordenamento jurídico é rígido quanto à alocação das vagas do Prouni.

192. Embora o mapeamento da demanda seja valioso para compreender as necessidades regionais, é importante considerar a possibilidade de ajuste na legislação do Prouni. A flexibilidade na legislação poderia proporcionar uma adaptação mais eficaz às demandas emergentes, permitindo que o Prouni mantenha seu papel na promoção do acesso equitativo à educação superior e ao mesmo tempo contribua para suprir as necessidades do desenvolvimento do país.

193. Como encaminhamento, propõe-se recomendar ao MEC que elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e em consonância com o disposto no art. 43, II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica). Propõe-se, ainda, recomendar ao MEC que revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, de forma a atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira.

194. Adotadas essas propostas, **espera-se** que otimização de políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni contribua não apenas para o aumento dos índices de preenchimento de vagas dos



referidos programas, mas também para impulsionar a formação de profissionais qualificados em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

3.2.4 Lacunas e fragmentações na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas Fies e Prouni.

195. Os instrumentos de controle dos programas Fies e Prouni que visam garantir observância ao princípio da transparência, pilar essencial da governança pública, possuem lacunas e fragmentações que inviabilizam que qualquer cidadão ou órgão de controle externo consulte com facilidade os detalhes desses programas e tenha uma visão sistêmica e global sobre eles.

196. O art. 1º da Lei 11.096/2005 estabelece o critério de elegibilidade por renda aos beneficiários do Prouni. Em seguida, o art. 2º apresenta critérios de priorização na destinação de bolsas do Prouni, os quais abordam aspectos relacionados ao tipo de instituição em que os beneficiários cursaram o ensino médio, se o beneficiário é pessoa com deficiência e se ele é professor da rede pública de ensino.

197. Por sua vez, o art. 7º do mesmo normativo preconiza a necessidade da destinação de percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior: pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos.

198. Em consulta à base de dados abertos do Prouni, considerando os critérios acima mencionados, identificou-se apenas a disponibilização de informações relativas à cor dos estudantes beneficiados e se eles eram ou não portadores de deficiência.

Quadro 2 - Informações disponíveis nas bases de dados abertos dos programas

Características / Programas	Fies	Prouni
Cor/raça	Sim	Sim
Pessoa com deficiência	Sim	Sim
Professor rede pública	Sim	Não
Escola no Ensino Médio	Sim	Não
Renda	Sim	Não

Fonte: Bases de dados abertos do Fies e do Prouni

Elaboração: Equipe de auditoria

199. Como apresentado neste relatório, existe a possibilidade de bolsistas parciais do Prouni serem contemplados também com o Fies a fim de arcar com os encargos educacionais que superarem o valor da bolsa de estudo (§19º, art. 4º, Lei 10.260/2001). Não há informações qualitativas ou quantitativas disponíveis sobre esse público-alvo nas Bases de dados abertos do Prouni ou do Fies.

200. Ainda em relação às lacunas, observou-se a inexistência de divulgação de informações relativas aos resultados do Fies e do Prouni, bem como das metas e indicadores propostos pelo governo para monitorá-los e avaliá-los (peça 20, p. 4, peça 112, p. 12).

201. No que tange às fragmentações, observou-se a existência de diversas fontes de informações oficiais sobre o Prouni e sobre o Fies, cada uma com um enfoque diferente sobre a operacionalização desses programas e sem mecanismos de integração ou intercâmbio de informações.

202. Em relação ao Prouni, existem ao menos três fontes de informação sobre o Programa: o Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, o Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC e o



Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal.

203. No primeiro caso, o enfoque recai sobre o estudante que pleiteia uma bolsa de estudos, trazendo informações sobre o que é o Prouni, quem pode participar do programa, como se inscrever. O Portal de dados abertos, traz informações quantitativas das bolsas concedidas por ano e características do público contemplado, conforme descrito acima. Por fim, caso se queira saber o valor total renunciado para viabilizar a operacionalização do Prouni, é necessário ir ao Portal do Ministério da Fazenda. Neste caso, tem-se apenas total consolidado, ou seja, não é possível saber quanto de renúncia foi para viabilizar as bolsas integrais e quanto foi para bolsas parciais. Em nenhuma dessas três fontes de informação existe hiperlinks ou avisos que remetam o leitor ao outro portal, onde poderia encontrar informações adicionais sobre o Prouni.

204. De igual modo, observou-se diversas fontes de informações sobre o Fies e que não possuem mecanismos de integração entre si. Por ocasião de deliberação constante no Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, a partir de 2020, o FNDE passou a divulgar nas notas explicativas às suas demonstrações contábeis informações detalhadas sobre os tipos de garantias dos contratos do Fies (quantidade e saldo devedor), distribuição geográfica dos contratos, valor dispendido a título de subsídio implícito, receitas do Fies, risco de crédito do programa, honras recebidas dos fundos garantidores e aportes realizados em favor desses fundos, dentre outras informações que visam fomentar a accountability dos ativos e passivos do Fies. Essas informações estão disponíveis no Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas.

205. Ainda no Portal do FNDE, existe um campo específico para tratar do Fies, com informações sobre número de financiamentos concedidos, recompra de CFT-E, repasse de CFT-E, legislação sobre o programa, editais do Fies, Comitê Gestor do Fies. No entanto, esta fonte de informação não faz menção às notas explicativas das demonstrações contábeis do Fies, onde o cidadão poderia obter informações ricas sobre o programa e não disponíveis nesse campo do Portal.

206. Assim como ocorre com o Prouni, também existem informações sobre o Fies no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior – MEC e na Base de Dados Abertos do Fies – MEC. Além disso, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, estão disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal.

207. Acerca do contexto do presente achado de auditoria, faz-se oportuno ressaltar o disposto no Guia prático de análise ex post – Avaliação de Políticas Públicas (p. 28), que reforça a importância da presente análise:

*Para a avaliação de políticas públicas cumprir seu papel de aprimorar o debate sobre a atuação do Estado brasileiro, é importante que exista transparência em sua divulgação, independentemente de seus resultados. A transparência é um dos princípios fundamentais da governança pública, pois cumpre função importante no escrutínio das abordagens utilizadas e dos resultados encontrados nas avaliações realizadas, pois com a **sua disseminação propicia exame crítico por parte de outros agentes, órgãos e entidades da sociedade**. (grifos feitos pela equipe de auditoria).*

208. Como efeito da situação ora descrita, destaca-se a perda da visão sistêmica e global dos aludidos programas por parte de outros agentes e órgãos não envolvidos com o Fies e com o Prouni, bem como da sociedade civil.

209. Conforme entendimento consignado por meio do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, a ausência de divulgação de informações que permitam aferir os resultados contribui para a perda de legitimidade do programa governamental perante a sociedade.



210. Outro efeito, menos perceptível, é o aumento do custo do controle, seja social ou institucional. Isso ocorre porque informações que deveriam ser de acesso ao público não estão sendo divulgadas. Portanto, cada pedido de informação resultará em uma atividade adicional que a ser executada pelo gestor de tal informação para sanar a demanda. Caso a informação já estivesse disponível, não haveria a necessidade dessa atividade adicional.

211. Observou-se duas causas principais para as lacunas e fragmentações identificadas. A primeira, decorre do fato de que as informações relativas aos resultados do Fies e do Prouni, bem como das metas e indicadores propostos pelo governo para monitorá-los e avaliá-los não estão sendo calculados ou inexistem, logo, não tem como divulgar tais informações. A segunda decorre do fato de inexistir uma instância que coordene e consolide todas as informações relativas às atividades e resultados do Fies e do Prouni. Tal responsabilidade cabe ao MEC, coordenador e supervisor das diretrizes de governança e de gestão da educação superior, nos termos do Decreto 11.691/2023, art. 22, inciso XVIII.

212. Diante do exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Educação que:

212.1 conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19 da Lei 10.260/2001, **disponibilize** em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar:

- i) o perfil de renda dos estudantes contemplados pelo programa;
- ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio;
- iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não;
- iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não;
- v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em algum;
- vi) se o beneficiário foi contemplado com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni com complementação do Fies.

212.2 com o intuito de propiciar uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, **consolide** em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal;

213. Dar **ciência** ao Ministério da Educação sobre a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 7º, VII, “a”, c/c art. 8º, caput e §1º, V, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.

214. Espera-se que com a adoção dessas medidas haja maior aderência ao princípio da transparência, pilar essencial da governança pública, bem como incremento da legitimidade do Fies e do Prouni perante a sociedade, que terá melhores condições de realizar exames críticos sobre os aludidos programas.

4. Conclusão



215. Embora o gasto público em educação superior no Brasil seja superior à média dos países membros da OCDE, a proporção de pessoas com nível de instrução superior é de aproximadamente 20%, enquanto a média daqueles países é superior a 40%. No Brasil, tal indicador é ainda menor para os grupos da população com menores rendimentos. É crescente também a participação do setor privado no número total de matrículas no ensino superior e os valores das mensalidades podem ser impeditivos para parcela significativa da população que possui dificuldade financeira de arcar com esses custos.

216. Para cotejar essa situação e garantir o acesso da população a essa etapa do ensino, o Governo Federal dispõe de diversos instrumentos, tais como a oferta de vagas em instituições públicas de ensino superior e o custeio das despesas de estudantes com mensalidades e encargos educacionais em instituições de ensino superior privadas mediante a oferta de crédito educativo e de bolsas de estudos parciais ou integrais. A manutenção desse custeio pode se dar por via orçamentária ou através de renúncias fiscais.

217. Apesar dessa gama de formas de atuação estatal para garantir o acesso da população à educação superior, verifica-se a existência de programas governamentais desconexos entre si. Esse desalinhamento pode ser atribuído, em grande medida, à inexistência de uma política nacional de educação superior. O item 9.1.1 do Acórdão 658/2003 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, determinou ao MEC a formulação de uma política nacional de ensino superior, cabendo a este órgão, estabelecer de modo completo e apropriado as políticas e programas sob sua responsabilidade, sob pena de ineficiência, ineficácia e inefetividade da intervenção governamental e do gasto público, o qual deve ter como principal característica a geração de valor público.

218. Nesse sentido, uma abordagem utilizando a identificação e avaliação de FSDL contribui para uma maior eficiência alocativa orçamentária e serve de insumo para aprimorar a qualidade e a focalização do gasto público.

219. Com base nas análises desenvolvidas na presente fiscalização e apresentadas neste relatório foram identificados os seguintes achados de auditoria:

- **Deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e das Políticas Públicas associadas a eles** – representada pela inexistência da Política Nacional de Educação Superior, sem a identificação clara dos problemas públicos associados às políticas e programas aqui tratados, definição dos respectivos públicos-alvo, definição clara e formal dos modelos lógicos de intervenção e recursos a serem utilizados para tanto, e ainda, a definição dos objetivos, metas e resultados esperados com a intervenção, bem como, a partir da implementação da política, a realização de seu monitoramento, avaliação, e que os resultados sejam reportados e utilizados para a tomada de decisão;

- **Lacunas no desenho do Fies e Prouni** - as intervenções abordadas, atualmente mostram-se desconexas, desenvolvidas a partir de problemas que não foram bem definidos ou delimitados, sem identificação clara da realidade que se pretende intervir e modificar, sem modelos lógicos de intervenção, carentes também de definição dos objetivos, metas e resultados esperados e de avaliação dos resultados dos programas e políticas públicas associadas, bem como de sua devida publicidade;

- **Sobreposição do modelo de operacionalização do Fies e do Prouni** – embora a priori, Fies e Prouni utilizem de estratégias distintas, deficiências na operacionalização do Fies, representadas por elevado índice de inadimplência, repactuações de dívidas e concessão de subsídio implícito, o assemelham a uma bolsa a fundo perdido, representando uma escolha menos econômica, eficiente e efetiva;

- **Fragmentação no processo de divulgação dos dados para o acompanhamento dos programas** - as bases de dados abertos do Prouni e dados informados pelo MEC e Inep não



apresentam informação completa e confiável acerca do público beneficiário do Prouni, representando prejuízos na caracterização do público beneficiários do programa e falhas na transparência que afastam o controle social;

- **Lacunas na definição de vagas do Fies e do Prouni** - a definição de critérios quanto aos cursos, por região e com a respectiva ordem de prioridade, a serem contemplados em cada edital do Fies e do Prouni, não é clara, levando a uma oferta de cursos descasada das necessidades do setor produtivo.

- **Lacunas e sobreposições na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas Fies e Prouni** - Além da ausência de publicidade de diversos dados e informações dos programas, verificou-se que os existentes se encontram fragmentadas, não permitindo uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, carecendo de mecanismos de integração.

220. **Mudanças propostas pelo TCU e seus benefícios** - Visando a solução das questões abordadas, foram propostos encaminhamentos, em sua maioria direcionados ao MEC, enquanto formulador e principal executor das políticas, no sentido de gerar subsídios para utilização das respectivas informações no processo decisório, de retroalimentar os programas e as políticas públicas correspondentes, modificar os modelos lógicos de intervenção ou decisões sobre continuidade, modificação, fusão ou extinção dos programas ou para a chamada Revisão de Gastos, aprimorando o gasto público, por meio do direcionamento a programas que apresentem melhores resultados.

5. Proposta de Encaminhamento.

221. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

I) Determinar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

I.1) em 180 dias, no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), inclua, e apresente a este Tribunal, no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos da educação superior, e outras que considere pertinentes, contemplando a especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni; ii) o diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas; iii) os modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado (parágrafos 58-99);

I.2) em 180 dias, contados a partir da inclusão mencionada no item a.1), em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta estes programas; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles; iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) os objetivos, metas e indicadores de resultado (parágrafos 58-99);

I.3) em 365 dias, proceda uma avaliação ex-post dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-



efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

I.3.1) os impactos orçamentários e financeiros causados: (a) pelos elevados índices de inadimplência histórica do programa, (b) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, (c) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); (d) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; (e) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do programa, ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e (f) ao pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC (parágrafos 144-158);

I.3.2) os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (a.3.1) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária (parágrafos 144-158);

Recomendações

II. Recomendar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

II.1) desenvolva estudos com o objetivo de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni e, em seguida, com base nos resultados do referido estudo, adote medidas para mitigar os efeitos das causas identificadas a fim de contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público (parágrafos 58-99);

II.2) estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos dos referidos programas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (parágrafos 104-138);

II.3) utilize os resultados das avaliações efetuadas para tomada de decisão, fundamentando as decisões a serem tomadas em relação aos programas e às políticas correspondentes (parágrafos 104-138);

II.4) nas diversas fases e estágios do ciclo de vida (formulação-implementação-avaliação) das políticas públicas e dos programas governamentais de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante e Guia Prático de Análise Ex Post, ambos da Casa Civil da Presidência da República, bem como avalie a conveniência e oportunidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos subitens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos itens I.1, I.2 e I.3, acima (parágrafos 104-138);

II.5) elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e em consonância com o disposto no art. 43, II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica) (parágrafos 172-192);

II.5.1) revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas,



considerando cursos e locais de oferta, de forma a atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira (parágrafos 172-192);

II.6) conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19 da Lei 10.260/2001, **disponibilize** em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar: i) o perfil de renda dos estudantes contemplados pelo programa; ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio; iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não; iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não; v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em algum; vi) se o beneficiário foi contemplado com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni com complementação do Fies (parágrafos 195-211);

II.7) com o intuito de propiciar uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, **consolide** em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal (parágrafos 195-211).

Outras propostas

III. Dar ciência ao Ministério da Educação:

III.1) acerca a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (parágrafos 195-211);

III.2) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidas ao TCU em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação (peça 22), estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação (peça 20), o que infringe o princípio da confiabilidade da governança pública, disposto no Decreto 9.203/2017, art. 3º, III, o que pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como afetar o correto valor a ser renunciado pelo governo para viabilizar a operacionalização do Prouni (parágrafos 162-169);

IV. Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento aos órgãos e entidades auditados, à Controladoria Geral da União – CGU, Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

V. Arquivar os autos.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional para avaliar as possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).



Buscou-se, nela, analisar a estruturação das políticas públicas, relacionadas a esses programas, e realizar uma revisão de gastos (*Spending Review*), visando a aprimorar a eficiência dos programas e respectivas políticas, bem como a otimizar a alocação do orçamento federal a eles destinado.

O escopo da fiscalização foi definido por meio da aplicação de técnicas de diagnóstico e coleta de informações, que abrangeram a produção de conhecimento, pesquisa bibliográfica, mapeamento de processos, elaboração de modelo lógico, construção de matriz de análise de risco e realização de entrevistas exploratórias com gestores, técnicos das unidades auditadas e especialistas em financiamento da educação superior.

A seleção dos programas Fies e Prouni justifica-se pela relevância de ambos na promoção do acesso à educação superior por meio de instituições de ensino privadas, considerando a significativa parcela da população brasileira que não possui diploma de ensino superior e enfrenta barreiras financeiras para custear as mensalidades.

Essa escolha está em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico do TCU para o período de 2023-2028 e alinha-se ao objetivo estratégico da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), que visa a incrementar a transparência e a eficácia dos gastos públicos nas áreas de educação, cultura e esporte.

O Fies, instituído pela Lei 12.260/2001, destina-se a promover o acesso ao ensino superior, por meio das instituições privadas, para estudantes sem condições financeiras de custear matrícula e mensalidades. Representa a terceira geração de programas de crédito educativo, sucedendo o Creduc e o PCE, e foi criado em resposta aos desafios de inadimplência dos programas anteriores.

Auditoria do TCU realizada em 2016 resultou no Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário, de minha relatoria, que destacou a necessidade de planejamento para a sustentabilidade financeira do Fies, especialmente após sua expansão entre 2010 e 2015.

O programa é gerido pelo Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Caixa Econômica Federal, com a participação de instituições privadas de ensino superior, da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, que utiliza mecanismos como os Certificados Financeiros do Tesouro – Série “E” (CFT-E) para seu financiamento. Os sistemas FiesSeleção, SisFies e Sifesweb suportam a operacionalização do Fies, facilitando desde a seleção dos estudantes até a administração dos contratos de financiamento.

Por sua vez, o Prouni, criado pela Lei 11.096/2005 e regulamentado pelo Decreto 5.493/2005, tem por objetivo facilitar o acesso de estudantes em instituições privadas mediante à concessão de bolsas de estudo a fundo perdido para estudantes financeiramente desfavorecidos.

Diferentemente do Fies, no Prouni, não se espera o retorno financeiro dos valores concedidos. O programa é operado exclusivamente por meio de renúncia fiscal e gerido pelo MEC e FNDE, por meio do sistema SisProuni.

A principal diferença entre o Prouni e o Fies reside na natureza da assistência financeira oferecida: bolsas a fundo perdido *versus* financiamento educativo reembolsável, respectivamente.

Os recursos fiscalizados totalizaram R\$ 176 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 148 bilhões referentes a despesas orçamentárias liquidadas do Fies e cerca de R\$ 28 bilhões relativos a renúncias tributárias do Prouni, no período compreendido entre 2013 e 2022.

Os critérios de auditoria adotados incluíram os seguintes pontos: guia prático de análise *ex ante*, vol. 1, da Casa Civil da Presidência da República; guia prático de análise *ex post*, vol. 2, da Casa



Civil da Presidência da República; guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas; e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

As questões de auditoria concentraram-se na avaliação da racionalidade na estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas federais de educação superior a eles associadas, bem como dos mecanismos de governança pública desses programas.

Para a execução da auditoria, foram utilizadas diversas técnicas e instrumentos de coleta de dados, incluindo entrevistas, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e consultas aos sites oficiais do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Caixa Econômica Federal (Caixa), além da extração de bases de dados abertas do Fies e do Prouni e da consulta a estudos relacionados ao objeto auditado.

Embora o Brasil invista em educação superior acima da média dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a proporção de brasileiros com nível superior é cerca de 20% inferior à média desses países (que supera 40% das respectivas populações). Esse cenário é ainda mais crítico entre os grupos de menor renda.

A crescente participação do setor privado no ensino superior e os altos custos das mensalidades representam barreiras significativas para uma parcela da população. Para enfrentar essa situação e promover o acesso ao ensino superior, o Governo Federal dispõe de instrumentos como a oferta de vagas em instituições públicas e o custeio de despesas educacionais em instituições privadas por meio de crédito educativo e bolsas de estudo.

Contudo, a ausência de uma política nacional de educação superior integrada resulta em programas governamentais desconexos, com o consequente comprometimento da eficiência, eficácia e efetividade das intervenções governamentais e do gasto público.

Os achados da auditoria revelaram deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e nas políticas públicas a eles associadas; lacunas no desenho dos programas, sobreposição no modelo de operacionalização, fragmentação no processo de divulgação de dados, lacunas na definição de vagas e na transparência das informações e dos dados dos programas.

Quanto às etapas de desenho e de implementação do Fies e do Prouni, foram observadas falhas na concepção e estruturação desses programas, como as lacunas no planejamento, redundâncias operacionais e deficiências na disseminação de informações.

Especificamente, notou-se a falta de uma Política Nacional de Educação Superior consolidada, que deveria fundamentar a criação e implementação de programas governamentais voltados para a educação superior, abrangendo subpolíticas focadas na expansão do acesso, na permanência estudantil e na empregabilidade dos graduandos.

Além disso, verificou-se a inexistência de objetivos claros e metas específicas para processos-chave dos programas, bem como a ausência de indicadores de desempenho e de avaliações de eficácia dos programas por parte do Governo Federal.

A sobreposição funcional entre Fies e Prouni foi evidenciada pela elevada taxa de inadimplência e pela concessão de descontos substanciais em programas de renegociação de dívidas, o que transformou o Fies, na prática, em um programa de concessão de bolsas, acarretando custos significativamente maiores para o Erário em comparação com o Prouni.

Destaca-se a elevada taxa de inadimplência dos beneficiários do Fies, que atingiu uma média de 51,5% no período analisado, e os programas de renegociação de dívidas promovidos pelo



governo, que ofereceram descontos de até 99% do valor total da dívida, resultando em uma perda aproximada de R\$ 10 bilhões para os cofres públicos.

A fragmentação e as inconsistências no processo de divulgação de dados dos programas dificultam a compreensão da complementaridade entre Fies e Prouni, comprometendo a transparência e a capacidade de tomada de decisão.

Ademais, a deficiência no processo de definição de vagas e cursos ofertados, sem um levantamento formal da demanda por educação superior, resultou no financiamento de cursos sem a devida comprovação de sua adequação às necessidades sociais e do mercado local.

Por fim, as falhas e a fragmentação na transparência e na divulgação de informações comprometem a visão integrada e abrangente dos programas, afetando a legitimidade e o controle social.

Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs) e nos parágrafos 520 a 527 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, bem como ao disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhou-se a versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional ao Ministério da Educação (peça 134), ao FNDE (peça 132), à Caixa Econômica Federal (peça 131) e ao Inep (peça 133), para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

Diante dos achados, após avaliação dos comentários dos gestores, foram propostas determinações e recomendações ao Ministério da Educação, visando à realização de avaliação *ex post* dos programas, à elaboração e instituição de teorias que os sustentem, diagnósticos das situações a serem enfrentadas, modelos lógicos de intervenção, objetivos, metas e indicadores de resultado, além do estabelecimento de metodologia de avaliação periódica dos resultados, critérios adicionais de priorização do público-alvo e mecanismos de transparência e *accountability*.

Acolho na íntegra a análise da AudEducação, incorporando-a às minhas razões de decidir e anuo aos encaminhamentos propostos.

Feitas essas considerações, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **WALTON ALENCAR RODRIGUES**, e parabeno Sua Excelência, a equipe de seu gabinete e os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado nesta auditoria operacional, que avaliou as possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

Destaco a relevância do Fies e Prouni na promoção do acesso à educação superior por meio de instituições de ensino privadas, considerando a significativa parcela da população



brasileira que não possui diploma de ensino superior e enfrenta barreiras financeiras para custear as mensalidades.

A auditoria, ao final, identificou problemas críticos de **sustentabilidade financeira, transparência e governança**. **A fragmentação das políticas públicas** foi apontada como um fator que compromete a alocação de recursos e a capacidade de pagamento do fundo, sugerindo-se uma revisão de gastos do FIES. **A sobreposição das políticas públicas** também dificulta a transparência e a governança.

A auditoria concluiu que, **embora relevantes para o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda na educação superior, os programas necessitam de melhorias na governança, gestão e desempenho**, recomendando ao Ministério da Educação (MEC) a adoção de medidas para aprimorá-los em conformidade com as normas vigentes.

Tenho manifestado continuamente minha **preocupação com a governança das políticas públicas e do Centro de Governo**, que provocam, em quase todas as políticas, os mesmos problemas de fragmentação e sobreposição, além da falta de planejamento, gestão de riscos, coordenação, transparência e coerência.

Por esse motivo, **louvo a abrangência e profundidade da proposta formulada pelo Ministro Walton, no sentido de mitigar a má governança de tão importantes políticas.**

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ACÓRDÃO Nº 1657/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.100/2023-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional cujo objetivo foi a avaliação das possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni);

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



9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. em 180 dias, no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário, inclua, e apresente a este Tribunal, no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos da educação superior, com a especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas; iii) dos modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado;

9.1.2. em 180 dias, contados a partir da inclusão mencionada no item 9.1.1., em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta estes programas; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles; iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas e indicadores de resultado;

9.1.3. em 365 dias, proceda uma avaliação *ex-post* dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Post*, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

9.1.3.1. os impactos orçamentários e financeiros causados: i) pelos elevados índices de inadimplência histórica do programa, ii) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, iii) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); iv) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; v) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do programa, ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e vi) pelo pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC;

9.1.3.2. os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (9.1.3.1.) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.2.1. desenvolva estudos com o objetivo de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni e, em seguida, com base nos resultados do referido estudo, adote medidas para mitigar os efeitos das causas identificadas a fim de contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público;

9.2.2. estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos dos referidos programas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

9.2.3. utilize os resultados das avaliações efetuadas para fundamentar a tomada de decisão em relação aos programas e às políticas correspondentes;

9.2.4. nas diversas fases e estágios do ciclo de vida (formulação-implementação-avaliação) das políticas públicas e dos programas governamentais de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante* e Guia Prático de Análise *Ex Post*, ambos da Casa Civil da Presidência da República, bem como avalie a conveniência e oportunidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial



no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos subitens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos itens 9.1.1. e 9.1.2., acima;

9.2.5. elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e no art. 43, incisos II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica);

9.2.6. revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, para atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira;

9.2.7. conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19, da Lei 10.260/2001, disponibilize em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar: i) o perfil de renda dos estudantes favorecidos pelo programa; ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio; iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não; iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não; v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em alguma; vi) se o beneficiário foi favorecido com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni concomitante com financiamento do Fies;

9.2.8. consolide em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal;

9.3. dar ciência ao Ministério da Educação:

9.3.1. acerca da obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como às metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 8º, *caput*, da Lei 12.527/2011;

9.3.2. e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidos ao TCU, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, o que infringe o princípio da confiabilidade e da governança pública, dispostos no art. 3º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como comprometer a aferição do correto valor a ser renunciado pelo governo para viabilizar a operacionalização do Prouni;

9.4. dar ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União (CGU), Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1657-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.308/2023-1

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

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

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

Representação legal: Carlos Alberto Day Stoevers (69.130/OAB-RS), Ana Luiza Figueira Porto (331.219/OAB-SP), José Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (CORREIOS). ATIVIDADES POSTAIS E AUXILIARES AOS SERVIÇOS POSTAIS. CONTRATOS DE INTERMEDIÇÃO LOGÍSTICA FIRMADOS COM TERCEIROS. MONOPÓLIO PARA AS ATIVIDADES POSTAIS. ADPF 46. STF. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Auditoria Especializada em Comunicações, que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 211-213):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório (peça 6).*



2. De acordo com o denunciante, os Correios teriam firmado contratos com “intermediadores de cargas, transportadores e operadores logísticos”, os quais estariam sendo utilizados de forma irregular, permitindo a venda de produtos e a prestação de serviços postais ilegalmente.

HISTÓRICO

3. Segundo as alegações do denunciante, os Correios permitiram a “instituição e proliferação de empresas privadas que estão vendendo e desenvolvendo os serviços postais que apenas poderiam ser desenvolvidos pelos Correios e pelas Franquias Postais” (peça 6, p. 7).

4. Essas empresas privadas estariam, a partir de contratos comerciais firmados com os Correios, utilizando o nome e a marca da estatal, sua identificação visual, e, além disso, vendendo produtos e serviços postais, como Sedex, PAC e carta, sem terem participado de procedimento licitatório.

5. Além disso, alega o denunciante que tais empresas praticariam valores inferiores aos comercializados pela ECT e pelas agências franqueadas, diante de grandes descontos a que teriam acesso, ao aglutinarem objetos postais de diversos clientes e de suas franquias em um único contrato (peça 6, p. 8-9).

6. Para evidenciar as irregularidades apontadas, foram apresentadas fotos e postagens em redes sociais de diversas empresas que, segundo a denúncia, comprovariam a venda de produtos e serviços dos Correios sem licitação, o uso indevido de marca e identidade visual da companhia, e a cobrança de valores diferenciados (peça 6, p. 11-64).

7. Diante das alegadas irregularidades, o denunciante requereu, cautelarmente, conforme documento à peça 6, p. 73:

a) a suspensão das cláusulas dos contratos comerciais firmados com as empresas que foram denunciadas, bem como outras que seguem a mesma modalidade, impedindo assim que realizem a comercialização dos produtos e serviços postais com terceiros, à exceção daqueles firmados com marketplaces virtuais; e

b) a suspensão da celebração e da execução de contratos que permitam a um único CNPJ abrir um contrato comercial com os Correios e usar esse mesmo contrato para aglutinar carga de outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como de franquias, a fim de obter tabelas com grandes descontos.

8. Por fim, entendeu o requerente que, após a confirmação da cautelar concedida, deveriam ser proferidas as seguintes deliberações (peça 6, p. 74):

a) determinar a nulidade de contratos firmados pela ECT, sem licitação, com operadores logísticos/lojas intermediárias e vendedores de etiquetas postais, que comercializem seus produtos e serviços com terceiros, à exceção de marketplaces;

b) determinar à ECT que, quando desejar firmar contratos com empresas que irão comercializar seus produtos e serviços, bem como qualquer outra atividade auxiliar ao serviço postal, proceda com a licitação pública de contratos de franquia postal, nos termos da Lei 11.668/2008;

c) reconhecer a impossibilidade jurídica de um único CNPJ firmar contrato comercial com os Correios e aglutinar carga de outros CNPJs/Empresas/Franquias, a fim de obter acesso às tabelas de grandes descontos, à exceção dos marketplaces; e

d) aplicar as sanções cabíveis a todos os responsáveis envolvidos.

9. Em instrução preliminar (peça 7), esta unidade técnica entendeu que a denúncia preenchia os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do



TCU, assim como os requisitos previstos no exame sumário disposto no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, acerca de risco, relevância e materialidade dos fatos noticiados.

10. Demonstrou-se, no entanto, no exame técnico, que não estavam presentes os pressupostos para adoção das medidas cautelares requeridas pelo denunciante, pois entendeu-se que o caso concreto não se configurava como de iminente ou irreparável lesão ao erário, ou de difícil recuperação, que justificasse a ação cautelar deste Tribunal com fundamento no art. 276 do RITCU.

11. De todo modo, diante dos indícios apresentados, foi proposta diligência aos Correios (peça 7, p. 5-6), para que apresentassem documentos e informações sobre o caso.

12. Conforme Despacho à peça 10, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues anuiu à proposta da unidade técnica, autorizando, da mesma sorte, a realização da diligência à estatal, realizada em 25/9/2023 (peças 11 e 12).

13. Os Correios, em 24/10/2023, responderam tempestivamente à diligência, encaminhando os documentos às peças 15 a 130.

14. Com o objetivo de trazer aos autos novos fatos, o denunciante anexou ao processo, em 21/12/2023, as peças 155 a 154. Destacadamente, conforme documento à peça 155, alega que: i) as empresas estariam localizadas em endereços de fachada; ii) possuiriam capital social incompatível com os valores dos contratos; e iii) algumas dessas teriam como sócios/gestores ex-funcionários dos Correios.

15. Além disso, noticiou-se que os Correios teriam rescindido contrato com duas das empresas citadas na denúncia (peças 155, p. 1-2; e 133), e que, em normativo interno da estatal, estaria prevista a vedação de comercialização dos serviços de encomendas dos Correios (peças 155, p. 16-17; e 154, p. 17).

16. Diante dessas novas informações encaminhadas e da complexidade do caso, propôs-se nova diligência aos Correios (peça 156), realizada em 5/3/2024 (peças 159 e 160) e respondida tempestivamente pela empresa, por meio dos documentos às peças 163 a 198, em 9/4/2024.

EXAME TÉCNICO

17. As alegadas irregularidades, presentes na denúncia (peças 6 e 155), foram divididas nesta instrução em quatro tópicos principais.

18. Em um primeiro momento, será descrita e analisada a suposta venda de produtos e serviços postais dos Correios sem licitação.

19. Em seguida, será tratada a questão dos descontos ofertados aos intermediadores logísticos, que se relaciona com a aglutinação de cargas de vários clientes e a formação de franquias. Ato contínuo, será analisada a temática relacionada ao possível uso indevido da marca e da identidade visual dos Correios.

20. Por fim, serão feitas considerações sobre outros temas levantados na denúncia, como endereço de fachada, capital social incompatível com os contratos e participação de ex-funcionários nas empresas contratadas.

21. Esta separação em tópicos se mostra didaticamente conveniente para melhor delimitação das análises afetas aos temas.

I. Venda de produtos e serviços postais sem licitação

22. Segundo a denúncia, com base em contratos comerciais firmados com os Correios, os intermediadores logísticos estariam exercendo atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o prévio e devido procedimento licitatório.



23. Afirma que o serviço postal, em regra, deve ser prestado única e exclusivamente pelos Correios e que a estatal teria implantado, no início da década de 1990, o modelo de agências franqueadas, delegando a empresas particulares atividades relacionadas à fase de atendimento aos clientes, como a venda de produtos e serviços, assim como o recebimento, a triagem e a coleta de objetos (peça 6, p. 6).

24. Reforça que o TCU, no tocante à contratação de agências franqueadas pelos Correios, já teria se manifestado sobre a necessidade de prévio procedimento licitatório, conforme estaria estabelecido na Decisão-TCU 601/1994-Plenário (relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira), e que todos esses contratos são acompanhados e homologados por este Tribunal (peça 6, p. 6).

25. Assim, assevera a denúncia que os contratos com franquias postais estariam de acordo com a legislação, que determina que desestatizações sejam feitas por procedimento licitatório, conforme estaria previsto nos arts. 37, inciso XXI, e 175 da CF/1988, na Lei 8.666/1993 e na Lei 11.668/2008 (peça 6, p. 7).

26. Sobre a venda de produtos/serviços postais, o denunciante argumenta que tal comercialização seria enquadrada no conceito de “atividades auxiliares aos serviços postais”, e que, por isso, somente poderiam ser exercidas por particulares por meio do modelo de franquia, como determinado no art. 2º, caput e §1º, do Decreto 6.639/2008, que regulamenta a Lei 11.668/2008 - Lei de Franquia Postal (peça 6, p. 64-65):

Art. 2º A implantação e a manutenção da atividade de franquia postal será realizada, **EXCLUSIVAMENTE**, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, sob a supervisão do Ministério das Comunicações, na forma da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, e deste Decreto, no **DESEMPENHO DE ATIVIDADES AUXILIARES RELATIVAS AO SERVIÇO POSTAL**, consoante o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008.

§ 1º AS ATIVIDADES AUXILIARES RELATIVAS AO SERVIÇO POSTAL CONSISTEM NA VENDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS PELA ECT, INCLUINDO A PRODUÇÃO OU PREPARAÇÃO DE OBJETO DE CORRESPONDÊNCIA, VALORES E ENCOMENDAS, QUE ANTECEDEM O RECEBIMENTO DESSES POSTADOS PELA ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

(...)

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

I - Agência de Correios Franqueada - AGF: pessoa jurídica de direito privado, selecionada em procedimento licitatório específico e contratada pela ECT para o **desempenho da atividade de franquia postal**;

II - atividade de franquia postal: **execução das atividades auxiliares relativas ao serviço postal**; (destaques acrescidos na denúncia)

27. Assim, entende o denunciante que o dispositivo acima é claro no sentido de que a comercialização de produtos e serviços é considerada atividade auxiliar e que, como tal, somente poderia ser realizada por particular por meio de franquia postal, única autorizada, mediante licitação pública, ao desempenho de tais serviços.

28. Por fim, segundo alegado à peça 155, p. 16-17, constaria em documento interno da estatal o impedimento para a comercialização dos serviços de encomendas, conforme item 17.4 (“17.4. É vedada a comercialização dos serviços de encomendas dos CORREIOS.”) do Termo de Condições de Prestação de Serviços de Encomendas Nacionais (peça 154, p. 17).

1.1 Análise

29. As empresas citadas na inicial, as quais serão descritas ao longo desta instrução como



intermediadores logísticos, apesar das particularidades de cada companhia, possuem como objetivo, de modo geral, promover uma intermediação entre potenciais clientes e transportadoras.

30. Voltadas principalmente para o comércio eletrônico de pequenas e médias empresas, esses intermediadores oferecem como principal serviço a possibilidade de cotação de frete entre diversas transportadoras, entre as quais os Correios, permitindo o alcance de valores mais atrativos para seus clientes. Tal prática de intermediação encontra similaridades com a que ocorre atualmente no setor hoteleiro, com empresas como Booking.com e Airbnb.

Figura 1 – Exemplo de pesquisa de frete de um intermediador logístico

TRANSPORTADORA	MODALIDADE	POSTAGEM	PRAZO ESTIMADO	PREÇO	
Loggi	Express	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 8,62	SELECIONAR
jadlog	.Com	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 16,04	SELECIONAR
LATAM CARGO	4Fácil	UNIDADE	3 - 4 dias úteis	R\$ 16,66	SELECIONAR
Andara Express	e-commerce	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 16,99	SELECIONAR
Correios	PAC Centralizado	MELHOR PONTO	5 - 6 dias úteis	R\$ 19,07	SELECIONAR
jadlog	.Package	UNIDADE	5 - 6 dias úteis	R\$ 19,86	SELECIONAR
Correios	PAC	AGÊNCIA	5 - 6 dias úteis	R\$ 21,19	SELECIONAR

Fonte: imagem retirada do site <https://blog.melhorenvio.com.br/melhor-envio-calculadora-de-frete/>

31. Segundo consta dessas plataformas, concomitante à redução no preço do frete, o serviço ofertado permitiria uma maior desburocratização do processo, pois, além da desnecessidade de formalização de contratos individuais com cada transportadora, aos clientes seriam ofertados diversos benefícios como, por exemplo, uma maior agilidade e praticidade na realização de cadastros, na emissão de etiquetas, no controle dos objetos postais, na ampliação dos pontos de coleta, no lançamento de notas fiscais, na integração com lojas de e-commerce e na realização de pagamentos.

32. Após essa breve descrição do tipo de serviço oferecido pelas empresas citadas na denúncia, passa-se à análise do tema em discussão, ou seja, da possibilidade da venda de serviços postais sem licitação.

1.1.1 Do desempenho de atividades auxiliares por empresas privadas

33. A Lei 11.668/2008, Lei da Franquia Postal, em seu art. 1º, § 1º, ao se referir às atividades a serem desempenhadas pelas agências franqueadas, inaugurou a expressão “atividades auxiliares relativas ao serviço postal”, sem, no entanto, adentrar na definição precisa da natureza desses serviços.

Art. 1º O exercício pelas pessoas jurídicas de direito privado da atividade de franquia postal passa a ser regulado por esta Lei.

§ 1º Sem prejuízo de suas atribuições, responsabilidades e da ampliação de sua rede própria, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT poderá utilizar o instituto da franquia de que trata o caput deste artigo para **desempenhar atividades auxiliares relativas ao serviço postal**, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978. (grifo nosso)

34. A definição de tais atividades viria apenas com a publicação do Decreto 6.639/2008, regulamento da citada lei, estabelecendo, em seu art. 2º, § 1º, que:

Art. 2º (...)



§ 1º As atividades auxiliares relativas ao serviço postal consistem na venda de produtos e serviços disponibilizados pela ECT, incluindo a produção ou preparação de objeto de correspondência, valores e encomendas, que antecedem o recebimento desses postados pela ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

35. Assim, o conceito normativo de “atividade auxiliar” faz referência a processos que são desempenhados anteriormente à entrega efetiva do objeto postal aos Correios, seja a venda de produtos e serviços, seja qualquer tipo de beneficiamento do objeto antes da sua disponibilidade à empresa postal.

36. Desse modo, considerando que o serviço ofertado pelos intermediadores logísticos, em última instância, está relacionado à comercialização de produtos e serviços postais, não resta dúvida do seu enquadramento no conceito de “atividades auxiliares relativas ao serviço postal”, conforme dispositivo transcrito acima.

37. No entanto, a discordância desta unidade técnica no tocante à argumentação apresentada na denúncia reside na obrigatoriedade de que tais atividades sejam exclusivamente prestadas por agências franqueadas, não se sustentando tal interpretação à luz da Lei de Franquia Postal e de seu regulamento.

38. Ao contrário do entendimento apresentado na inicial a respeito do art. 2º do Decreto 6.639/2008, o dispositivo em comento não estabelece que o desempenho de atividades auxiliares deve ser realizado exclusivamente pelas franquias postais. O termo “exclusividade” presente no artigo se refere, na verdade, à “implantação e a manutenção” das franquias, que, desse modo, somente podem ser realizadas, em caráter exclusivo, pela ECT, não sendo autorizado a outro órgão a sua execução.

Art. 2º **A implantação e a manutenção da atividade de franquia postal será realizada, exclusivamente, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT**, sob a supervisão do Ministério das Comunicações, na forma da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, e deste Decreto, no desempenho de atividades auxiliares relativas ao serviço postal, consoante o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008. (grifo nosso)

39. A menção, nesse artigo, às “atividades auxiliares” não possui relação com o termo “exclusividade”, mas sim define qual atividade será desempenhada pelas franquias, sendo essa a única atividade autorizada pela lei.

40. Nessa mesma linha, cabe transcrever, mais uma vez, o §3º desse artigo, também interpretado de modo equivocado pelo denunciante:

Art. 2º (...).

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

I - Agência de Correios Franqueada - AGF: pessoa jurídica de direito privado, selecionada em procedimento licitatório específico e **CONTRATADA pela ECT para o desempenho da atividade de franquia postal**;

II - atividade de franquia postal: **execução das atividades auxiliares relativas ao serviço postal**; (destaques nossos)

41. Esses dispositivos, lidos em conjunto com o caput do art. 2º, definem que as atividades a serem desempenhadas pelas franquias se limitam às “atividades auxiliares” ao serviço postal. No entanto, não permitem silogismo em sentido lógico oposto, ou seja, que as “atividades auxiliares” são, necessariamente, atividades a serem desempenhadas exclusivamente por lojas franqueadas. Dito de outra forma, toda atividade de franquia é atividade auxiliar, mas nem toda atividade auxiliar é atividade de franquia.

42. Assim, diante desse entendimento, ou seja, de que não existiriam óbices legais para



execução de atividades auxiliares por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório, a diferenciação entre tais empresas e lojas franqueadas residiria no próprio § 3º, na definição trazida em seu inciso I, ao conceituar que agências franqueadas são particulares contratados pelos Correios para o desempenho de tais atividades.

43. Quando a ECT, no exercício de seu arbítrio, decide ampliar sua rede de atendimento, sem a instalação de unidades próprias, a estatal não pode contratar o particular diretamente, pois se trata de delegação de serviço público, sendo necessário o procedimento licitatório, como já assentado por este Tribunal na Decisão-TCU 601/1994-Plenário, da relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira.

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fulcro nos arts. 43, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/92:

1 determinar, desde logo, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que adote as providências necessárias ao exato cumprimento das normas e princípios norteadores das contratações efetivadas por entes da Administração Pública, mormente os arts.37, inciso XXI, e 175, "caput", da Constituição Federal, bem assim dos dispositivos da atual lei que regulamenta o instituto da licitação (Lei nº 8.666/93, alterada pela de nº 8.883/94), promovendo, de conseguinte, o indispensável certame licitatório para a contratação de novas franquias; (grifo nosso)

44. No entanto, em uma situação na qual o particular, amparado no princípio da livre iniciativa, decide, ele próprio, promover a intermediação de produtos e serviços de diversas empresas transportadoras, entre as quais os Correios, não se configuraria caso obrigatório de licitação, diante do papel da ECT de contratada e não de contratante, sendo, neste caso, prestadora de serviço.

45. A própria Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, em seu art. 28, § 3º, inciso I, tem previsão expressa no sentido da não exigência de licitação em tais casos:

Art. 28 (...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo [DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

46. Indagados sobre a temática, os Correios se manifestaram no mesmo sentido de que atividades auxiliares não são monopólio das agências franqueadas e que podem ser ofertadas por qualquer empresa do mercado (peça 19, p. 9):

Ainda sobre as atividades auxiliares ao serviço postal, importa registrar que não constituem monopólio dos Correios, muito menos das AGF. Os Correios atuam no mercado de logística em diversos papéis, hora como contratante, hora como contratado, (...):

(...)

Assim, o conceito de atividades auxiliares está relacionado a todo e qualquer beneficiamento realizado à postagem de uma encomenda, consiste em preparar a carga, etiquetá-la, envelopá-la, endereçá-la, e, inclusive, armazená-la em estoque, para posterior remessa ao seu destinatário.

Não se trata, portanto, de monopólio dos Correios ou das Agências Franqueadas.

Nessa perspectiva, toda e qualquer empresa de logística pode oferecer serviços auxiliares consistentes em:

a) coleta no domicílio indicado pelo cliente ou recebimento de encomendas em lojas próprias ou contratadas;

b) conferência física da encomenda coletada/recebida;



- c) lançamento de informações em sistema de controle;
- d) entregar recibo/nota fiscal ao cliente contratante;
- e) separação das encomendas, com acondicionamento e entrega para transporte pelo operador logístico.

47. Desse modo, as agências franqueadas são empresas privadas contratadas pelos Correios para a prestação de atividades auxiliares, como a venda de serviços postais concorrenciais e de monopólio, selecionadas por meio de procedimento licitatório. Tais empresas prestam serviço para os Correios, ganhando comissão pelo trabalho realizado, tendo metas de desempenho, padrões e normas a serem seguidos e sendo autorizadas a utilizar, em troca do pagamento de taxas e royalties, a marca e a identidade visual da empresa, seus métodos operacionais, bem como a propriedade intelectual ou industrial.

48. Não se confunde tal serviço com o desempenhado pelos intermediadores logísticos, pois esses não prestam serviço para a ECT, sendo, na verdade, contratantes de pacotes de serviços da estatal, assim como de outras transportadoras. Diferentemente das agências franqueadas, tais empresas não têm sequer a obrigação de postar seus objetos nos Correios, sendo essa uma decisão de seus clientes com base, em grande medida, no preço ofertado.

49. Assim, com exceção dos serviços objeto de monopólio, tema que será tratado no tópico a seguir, entende-se que a intermediação de produtos e serviços postais feita por contratante dos Correios não pode ser vista como atividade a ser delegada pelo Estado, não incidindo, na hipótese, o art. 175 da Constituição Federal.

50. Solução em sentido contrário, ou seja, exigir procedimento licitatório para tais casos, implicaria ir na contramão do atual funcionamento do mercado de e-commerce, pois, em última análise, a intermediação de serviços dos Correios (e de outras transportadoras) também é realizada pelos grandes marketplaces, como, por exemplo, Amazon e Mercado Livre, quando não se utilizam da sua rede logística própria. Essas plataformas, do mesmo modo, possuem contratos com diversos operadores logísticos, recebem descontos por volume postado, enviam produtos de terceiros e oferecem preços mais vantajosos a seus clientes, sem qualquer impedimento de que recebam comissão por tais serviços. Assim, não sendo possível diferenciar tais atividades daquelas desempenhadas pelos intermediadores logísticos, entender pela necessidade de licitação para o caso ora em análise, exigiria a mesma interpretação para todas as plataformas de e-commerce.

51. O próprio denunciante reconhece tal similaridade, razão pela qual, em seu pedido na inicial (peça 6, p. 74), propõe que sejam excepcionalizadas das irregularidades as lojas de marketplaces, sem apresentar qualquer justificativa para tal diferenciação:

3) Confirme-se, ao final, a cautelar concedida, com o acolhimento de todos os fundamentos e o provimento da denúncia para:

3.1. Determinar a nulidade de contratos firmados pela ECT, sem licitação, com operadores logísticos/lojas intermediárias e vendedores de etiquetas postais, que comercializem seus produtos e serviços com terceiros, a exceção de marketplaces;

(...)

3.3. Seja reconhecida a impossibilidade jurídica de um único CNPJ firmar contrato comercial com os Correios e aglutinar carga de outros CNPJ's/Empresas/Franquias, a fim de obter acesso à tabelas de grandes descontos, a exceção dos marketplaces, de modo a evitar prejuízos à empresa pública e evasão de receita dos Correios, em detrimento a subversão da política comercial. (grifos nossos)

52. Por último, no tocante ao documento “Termo de Condições de Prestação de Serviços de Encomendas Nacionais” (peça 154, p. 17), o qual, segundo o denunciante, impediria a



comercialização dos serviços de encomendas, conforme constaria do seu item 17.4 (“17.4. É vedada a comercialização dos serviços de encomendas dos CORREIOS.”), foi constatado por esta unidade técnica que o citado documento não possui vinculação com os contratos em questão, em consonância com o afirmado pela estatal à peça 164, p. 6-7.

53. Nos contratos assinados com intermediadores logísticos, os procedimentos comerciais e operacionais a serem adotados pelas partes encontram-se no documento “Termos de Condições Comerciais” (peça 171), o qual se difere do documento apresentado pelo denunciante, não possuindo regras relativas à vedação de comercialização dos serviços de encomendas nesse instrumento. Assim, o item 17.4 citado na denúncia, não tem aplicação aos contratos em tela.

54. Assim, por todo o exposto, entende-se que não existem óbices legais para a execução de atividades auxiliares, em seu sentido amplo, por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório. No entanto, tal permissibilidade não se mostra irrestrita, diante da existência de serviços postais objeto de privilégio da União, conforme tópico a seguir.

I.1.2 Da intermediação de produtos e serviços objeto de monopólio da União

55. A denúncia trouxe indícios de que algumas das empresas citadas, além da intermediação de serviços de encomendas, estariam praticando a comercialização de cartas, conforme reprodução de propaganda à peça 6, p. 43.

56. Essa afirmação foi corroborada por documentos apresentados pela própria estatal em resposta à primeira diligência, conforme pode ser visto à peça 68, p. 2-3. Nesse documento, consta planilha de faturamento relativo a um contrato com intermediador, entre janeiro e agosto de 2023, com receita para os Correios de aproximadamente R\$ 2,8 milhões somente com o segmento de cartas.

57. Além disso, no Termo de Condições Comerciais (peça 171), documento vinculado aos contratos e que detalha a relação de serviços e produtos disponibilizados às contratantes, existe previsão expressa da possibilidade do envio de correspondências (item 2.1.2), sem, no entanto, qualquer menção sobre a possibilidade (ou não) de comercialização desses serviços com terceiros.

58. No entanto, em sua manifestação à peça 19, p. 9-10, os Correios afirmam que atividades auxiliares relativas a serviços de monopólio não poderiam ser executadas por qualquer empresa particular, diante da titularidade da empresa postal.

Nessa perspectiva, toda e qualquer empresa de logística pode oferecer serviços auxiliares consistentes em:

- a) coleta no domicílio indicado pelo cliente ou recebimento de encomendas em lojas próprias ou contratadas;
- b) conferência física da encomenda coletada/recebida;
- c) lançamento de informações em sistema de controle;
- d) entregar recibo/nota fiscal ao cliente contratante;
- e) separação das encomendas, com acondicionamento e entrega para transporte pelo operador logístico.

Em se tratando dos serviços de monopólio, igual tratamento não poderia ser dado, visto que apenas os Correios possuem a delegação, concedida pela própria Constituição Federal, de captar e entregar correspondências simples e agrupadas aos seus destinatários. (grifo nosso)

59. Assim, diante de eventual contradição, esta unidade técnica entendeu necessária nova diligência aos Correios para que informassem se, nos contratos com intermediadores de carga, estaria prevista a possibilidade de captação de correspondências, com a respectiva comercialização desse recebimento em suas unidades físicas, esclarecendo, caso afirmativo, se tal prática não violaria o privilégio postal da União, previsto no art. 21, inciso X, da Constituição Federal c/c art. 9º, inciso I,



da Lei 6.538/1978.

60. Em resposta a esse novo questionamento, a empresa, na peça 164, p. 1, asseverou sobre o tema que, por ser um instrumento padronizado, qualquer cliente que busque os produtos e serviços dos Correios estará sujeito aos mesmos termos contratuais, com a previsão do seguinte objeto:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente instrumento tem por objeto a contratação de produtos e serviços por meio de Pacote de Serviços dos CORREIOS mediante adesão ao Termo de Condições Comerciais e Anexos, quando contratados serviços específicos, que permite a compra de produtos e utilização dos diversos serviços dos CORREIOS por meio dos canais de atendimento disponibilizados.

61. Explica que, nesses contratos, a ECT figuraria como prestadora de serviço e o contratante estaria autorizado a realizar postagem de todo o portfólio disponível, mas que não haveria, em absoluto, previsão de estas empresas comercializarem serviços prestados em regime de exclusividade.

62. Com relação ao questionamento sobre eventual violação ao privilégio postal da União, conforme estaria consignado na Nota Jurídica NJ/GJCE-DEJUR/SEI-21424857/2021 (peça 165, p. 47-58), as atividades auxiliares relativas ao serviço postal não se confundem com as atividades de recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, inerentes à prestação dos serviços postais. Assim, como tais serviços são, obrigatoriamente, prestados por meio dos canais de atendimento dos Correios, entende a empresa que não haveria violação ao citado privilégio.

I.1.2.1 Análise

63. A Lei 6.538/1978, Lei dos Serviços Postais, em seu art. 7º, define serviço postal como “o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas”, estabelecendo, no entanto, como de monopólio da União, somente as atividades relativas a cartas, cartão-postal, correspondência agrupada e selos, conforme consta de seu art. 9º:

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;

II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada:

III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

64. Em seu art. 47, a Lei Postal traz a definição de carta como todo “objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial, ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário”.

65. Ao tratar de tais serviços, a Constituição Federal de 1988, reconhecendo a sua relevância e a obrigatoriedade da sua prestação, atribuiu à União a responsabilidade por “manter o serviço postal e o correio aéreo nacional” (art. 21, inciso X), assim como a competência privativa para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso V).

66. Em face do interesse da sociedade sobre o tema e após longo debate jurídico, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46/DF (ADPF 46), que tratou da compatibilidade da citada Lei Postal ao vigente sistema constitucional.

67. Nesse importante julgado, além de declarada a recepção da Lei 6.538/1978, a Suprema Corte também firmou entendimento a respeito da natureza pública dos serviços postais, reconhecendo



a exclusividade dos Correios na prestação dos serviços mencionados no art. 9º da citada lei.

68. Para maior clareza do tema, faz-se a transcrição da ementa do acórdão dessa ação constitucional:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI.

1. O serviço postal — conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado — não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.

2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.

3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X].

4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos — ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.

5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.

6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.

7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo. (grifos nossos)

69. Desse modo, para as atividades postais relativas às cartas, serviço público por definição constitucional, resta clara e inequívoca a posição da Suprema Corte quanto à exclusividade da sua exploração pela União, que outorgou sua titularidade à empresa postal em situação de privilégio. Não se trata, assim, de atividade econômica em sentido estrito que possa ser explorada por empresa privada, salvo nos casos de delegação prevista em lei, como acontece com as franquias postais.

70. Diferentemente do segmento de encomendas, serviço prestado em regime de livre concorrência, a comercialização por intermediadores logísticos de correspondência para terceiros



deve ser vista como afronta direta ao art. 9º da Lei 6.538/1978, que estabelece, de forma expressa, o monopólio da União para o recebimento, transporte e entrega de cartas.

71. Ressalta-se, além disso, que, para esse segmento específico, não existe, na prática, qualquer tipo de intermediação entre clientes e transportadoras, pois, ao contrário do que acontece com as encomendas, todas as cartas coletadas por intermediadores deverão ser postadas exclusivamente nos Correios.

72. Assim, tal atividade não viabiliza novos negócios para estatal, mas, pelo contrário, traz potenciais prejuízos à empresa, diante dos descontos contratuais acordados. Sem essa “intermediação”, repita-se dispensável e ilegal, as correspondências seriam, em tese, postadas pelos remetentes diretamente nos Correios, pelo preço definido pela estatal.

73. Portanto, a comercialização com terceiros de tais serviços, enquadra-se como “recebimento” de correspondência, atividade esta a ser explorada pelos Correios em regime de privilégio, conforme art. 21, inciso X, da CF/88 c/c art. 9º da Lei 6.538/1978. Trata-se, na prática, de exploração comercial de serviço público por empresa privada, o que exigiria, por força do art. 175 da CF, prévio e devido procedimento licitatório.

74. Importante esclarecer que o Decreto 6.639/2008, que regulamenta a Lei de Franquia Postal (Lei 11.668/2008), em seu art. 2º, § 3º, inciso III, define da seguinte forma a atividade de recebimento:

Art. 2º (...).

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

III - recebimento: ato pelo qual os objetos de correspondência, valores e encomendas são colocados sob a responsabilidade da ECT para a prestação dos serviços postais;

75. Interpretação inadequada de tal dispositivo poderia levar ao entendimento de que a atividade desempenhada pelos intermediadores logísticos, ao coletarem correspondências em suas unidades físicas, não se enquadraria como “recebimento” de objetos sujeitos a monopólio, haja vista que tais objetos são, posteriormente, entregues à estatal, momento que definiria o início da atividade postal, não se caracterizando, assim, violação a tal serviço.

76. No entanto, na visão desta unidade técnica, o objetivo do mencionado dispositivo, ao criar um conceito mais restrito do ato de “recebimento”, seria somente de estabelecer uma diferenciação normativa entre a atividade desempenhada pelas franquias, as quais coletam, ou seja, “recebem” objetos postais em nome dos Correios, que o decreto define como “atividade auxiliar”, e a efetiva transferência destes à responsabilidade dos Correios. Essa diferenciação é percebida nos §§ 1º e 2º do citado art. 2º.

Art. 2º (...).

§ 1º As atividades auxiliares relativas ao serviço postal consistem na venda de produtos e serviços disponibilizados pela ECT, incluindo a produção ou preparação de objeto de correspondência, valores e encomendas, que antecedem o recebimento desses postados pela ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

§ 2º As atividades de recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, inerentes à prestação dos serviços postais, não se confundem com as atividades auxiliares relativas ao serviço postal, não podendo ser objeto do contrato de franquia.

77. Assim, o conceito restritivo de “recebimento” estabelecido no citado § 3º não deve ser visto como qualquer tipo de autorização tácita de intermediações comerciais, como a coleta de cartas, desde que sejam anteriores à entrega dos objetos aos Correios. Dito de outra forma, o fato de as correspondências objeto de monopólio serem remetidas posteriormente à estatal, para que essa



empresa faça a respectiva distribuição e entrega, não torna as atividades anteriores legais, diante da clara violação ao privilégio postal da União.

78. Reforça-se que a própria Lei 6.538/1978, em seu art. 9º, § 2º, define as atividades excepcionadas do privilégio postal da União, as quais não se assemelham às desempenhadas por intermediadores logísticos.

Art. 9º (...).

§ 2º - Não se incluem no regime de monopólio:

a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial;

b) transporte e entrega de carta e cartão-postal; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.

79. Vale mencionar, ainda, que a Lei Postal, em seu art. 42, fixa o recebimento de objetos sujeitos ao monopólio como crime contra o serviço postal, sendo que o próprio STF, conforme transcrição acima, entendeu pela legalidade desse dispositivo, quando restrito às atividades descritas no art. 9º da citada lei:

VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO

Art. 42 - Coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas.

Pena: detenção, até dois meses, ou pagamento não excedente a dez dias-multa. (grifo nosso)

80. Desse modo, a Lei Postal, hierarquicamente superior ao Decreto 6.639/2008, estabelece expressamente como violação do privilégio a coleta, em sentido amplo, de objetos sujeitos a monopólio da União, não trazendo qualquer exceção que permita o recebimento para fins comerciais de tais objetos, mesmo que sejam posteriormente transferidos à responsabilidade dos Correios.

81. Oportuno salientar que não há qualquer impedimento legal de que empresas contratantes dos serviços dos Correios, ao acordar um pacote de serviços, se utilizem de todo portfólio da estatal, incluído o envio de cartas, desde que tais empresas sejam os respectivos remetentes. O que se aponta neste tópico é a impossibilidade legal da comercialização para terceiros desses objetos, pois tal atividade se caracterizaria como coleta de objetos sujeitos ao monopólio da União.

82. Nos dados de faturamento apresentados pelos Correios em resposta à diligência (peça 169), é possível se presumir que a grande maioria dos intermediadores logísticos, diante da baixa materialidade dos valores apresentados, não comercializam tais produtos para terceiros, conforme Tabela 1 abaixo.

83. No entanto, no caso específico da empresa sob o nome fantasia Onlog, a qual possui dois contratos com os Correios (CNPJs 29.775.466/0001-40 e 33.892.467/0001-42), mostra-se evidente a relevância de tal produto para esse intermediador específico. Somente com o segmento de cartas, houve um faturamento nesses contratos para os Correios, no ano de 2023, de mais de R\$ 4 milhões, o que representa quase 10% de todo o portfólio contratado pela empresa (considerando os dois contratos em conjunto), e mais de 1,4 milhão de correspondências postadas naquele ano, conforme informações à peça 169.

84. Esses dados demonstram não somente a ocorrência da irregularidade em tela, mas também a sua materialidade.

Tabela 1 - Faturamento dos Correios com Intermediadores logísticos com o produto "Cartas" (2023)

Empresa	Faturamento com	% do



	Cartas	Faturamento Total
2R DELIVERY	R\$ 413,28	1,55%
CIA DA POSTAGEM	R\$ 13.625,06	8,29%
FRENET	R\$ 16.502,78	0,03%
MANDOU BEM	R\$ -	0,00%
MELHOR ENVIO	R\$ 263,66	0,00%
MULTI POST LOG	R\$ 29,25	0,01%
ON LOG	R\$ 120.424,76	52,28%
ON LOG (NOSS)	R\$ 3.931.968,01	9,22%
POSTA JÁ	R\$ 37.545,37	0,44%
SUPERFRETE	R\$ 9,25	0,00%
SYRNA	R\$ -	0,00%

Fonte: elaboração própria com base em dados de faturamento constantes da peça 169.

85. Por todo exposto, considerando a natureza de serviço público da atividade postal e que a estatal deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, opina-se pela procedência da denúncia no tocante especificamente ao segmento de cartas, pois não se trata de atividade econômica a ser explorada pela iniciativa privada, salvo nos casos previstos em lei, como as franquias postais, selecionadas por procedimento licitatório.

86. Dessa forma, diante dos indícios de violação ao privilégio postal previsto no art. 21, inciso X, da CF/88 c/c art. 9º da Lei 6.538/1978, entendeu-se, em um primeiro momento, necessárias as seguintes deliberações:

a) determinar à ECT, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos, de modo a deixar assente que os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros, promovendo as devidas notificações aos interessados;

b) recomendar à ECT, com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios; e

c) encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da deliberação que vier a ser proferida, para adoção das providências que julgar cabíveis, diante dos indícios de crime de violação do privilégio postal da União, previsto no art. 42 da Lei 6.538/1978.

87. Contudo, diante da manifestação dos Correios (peças 206 a 208), em cumprimento à fase de comentários dos gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), os quais se comprometeram formalmente com a adoção de medidas corretivas, opina-se por dispensável a formulação das deliberações dos itens “a” e “b” acima, como será melhor tratado em seção específica (parágrafos 169 a 171).

II. Descontos ofertados aos intermediadores logísticos

88. A respeito desse tema, alega-se, na denúncia, que os intermediadores logísticos receberiam relevantes descontos dos Correios, com base no número de objetos postados, mesmo não sendo proprietários/detentores da carga.

89. Explica o denunciante que a estatal, até recentemente, observava a chamada regra da “primeira milha”, a qual exigiria que empresas contratantes, para que obtivessem acesso à tabela de descontos por volumetria de postagem, fossem os proprietários dos objetos postais (peça 6, p. 8).



90. No entanto, na visão do requerente, a estatal, alterando a sua política comercial, teria autorizado (peça 6, p. 8):

que empresas concorrentes dos Correios, dentre elas intermediadoras de cargas, operadores logísticos e vendedores de etiquetas de postagem, pudessem abrir contrato normal, como se fossem detentores da carga, podendo aglutinar/juntar toda carga de vários CNPJ's e clientes distintos, para terem grandes descontos nas tabelas comerciais dos Correios, COMO SE FOSSEM UM ÚNICO CLIENTE DOS CORREIOS. (destaque no original)

91. Assim, afirma que, a partir de uma grande volumetria, alcançada pela aglutinação de objetos de diversos clientes e franquias, os intermediadores logísticos, ao firmarem um único contrato com a estatal, teriam acesso a tabelas de grandes descontos. Como consequência, essas empresas estariam praticando valores abaixo daqueles utilizados pelos Correios e por suas agências franqueadas (peça 6, p. 7-9).

92. Ao ser questionada, a empresa postal, conforme peça 19, p. 11-12, informa que adota critérios isonômicos em relação ao tratamento de todos os seus clientes, concedendo benefícios, a exemplo dos descontos em preços, de acordo com o cumprimento de contrapartidas previstas em contrato. Afirma que tais benefícios e contrapartidas são os mesmos, independentemente se o contratante é seu concorrente ou não, variando somente de acordo com o nível de relacionamento.

93. Os Correios reforçam que não podem intervir nas estratégias de atuação adotadas por pessoas jurídicas com quem tenham contrato comercial, inclusive no que diz respeito aos preços praticados ou fornecimentos de subsídios.

94. Assim, entendem que, “se uma empresa que atua no mercado concorrencial decide oferecer preços abaixo daqueles praticados pelos Correios, esta Estatal não tem autonomia ou respaldo legal para exigir comportamento distinto, mesmo que a pessoa jurídica da hipótese tenha contrato comercial celebrado com a ECT”.

95. A estatal adiciona, ainda, que não pode se recusar a celebrar contratos comerciais com empresas concorrentes, pois esse comportamento seria considerado anticoncorrencial, conduta vedada pela legislação.

96. Por último, reforça que tais operadores logísticos não podem ser considerados uma rede de atendimento postal paralela e que não caberia aos Correios definir como esses contratantes devem se estruturar para atuarem no mercado.

II.1 Análise

97. Diante dos fatos narrados e das evidências coletadas, entende-se que cabe razão aos Correios, não se identificando irregularidades no caso.

98. A atual política comercial dos Correios, aprovada em 2017 pela Diretoria Executiva (7ª REDIR, de 14/2/2017) e pelo Conselho de Administração (2ª ROCA, de 22/2/2017), promoveu mudanças significativas na política até então praticada pela empresa, principalmente a partir de aprimoramentos realizados em 2019.

99. Conforme os princípios e diretrizes estabelecidos nesse documento (peça 200), a política comercial da empresa deve se pautar, destacadamente, pela transparência, com a divulgação de suas regras de forma precisa, adequada, clara e oportuna; e pelo princípio da livre concorrência, garantindo a competição justa entre concorrentes no mercado, adotando, para isso, critérios isonômicos, uniformes e horizontais na concessão de descontos.

100. Assim, a política de preços estabelecida buscaria oferecer “preços iguais para transações equivalentes”, a partir de critérios como: volume de objetos, faturamento, trecho da entrega, prazo de entrega, tipo de encomenda, risco da operação, entre outros.



101. *Diferentemente do modelo anterior, a atual política comercial buscou eliminar “quaisquer critérios com finalidade deliberada de impedir o acesso de concorrentes a descontos”, com o estabelecimento de parâmetros isonômicos, independente do ramo de atuação da empresa contratante.*

102. *Desse modo, os descontos ofertados aos intermediadores logísticos seriam, em tese, os mesmos descontos oferecidos a outros clientes da estatal, não se podendo falar em eventual privilégio ou direcionamento às empresas citadas na denúncia.*

103. *Além disso, entende-se que estabelecer critérios de acesso a desconto com base na propriedade do objeto postal, como defende o denunciante, na chamada regra da “primeira milha”, vai na contramão de todo o atual modelo de negócio do setor de encomendas, o que afetaria não somente tais intermediadores, como também todos os grandes clientes de marketplaces. Essas plataformas de e-commerce, reforça-se, também não são, necessariamente, detentores da carga postal, promovendo, da mesma forma, a aglutinação de objetos de diversos clientes.*

104. *Da mesma sorte, não se identificam irregularidades na formação de franquias por esses intermediadores. Com exceção dos segmentos de cartas, tratado em tópico anterior, as atividades relacionadas à intermediação de encomendas ou operações logísticas estão submetidas aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da liberdade de associação, princípios constitucionais da ordem econômica e do direito privado.*

105. *Não se pode perder de vista que a Constituição Federal, em seu art. 170, parágrafo único, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

106. *Cabe citar também o Decreto 678/1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que, em seu art. 16, estabelece:*

ARTIGO 16

Liberdade de Associação

1. *Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos, ou de qualquer outra natureza.*

2. *O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.*

107. *Assim, considerando a inexistência de vedação legal para a formação de tais franquias, e em observância aos citados princípios, não se vislumbram irregularidades na aglutinação de objetos por tal modelo de negócio.*

108. *Ademais, importante esclarecer que, diferentemente do que faz transparecer a denúncia, a formação de franquias pelas empresas intermediadoras não possui relação com os contratos assinados, sendo que não há qualquer tipo de autorização da estatal nesse sentido, haja vista que a escolha desse modelo de negócio por seus clientes foge da sua competência como prestador de serviço.*

109. *O que requer o denunciante, na verdade, é um tratamento diferenciado para empresas concorrentes dos Correios, com o objetivo de que não tivessem acesso aos descontos praticados pela estatal, o que deve ser visto como clara afronta à Lei 12.529/2011, a chamada Lei de Defesa da Concorrência.*

110. *Nessa linha cabe transcrever trechos do seu art. 36, o qual estabelece o conceito de infração à ordem econômica e traz condutas que se enquadrariam em tal prática:*



Art. 36. *Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

(...)

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

111. Desse modo, resta patente que a prática de preços diferenciados a determinadas empresas, com fundamento no fato de serem concorrentes, feriria diversos dispositivos da Lei 12.529/2011, constituindo infração à ordem econômica prevista no seu art. 36.

112. Tanto assim o é que, após longo processo no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), iniciado em 2013, os Correios assinaram com esse conselho Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), no início de 2019 (peça 24, p. 357-365), no qual se comprometia com a adoção de medidas para “evitar a prática de condutas anticompetitivas, em especial aquelas concernentes às infrações de litigância abusiva com finalidade anticompetitiva (sham litigation) e discriminação econômica contra concorrentes”.

113. Sobre a não-discriminação entre concorrentes, tema deste tópico, mostra-se oportuna a transcrição dos dispositivos previstos no TCC (peça 24, p. 359):

Não-discriminação

3.6. O Programa de Compliance Concorrencial também preverá medidas para que a ECT siga política comercial plenamente compatível com o princípio da livre-concorrência, em especial no que tange a programas de desconto, em fiel observância ao disposto na Lei de Defesa da Concorrência, tendo como diretrizes os seguintes compromissos, nos termos de mudança já implementada em 2017:

3.6.1. Adotar critérios isonômicos e transparentes na concessão de descontos, que constarão no site da ECT e/ou serão enviados aos clientes quando da contratação, ressalvadas as informações sigilosas e decorrentes de estratégia empresarial;

3.6.2. Adotar política de preço e de descontos que tenha como premissa a garantia de preços iguais para transações equivalentes, a partir de critérios transparentes e isonômicos preestabelecidos, tais como: volume, frequência da contratação, faturamento, trecho da entrega,



prazo do contrato, prazo de entrega, tipo de encomenda, risco da operação e existência de fatores redutores dos custos envolvidos no serviço de entrega;

3.6.3. Fixar critérios uniformes e horizontais de acesso à contratualização da relação comercial, possibilitando, às empresas que atinjam determinados critérios, acesso a preços inferiores daqueles cobrados no “balcão”;

3.6.4. Abster-se de praticar desconto que não esteja fundamentado em razões econômicas relativas aos custos do serviço e/ou à sustentabilidade global da política comercial da empresa – tais como razões relacionadas às metas de universalização assumidas pela empresa –, eliminando quaisquer critérios com finalidade deliberada de impedir o acesso de concorrentes a descontos; (grifos nossos)

114. Observa-se, assim, alinhamento entre a política comercial adotada pelos Correios, principalmente a partir de 2019, e os compromissos assumidos com o Cade. Tal similaridade se dá pelo fato de que as mudanças na política da empresa descritas anteriormente foram impulsionadas e direcionadas pelas discussões em volta do tema da não-discriminação entre concorrentes promovidas no âmbito do processo administrativo autuado no âmbito do citado conselho, conforme reconhece a estatal à peça 164, p. 5.

115. Oportuno ressaltar que, no tocante à sua competência no trato de questões afetas à defesa da concorrência, este Tribunal, em diversos julgados (Acórdão 97/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Benjamin Zymler; e Acórdão 2.839/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas), manifestou-se sobre os limites da sua atuação frente às atribuições legais do Cade, não lhe cabendo fiscalizar atos que dizem respeito diretamente a infrações contra a livre concorrência. Importante trazer trecho do relatório acolhido pelo Ministro relator Weder de Oliveira, no Acórdão 333/2023-TCU-Plenário:

40. O TCU tem suas competências essenciais definidas no art. 71 da Constituição Federal que, além da apreciação das contas anuais do Presidente da República, orbitam em torno do julgamento de contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, quando presentes recursos orçamentários e financeiros federais. A função institucional do TCU tem como essência a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos decorrentes de má gestão e descumprimento de normas.

41. Não foi dada ao TCU, pelo legislador pátrio, a competência de opinar sobre as áreas de conhecimento em que o Cade atua. A defesa da concorrência e os respectivos aspectos técnicos e jurídicos que a cercam são atribuições que escapam das atribuições do TCU, sendo exclusivas da referida Autarquia.

116. Assim, a política comercial dos Correios, ao possibilitar a todos os clientes, concorrentes ou não, acesso de forma isonômica aos seus benefícios, entre os quais descontos nas tabelas de preços, não pode ser vista como um favorecimento a determinado grupo de empresas, em prejuízo da estatal, como entende o denunciante. É, na verdade, consequência de um alinhamento da política aplicada pela ECT à legislação de defesa da concorrência, o qual foi materializado no acordo estabelecido com o Cade.

117. Não se pode perder de vista, ainda, que, no tocante ao segmento de encomendas, os Correios se inserem em um ambiente concorrencial, sendo que eventual retirada de descontos e, por consequência, aumento de preços não refletiria necessariamente em crescimento de receitas da estatal, diante da possibilidade, na verdade, da perda de clientes para a concorrência.

118. Ademais, reforça-se que a definição do preço praticado nessas relações contratuais é feita pelos próprios Correios, utilizando como parâmetro seu modelo de custos e margem de lucro desejada. Assim, não se pode relacionar o acesso a tais descontos com um eventual prejuízo à estatal, pois, se assim o fosse, não faria sentido para a ECT a assinatura de tais contratos.



119. Apesar do entendimento de que não foram identificadas irregularidades nos descontos aplicados, a posição desta unidade técnica não deve ser vista como qualquer tipo de aprovação técnica de tais parcerias, ou mesmo de ratificação de eventuais vantagens comerciais para a estatal, cabendo tal avaliação aos Correios, com base em sua política comercial.

120. Os contratos com intermediadores logísticos, objetos desta denúncia, se inserem, na verdade, na atual dinamicidade do mercado de encomendas, que traz, nesse novo contexto, desafios e oportunidades à empresa estatal, a qual deve se adaptar às novas tecnologias e às mudanças nos perfis de seus clientes finais. Assim, os Correios, além de obrigados a conhecer e antecipar as necessidades de seus clientes, necessitam avaliar e definir novas estratégias de atuação frente às mudanças do setor. Discriminar concorrentes, no entanto, com finalidade de impedir o acesso a descontos não se mostra estratégia legalmente viável, diante dos ditames da Lei 12.529/2011.

121. Indagada sobre quais providências estão sendo adotadas de modo a se enfrentar esse novo cenário, os Correios, na peça 164, p. 2, ressaltaram que várias ações têm sido realizadas para fortalecimento da empresa, “especialmente aquelas voltadas à valorização do modelo de relacionamento direto, sem intermediários, e para a melhoria das condições de competição nos leilões efetuados nos modelos de relacionamento indiretos”.

122. Destacam, ainda, a elaboração do Plano de Ação dos Integradores Logísticos, comunicado à sua diretoria executiva na 28ª RODE, de 15/8/2023, que teria por objetivo aproveitar as oportunidades de negócios e mitigar os impactos da atuação desses integradores para os Correios. Trata-se de uma tentativa de resposta ao crescimento dessas empresas no mercado, buscando geração de receitas de postagem junto a esses players, mas também regulamentando aspectos cruciais do relacionamento comercial e da imagem dos Correios junto a esse público e à sociedade em geral.

123. Sobre um possível impacto nas atuais agências franqueadas, os Correios realizaram estudos, em 2019 e 2023, que evidenciariam a sustentabilidade econômico-financeira desses empreendimentos, demonstrando que, para a grande maioria das agências, a recuperação dos investimentos teria ocorrido em um curto intervalo de tempo, com receitas superiores à receita de equilíbrio do modelo, conforme estudos às peças 170 e 197.

124. Diante de todo o exposto, considerando o alinhamento da política comercial dos Correios à Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), os compromissos assumidos com o Cade com o propósito de evitar a discriminação econômica contra concorrentes, e que não foram identificados privilégios aos intermediadores ou inconformidades na aglutinação de objetos postais por essas empresas, opina-se pela improcedência da denúncia no tocante aos descontos ofertados.

III. Uso da marca e da identidade visual dos Correios

125. Além das outras irregularidades citadas, alega o denunciante que os chamados intermediadores logísticos estariam se utilizando, indevidamente, da marca e da identidade visual da estatal, com o objetivo de atrair clientes (peça 6, p. 7).

126. Para tentar comprovar tal afirmação, trouxe na inicial alguns exemplos de propagandas que teriam sido veiculadas pelas empresas citadas (peça 6, p. 11-64), como trazido na figura abaixo.



Figura 2 - Suposta propaganda de intermediadores em mídia social



Fonte: peça 6, p. 13.

127. Indagada sobre essa possível irregularidade, os Correios reforçam que, tratando-se de uma relação comercial estabelecida no âmbito do regime de livre concorrência, a estatal deve observar as normas próprias da atividade econômica privada no que se refere ao uso das suas marcas, com destaque para a Lei 9.279/1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, principalmente seu art. 132, inciso I (peça 19, p. 13):

Art. 132º O titular da marca não poderá:

I - impedir que comerciantes ou distribuidores utilizem sinais distintivos que lhes são próprios, juntamente com a marca do produto, na sua promoção e comercialização;

128. Ressaltam, no entanto, que o dispositivo citado não se confundiria com as permissões de aplicação de identidade visual da empresa, sendo essa autorização concedida apenas nos contratos de franchising dos Correios (peça 19, p. 13).

129. Acerca das providências adotadas sobre o uso da sua marca, afirma a empresa que tal irregularidade possui fluxo de tratamento previsto nos normativos internos e que eventuais situações de inadequação são analisadas, sendo que as providências necessárias são adotadas caso a caso, considerando a ação irregular em si e as disposições previstas no contrato (peça 19, p. 14).

III.1 Análise

130. Na linha do relatado pelo denunciante, foi possível identificar nos documentos e informações apresentados pelos Correios a procedência da denúncia no sentido de que algumas empresas estariam utilizando indevidamente a marca e a identidade visual da estatal.

131. Conforme consta da Nota Técnica 41505162/2023 (peça 39, p. 2), de 25/7/2023, a Diretoria de Negócios da ECT já alertava para a ocorrência do uso indevido da marca por algumas empresas, para a veiculação de propagandas prejudiciais aos Correios e para a ausência, nos contratos assinados, de regramento específico sobre o tema (grifos nossos):

Atualmente, essas mesmas empresas (concentradores e intermediadores), muitos deles clientes dos Correios por meio de contrato, estão abrindo pontos comerciais e utilizando a marca dos Correios em suas fachadas com a finalidade de captar clientes que postam à vista, diretamente no balcão das agências dos Correios, e pessoas jurídicas com menor volume de carga.

A despeito dos normativos internos que regulamentam a aplicação da marca e designativo Correios por detentores de contratos comerciais, notadamente o MANCOM 5, o atual Termo de



Condições Comerciais, documento que integra o Contrato Comercial, vinculado aos contratos comerciais, ainda não dispõe as condições e regramentos concernentes ao tema.

O crescimento do modelo dos integradores (concentradores e intermediadores), casado com a aplicação indevida da marca Correios por essas empresas, têm causado na população a percepção equivocada de estarem em uma loja dos Correios.

Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, já foram mapeados mais de 200 postos, conforme exemplos destacados a seguir:



(...)

Além do aspecto da loja física, muitas empresas integradoras de carga estão realizando propagandas que, de certa forma, impactam o nome dos Correios, na medida em que divulgam preços mais baixos do que as empresas possuem diretamente com a Empresa, solicitam que os clientes cancelem seus contratos com os Correios, dizem claramente que o nível de serviço é melhor que o dos Correios, dentre outras práticas. (grifos nossos)

132. Apesar desse relato, no qual os Correios atestam a ocorrência da irregularidade em comento, esta unidade técnica salienta, mais uma vez, que os Correios figuram na posição de contratada nessas avenças, e não de contratante, referindo-se tais contratos à atividade-fim da estatal, possuindo, assim, natureza comercial, sujeitos às normas de direito privado, como reza o art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

133. Na definição dos procedimentos operacionais a serem adotados pelas partes nos contratos, o documento “Termo de Condições Comerciais” (peça 171) possui previsão expressa (a partir de atualização de novembro de 2023) a respeito das condições de uso das marcas em ambientes físicos, virtuais e em ações de comunicação por parte das empresas contratantes.

134. Assim, os abusos identificados no uso da marca e da identidade visual dos Correios devem ser vistos como descumprimento de cláusulas contratuais ou mesmo de violação dos direitos de propriedade industrial, os quais, diante da sua natureza privada, tratando-se de relação comercial, de natureza civil, devem ser tratados administrativamente pela estatal ou, em último caso, pela justiça comum.

135. Desse modo, considerando que tais irregularidades estariam sendo cometidas por empresas privadas, as quais não são contratadas pela Administração (mas sim contratantes), não recebem recursos públicos e não praticam atos de gestão, entende-se afastada a competência deste Tribunal sobre o caso, sob pena de representar avanço indevido nas atribuições que são próprias da empresa pública ou do Poder Judiciário.

136. Por sua proximidade, menciona-se o enunciado contido no Boletim de Jurisprudência 68/2023, fundamentado no entendimento descrito no voto condutor do Acórdão 97/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, in verbis:

A apuração de possível cometimento de crimes contra a economia popular, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro, a envolver exclusivamente atividades de empresas privadas, não está



inserida nas competências atribuídas ao TCU. A essência da função institucional do Tribunal é a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos e descumprimento de normas.

137. Transcreve-se, ainda, excerto do Voto condutor do Acórdão 1.581/2003-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, que enuncia a linha jurisprudencial adotada por esta Corte:

3. Assiste razão, ainda, à Unidade Técnica quando defende que é entendimento pacífico desta Corte de Contas de que não lhe compete examinar o cumprimento de cláusulas contratuais, regularmente firmadas, cabendo ao Poder Judiciário, nestes casos, como ressaltou a Unidade Técnica, dirimir os conflitos inter-partes (Decisão 172/1999 - Plenário, Decisão 978/2000 - Plenário, Acórdão 1109/2003-TCU-Plenário). Não obstante, pode o Tribunal avaliar a conduta do administrador e do administrado quando da assinatura do contrato, isto é, se o mesmo contempla ou não irregularidades ou ilegalidades que de alguma forma possam ferir os princípios basilares que informam a administração ou até mesmo trazer prejuízos ao erário. Pode, ademais, o TCU fiscalizar a execução desse contrato e verificar se está sendo ou não cumprido nos exatos termos avençados.

4. Dessa forma, ainda que não se aplique a Lei 8.666/93 aos contratos comerciais das empresas públicas e das sociedades de economia mista e que o Tribunal não exerça controle sobre o cumprimento ou não de cláusulas contratuais lícitamente firmadas, é plena a sua jurisdição sobre a administração pública federal, seja ela direta ou indireta, aqui incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, especialmente nos casos em que se vislumbra a possibilidade de prejuízo ao erário, tendo em vista o que determina o art. 70, c/c o art. 71, da Constituição Federal. Frise, por oportuno, que, na verdade, a jurisdição do Tribunal é exercida sobre o administrador público, consoante se depreende do próprio texto constitucional e do art. 5º da Lei nº 8.443/92, e tem como finalidade precípua preservar o patrimônio público. Afastar a competência do Tribunal em qualquer atividade da administração pública, direta ou indireta, constitui mero casuísmo que vai de encontro ao interesse público e só beneficia o administrador ímprobo.

(...)

6. Não é o regime, se de direito público ou privado, a que estão sujeitos os órgãos ou entidades, que define a jurisdição e a competência desta Corte, mas a origem dos recursos envolvidos. O regime apenas delimitará a atuação do Tribunal, isto é, os controles serão exercidos à luz da legislação que rege cada um deles: nos contratos tipicamente administrativos, serão observados os princípios informadores do direito administrativo; nos de cunho comercial, como no caso sob exame, serão observados os princípios do direito privado. (grifos nossos)

138. Desse modo, conforme a jurisprudência desta Corte, não cabe a este Tribunal, no caso concreto, examinar o cumprimento por particular das cláusulas contratuais, mas sim a conformidade da gestão dos Correios na defesa de sua propriedade industrial, seja na normatização interna do tema, seja nas ações promovidas com vistas impedir tais práticas.

139. Sobre os normativos internos, cita-se o Manual de Comunicação da empresa (MANCOM), o qual, em seu Módulo 5, Capítulo 3 (peça 95), define o fluxo para a autorização do uso de marcas de propriedade dos Correios. Cabe enfatizar desse documento a previsão de inclusão nos contratos comerciais de “Termo de Autorização para Uso de Marcas” (peça 92), que traz em seu bojo diretrizes gerais a serem observadas por terceiros com contrato, com destaque para os seguintes pontos:

O PARCEIRO está ciente de que os Correios poderão revogar a qualquer momento a autorização concedida por este termo, situação que exige do PARCEIRO a imediata exclusão das Marcas de todos os pontos de contato vinculados à finalidade deste Termo.

(...)

O PARCEIRO poderá usar as Marcas em suas propriedades (loja física, loja virtual, rede social, material impresso, etc), desde que sejam nos padrões e diretrizes previstos no Manual de



identidade visual - versão resumida.

A aplicação das Marcas não poderá ser superior a 1/3 da área ocupada pela marca do PARCEIRO, quando aplicadas em conjunto, além disso, deverá evitar confusão quanto à origem dos produtos e serviços.

O PARCEIRO não poderá reproduzir ou imitar Marcas, Identidade Visual dos Correios, nome, elementos separados das Marcas, insígnia, sinal de propaganda ou qualquer outra forma de modo a criar confusão entre produtos ou estabelecimentos ou outra prática de Concorrência Desleal, conforme entendimento da Lei 9279/96.

140. Destaca-se, também, o Manual de Identidade Visual (peça 97), que estabelece os padrões visuais da marca a serem seguidos, como cor preferencial, símbolos e fundos de imagem.

141. Apesar dessas previsões normativas, identificou-se que especificamente nos contratos celebrados com os intermediadores logísticos, não havia, até recentemente, dispositivos específicos que regulamentassem o uso da marca, principalmente no que tange às possíveis sanções no caso de eventual descumprimento, em dissonância com o previsto no manual de comunicação da empresa. Esta falha, assumida pelos próprios Correios (peças 19, p. 15; e 39, p. 2), pode ter contribuído para as irregularidades constatadas.

142. No entanto, diante da atualização promovida no “Termo de Condições Comerciais” (de 20/11/2023), conforme dito anteriormente, com a inclusão de apêndice específico sobre a questão de uso das marcas em ambientes físicos, virtuais e em ações de comunicação (Apêndice D - Termo de Licença de Uso de Marcas por Terceiros com Contrato Comercial), entende-se superada tal fragilidade.

143. Entre os dispositivos previstos, destaca-se no Apêndice D (peça 171, p. 58-62): i) a necessidade de autorização prévia dos Correios (itens 2.1 e 4.1); ii) o tamanho máximo em relação à marca da contratante (itens 2.1.2 e 4.1.3); iii) a impossibilidade de aplicação da marca na fachada principal de lojas físicas (item 2.1.3); e iv) o impedimento para a reprodução ou imitação da marca ou identidade visual da estatal (itens 2.2 e 2.3).

144. Ademais, foram regulamentadas as sanções cabíveis no caso de descumprimento, como a suspensão temporária de acesso aos benefícios previstos, como os descontos (itens 3.2.2 e 5.2); multa (itens 3.2.3 e 5.2.2); e, caso tais medidas não sejam suficientes, a rescisão contratual (itens 3.2.4 e 5.3).

145. Além da normatização sobre o tema, também foi possível identificar que os Correios não permaneceram silentes diante das irregularidades identificadas, conforme pode ser visto em quadro resumo à peça 164, p. 3-4, e documentação às peças 175-186, com a notificação de diversas empresas e a correção, em sua maioria, dos desvios constatados.

146. Ademais, destaca-se a rescisão contratual com duas empresas, com aplicação de multa de mais de R\$ 900 mil (peça 181, p. 161-164), diante da veiculação de publicidade depreciativa à imagem dos Correios, conforme consta de documentos à peça 181. Tais contratos estariam atualmente em vigor, em sede de liminar, conforme decisões judiciais às peças 195 e 196. Destaca-se que tais empresas, que operam em parceria com o nome fantasia Onlog, são as mesmas citadas no tópico relativo à violação do privilégio postal (parágrafos 83 e 84).

147. Por todo o exposto, apesar da procedência da irregularidade em questão, diante dos limites de competência deste Tribunal, e considerando as medidas que estão sendo adotadas pelos Correios, entendem-se desnecessárias providências adicionais desta Corte sobre o caso.

IV. Outras possíveis irregularidades

IV.1 Incompatibilidade dos endereços cadastrados e do capital social



148. Alega o denunciante que as empresas citadas estariam localizadas em endereços de fachada e possuiriam capital social incompatível com os valores do contrato. Assim, opina pela existência de alto risco para os Correios em caso de inadimplemento dessas companhias (peça 155, p. 1).

149. Para demonstrar essas afirmações, trouxe fotos dos respectivos endereços (peça 155, p. 3-15), bem como planilha com o valor do capital social de tais empresas (peça 155, p. 6).

150. A respeito dos endereços, os Correios informaram que, na celebração dos contratos comerciais, dentre outras providências, é certificado se as empresas contratantes possuem cadastro regular na Receita Federal, sendo que, em razão do volume e abrangência dos contratos firmados em todo o território nacional, a estatal não efetua diligências individuais para checagem de todos os endereços (peça 164, p. 7).

151. Ressaltam, ainda, que segundo a Instrução Normativa DREI 50/2018 (peça 198), o empresário ou a sociedade empresária pode indicar em seus atos constitutivos que serão exercidas exclusivamente atividades de administração nos endereços de alguns dos estabelecimentos, independentemente de ser sede ou filial, definindo tal atividade como “de apoio ou relacionadas à gestão dos negócios do empresário ou da sociedade empresária, sem constituir a realização de alguma das atividades econômicas contidas no objeto social.”. Assim, entende a companhia que os endereços cadastrados não significam necessariamente que as empresas foram constituídas e/ou operam de forma irregular (peça 164, p. 7).

152. Sobre o capital social, os Correios registram destacadamente que, de acordo com normativos internos, esse não é um elemento que compõe os critérios de elegibilidade para uma empresa celebrar contratos com a estatal ou para a definição de seu limite de crédito para postagens (peça 164, p. 7).

IV.1.1 Análise

153. Da análise das informações encaminhadas pelo denunciante, as quais foram confirmadas em pesquisa ao banco de dados da Receita Federal, identifica-se que a grande maioria se refere a endereços localizados dentro de centros comerciais ou shoppings centers. Das dezesseis empresas citadas como de “endereço de fachada”, em apenas dois casos consta possível endereço residencial (a empresa F&F Consultoria não exerce atividade de intermediador logístico, por isso foi desconsiderada na análise).

154. Ademais, no tocante ao capital social, parâmetro não utilizado pelos Correios na formação dessas parcerias, esta unidade técnica entende que os valores declarados, per se, não são indicativos de operação irregular ou risco de inadimplemento.

155. O quadro a seguir traz informações de faturamento para os Correios (2023) com os contratos, bem como de capital social das respectivas empresas, não sendo possível estabelecer relação entre os dois valores que aponte para uma operação irregular ou risco de inadimplemento.

Tabela 2 - Faturamento para os Correios (2023) e capital social de intermediadores logísticos

Empresa	CNPJ	Faturamento	Capital Social
2R DELIVERY	40.259.940/0001-14	R\$ 26.638,25	R\$ 100.000,00
BR POSTAL*	35.713.826/0001-82		R\$ 150.000,00
CIA DA POSTAGEM	20.130.099/0001-53	R\$ 164.286,11	R\$ 15.000,00
FRENET	05.009.138/0001-75	R\$ 49.436.250,64	R\$ 3.751.000,00
MANDOU BEM	32.311.044/0001-29	R\$ 2.232.933,26	R\$ 50.000,00
MELHOR ENVIO	15.165.312/0001-22	R\$ 307.860.429,21	R\$ 3.143.835,00
MULTI POST LOG	34.924.445/0001-80	R\$ 459.708,06	R\$ 50.000,00
ON LOG	29.775.466/0001-40	R\$ 230.357,84	R\$ 150.000,00



ON LOG (NOSS)	33.892.467/0001-42	R\$ 42.650.708,95	R\$ 99.800,00
POSTA JÁ	10.355.842/0001-10	R\$ 8.516.038,27	R\$ 400.000,00
SUPERFRETE**	25.233.813/0001-52	R\$ 133.532.755,92	R\$ 50.000,00
SYRNA	20.077.068/0001-86	R\$ 3.389.649,99	R\$ 100.000,00

Fonte: elaboração própria com base em dados de faturamento constantes da peça 169 e de capital social da base de dados da Receita Federal.

* A empresa BR POSTAL foi citada na denúncia, mas, segundo os Correios, não consta faturamento no ano de 2023.

**Apesar de possível discrepância nessa empresa específica, a sua situação cadastral na base da Receita é antiga, datada de 14/7/2016.

156. Oportuno recordar que capital social é, por definição, todo valor disponibilizado pelos sócios ou acionistas na abertura de uma empresa, não possuindo, necessariamente, relação direta com o seu porte ou o crescimento ao longo dos anos. Assim, em sociedades limitadas, como no caso em tela, haja vista que tais valores podem não ser atualizados com frequência, o capital social não se mostraria, se analisado isoladamente, fator decisivo na avaliação da capacidade de uma companhia.

157. Não se pode perder de vista, ainda, que as empresas citadas na denúncia não são transportadoras de encomendas, mas sim intermediadores logísticos. Assim, não seria razoável exigir delas estrutura física ou mesmo capital social compatíveis com transportadoras, as quais necessitam de um maior número de funcionários, assim como de ativos físicos, como galpões de armazenamento/tratamento de objetos e frota de veículos.

158. Assim, opina-se pela ausência de indícios suficientes para se afirmar qualquer tipo de ilegalidade na operação de tais empresas com base apenas nos dados apresentados.

IV.2 Presença de ex-funcionários dos Correios como sócios/gestores

159. Afirma o denunciante que três empresas possuem como sócio ex-superintendente da diretoria comercial da estatal e que, em outras duas, figuraria, como gestor, um ex-diretor de logística. Entende que tais funcionários “criaram as condições comerciais visando seus próprios interesses, a agora saíram da estatal e estão se beneficiando com as condições comerciais e logísticas que foram criadas” (peça 155, p. 1 e 16).

160. Sobre o tema, os Correios, conforme manifestação à peça 164, p. 7-11, destacam que a implantação de uma política corporativa depende de apreciação e aprovação prévia da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da empresa, conforme Estatuto Social vigente à época (Decreto 8.016/2013) e que todos os ritos processuais foram observados, se tratando de decisões colegiadas.

161. No tocante especificamente aos ex-funcionários citados, alega a estatal que o Sr. Pedro de Almeida Feijó nunca ocupou função de dirigente na empresa, conforme dados à peça 164, p. 8.

162. Com relação ao Sr. José Furian Filho, explica que, na atualização da política comercial em 2017, o ex-funcionário exercia a função de Vice-Presidente de Logística, não sendo o responsável pela apresentação da proposta na 7ª RODE/17, como poderia ser observado na ata da referida reunião. Além disso, as atualizações ali promovidas não beneficiavam as empresas objetos da denúncia.

163. Nas modificações promovidas na política em 2019, que visou a conferir conformidade ao acordo firmado com o Cade, o Sr. José Furian Filho não exercia mais a função de dirigente dos Correios.

IV.2.1 Análise

164. Sobre o tema, opina-se que o requerente não trouxe indícios suficientes concernentes às irregularidades denunciadas, pois se limitou a afirmar que dois ex-funcionários seriam sócios/gestores de empresas citadas.



165. Primeiramente, parece ser razoável que ex-empregados dos Correios, diante da experiência acumulada na empresa, ao se desligarem da estatal e irem para a iniciativa privada, empreendam ou exerçam atividades no ramo postal ou de logística integrada.

166. Ademais, reforça-se que a mudança na política comercial dos Correios atacada na denúncia se deu após longo debate, como tratado em tópico anterior (parágrafos 97 a 124), e teve por objetivo evitar a discriminação econômica contra concorrentes, alinhando-se aos ditames da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

167. As mudanças na política foram baseadas em estudos com a participação de diversas unidades da empresa (peça 98), sendo aprovadas, de forma colegiada, pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração. Assim, não se vislumbra qualquer elemento que corrobore a afirmação do denunciante de que esses dois ex-funcionários, individualmente, “criaram as condições comerciais visando seus próprios interesses”.

168. Desse modo, considerando os elementos da denúncia e as informações apresentadas pelos Correios, não foi possível identificar irregularidades no caso.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

169. Considerando a boa prática prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, uma versão preliminar desta instrução foi encaminhada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, por meio do Ofício 20759/2024-TCU/Seproc (peça 204), para cumprimento da fase de comentários dos gestores, a fim de apresentarem suas considerações sobre os encaminhamentos propostos, em especial quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

170. Em resposta (peças 206 a 208), os Correios registraram que a implementação das propostas de encaminhamento sugeridas apresentaria “baixa complexidade, portanto, plenamente exequível tecnicamente”, conforme peça 207, p. 2. Além disso, descreveram as medidas que serão implementadas com o objetivo de sanar as fragilidades identificadas, conforme transcrição abaixo:

1. Em atenção ao OFÍCIO CIRCULAR GROE-DRAEN sei nº 49045036, em que é solicitada a apresentação de avaliação e de eventuais medidas acerca da proposta de encaminhamento apresentada pelo TCU nas peças 201, 202 e 203 do processo TC 026.308/2023-1, citadas abaixo, apresentamos as considerações da área de área de negócios.

a.1) determinar à ECT, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos, de modo a deixar assente que os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros, promovendo as devidas notificações aos interessados.

a.2) recomendar à ECT, com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios.

2. Para atendimento ao encaminhamento a.1, e no sentido de reforçar as questões referentes aos serviços prestados sob o regime de exclusividade, **os Correios vão promover a atualização das regras contratuais comerciais, com a inclusão explícita de vedação à comercialização, por terceiros, dos serviços postais sob monopólio dos Correios.** Abaixo proposta de cláusula a ser inserida no Termo de Condições Comerciais, peça integrante do contrato firmado com os clientes:

“É expressamente proibida a comercialização com terceiros dos serviços postais sob monopólio dos Correios, em conformidade com o artigo 21, inciso X, da Constituição Federal de 1988 e artigo 9º da Lei 6.538/1978.”

2.1. Registra-se que a redação acima possui caráter preliminar, podendo sofrer algum ajuste após



apreciação oficial da proposição pelas áreas envolvidas, sem prejuízo da ideia central.

2.2. No que tange à notificação aos interessados, será encaminhada comunicação formal aos clientes reforçando a orientação e destacando a inclusão nos contratos comerciais firmados. Esclarecemos que, como os Correios utilizam minutas padrão para celebração de contratos, a cláusula será inserida para todos os contratos comerciais vigentes e a serem celebrados.

3. Em relação ao encaminhamento a.2, no que concerne à aplicação de mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios, **informamos que já existe um fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, conforme Manual de Comercialização e Atendimento Módulo 18, Capítulo 1, documento anexo [peça 208]. Esse fluxo envolve desde ações comerciais preventivas junto aos clientes, apuração dos casos concretos pela área de segurança e ações judiciais, caso necessário.**

3.1. Em função da recomendação específica, serão reforçadas orientações técnicas às áreas envolvidas neste fluxo sobre esse aspecto da comercialização como violação ao monopólio, no sentido de eliminar interpretações inadequadas, conforme trata a própria resolução. (grifos nossos)

171. Diante das ações já planejadas pelos Correios, que se comprometeram formalmente com a adoção de medidas corretivas, e considerando a necessária racionalização das deliberações deste Tribunal, entende dispensável a formulação das deliberações inicialmente sugeridas, com fundamento no art. 16, caput e parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

172. Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório.

173. Foram trazidos indícios de que empresas, a partir de contratos celebrados com os Correios, estariam desenvolvendo atividades de franquia postal, com a comercialização de produtos e serviços postais ilegalmente, utilizando-se do nome e da marca da estatal. Além disso, ofertariam preços inferiores aos praticados pela ECT e pelas agências franqueadas.

174. Na análise do caso, entendeu-se que não existiriam óbices legais para execução de atividades auxiliares por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório, pois, em situações nas quais o particular, amparado no princípio da livre iniciativa, decide, ele próprio, promover a intermediação de produtos e serviços de diversas empresas transportadoras, entre as quais os Correios, o papel da ECT seria de contratada e não de contratante, sendo, neste caso, prestadora de serviço.

175. Como exceção, opinou-se pela ilegalidade da venda de produtos do segmento de cartas, diante do monopólio da prestação desses serviços pela União, com fundamento no art. 9º da Lei 6.538/1978, Lei dos Serviços Postais, o qual foi reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 46. Em razão desse entendimento foram propostas deliberações no sentido da correção de tal ilegalidade. Contudo, diante do comprometimento formal da empresa com a adoção de medidas corretivas, opinou-se por dispensável a formulação de encaminhamentos à estatal.

176. Com relação aos descontos ofertados aos intermediadores logísticos, considerando o alinhamento da política comercial dos Correios à Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), os compromissos assumidos com o Cade com o propósito de evitar a discriminação econômica contra concorrentes, e que não foram identificados privilégios aos intermediadores ou inconformidades na aglutinação de objetos postais por essas empresas, opinou-se pela improcedência da denúncia no tocante ao tema.

177. Sobre o uso da marca e da identidade visual dos Correios por algumas empresas, apesar



da procedência da irregularidade em questão, entendeu-se serem desnecessárias providências adicionais desta Corte sobre o caso, diante dos limites de competência deste Tribunal, e das medidas que estão sendo adotadas pela estatal.

178. A respeito da alegação de que as empresas citadas estariam localizadas em endereços de fachada e possuiriam capital social incompatível com os valores do contrato, opinou-se pela ausência de indícios suficientes para se afirmar qualquer tipo de ilegalidade na operação de tais entidades comerciais.

179. No tocante à presença de ex-funcionários dos Correios como sócios/gestores, opinou-se que o denunciante não trouxe indícios suficientes concernentes às alegadas irregularidades, no sentido de que teriam criado as condições comerciais visando a seus próprios interesses.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

b) deixar de determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a promover a atualização das regras contratuais comerciais, com a inclusão explícita de vedação à comercialização, por terceiros, dos serviços postais sob monopólio dos Correios, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

c) deixar de recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que já existe na empresa fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, e que serão reforçadas orientações técnicas às áreas envolvidas no sentido de eliminar interpretações inadequadas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

d) encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da deliberação que vier a ser proferida, para adoção das providências que julgar cabíveis, diante dos indícios de crime de violação do privilégio postal da União, previsto no art. 42 da Lei 6.538/1978, conforme suscitado no item I.1.2 desta instrução;

e) comunicar o acórdão que vier a ser proferido à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ao denunciante, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordoes e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos;

f) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

g) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

VOTO



Trata-se de denúncia contra possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais, sem o devido processo licitatório.

Alega o denunciante que essas empresas estariam utilizando, de forma indevida, contratos de intermediação logística, firmados com os Correios, para vender produtos e prestar serviços postais - cuja exclusividade seria das agências franqueadas - com valores tão reduzidos, que as franquias não poderiam praticar e concorrer.

Requer, cautelarmente, o denunciante a suspensão dos contratos comerciais mencionados na denúncia, além da proibição de que os intermediadores logísticos possam aglutinar carga de outras pessoas físicas ou jurídicas, em um único contrato com os Correios, a fim de obter tabelas com grandes descontos.

No mérito, requer a nulidade dos contratos firmados com operadores logísticos, afirmando a necessidade de licitação pública de contratos de franquia postal, nos termos da Lei 11.668/2008, declarando a impossibilidade de que uma empresa possa realizar o serviço de aglutinar carga de outros CNPJs/Empresas/Franquias, para obter descontos comerciais.

Indeferi a cautelar requerida, pela ausência de *periculum in mora*, por se tratar de contratos firmados desde 2015 (peça 10).

Após as diligências, a unidade especializada propôs conhecer a denúncia para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, dispensando o envio de determinações, uma vez que os Correios já se comprometeram, formalmente, a adotar medidas preventivas (art. 16 da Resolução-TCU 315/2020).

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço da denúncia, preenchidos os requisitos de admissibilidade, previstos nos artigos 234, *caput*, e 235, *caput*, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O presente caso deve ser apreciado a partir das luzes trazidas com o julgamento da ADPF 46, pelo Supremo Tribunal Federal, distinguindo, com precisão, as situações em que os Correios exercem a atividade postal, em situação de monopólio, e aquelas em que desenvolve atividade econômica em sentido estrito, julgamento que, até os dias atuais, é confirmado em decisões subseqüentes daquela Excelsa Corte, *in verbis*:

Ementa:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADPF 46. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS DETÉM PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. ENCOMENDAS E IMPRESSOS NÃO SE ENQUADRAM NO CONCEITO DE SERVIÇO POSTAL.

1. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46, esta Corte decidiu que o serviço postal de entrega de cartas deve ser prestado, com exclusividade, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, pois constitui monopólio estatal. Todavia, sublinhou que as encomendas e impressos não se enquadram no conceito de serviço postal. 2. Agravo Interno a que se nega provimento. Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado nas instâncias ordinárias (Código de Processo Civil de 2015, art. 85, § 11). (RE 882938 AgR, Relator: Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 09-02-2018, DJe-042, publicado em 06-03-2018)

As atividades postais sob o monopólio dos Correios, exploradas exclusivamente pela União, ou agentes licitados, são aquelas listadas no art. 9º, Lei 6.538/1978, não alcançando, por



exemplo, a atividade de intermediação logística de cargas, desempenhada pelas empresas relacionadas pelo denunciante, para a qual não se exige prévia licitação, nos termos da Lei de Franquia Postal (Lei 11.668/2008).

Não se ignora o fato de que alguns agentes econômicos, de forma ilegal, intermedeiam atividades alcançadas pelo monopólio postal. Todavia, os Correios reconhecem que as atividades acobertadas pelo monopólio, tais como recebimento de cartas, cartão-postal e correspondência agrupada, não podem ser desempenhadas por terceiros intermediadores (peça 165, p. 47-58).

Existem evidências nos autos de que as empresas signatárias de contratos de intermediação auferiram receitas com a prestação de serviços envolvendo correspondência (Tabela 1 – peça p. 12-13), razão pela qual se faz necessária a determinação originalmente proposta pela unidade especializada, no sentido de tornar explícito, nos contratos, que “os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados por terceiros”.

A dispensa da determinação, conforme sugerido pela unidade técnica, exigiria, nos termos do art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, declaração do gestor máximo da entidade. Considerando que a resposta encaminhada a este Tribunal foi feita pela Superintendência Executiva de Gestão de Produtos (peça 207), não é possível dispensar a adoção dessa medida.

No que tange ao uso irregular da marca e da identidade visual da estatal pelos intermediadores logísticos, verifico que os Correios têm atuado para obstar a impropriedade.

Nesse sentido, são suficientes as ações que visam a alterar os termos de condições comerciais (peça 171, p. 58-62), exigindo autorização prévia dos Correios para o uso da marca, imposição de tamanho máximo em relação à marca da contratante, vedação à aplicação da marca na fachada principal de lojas físicas, impedimento reprodução ou imitação da marca ou identidade visual da estatal, com o estabelecimento de sanções definidas, desde suspensão até a rescisão contratual.

Foram rescindidos contratos com empresas, com aplicação de multas de mais de R\$ 900.000,00 (peça 181, p. 161-164), em razão do comportamento dos agentes privados na divulgação negativa da imagem dos Correios, demonstrando a correta compreensão, pelos Correios, da necessidade de defesa institucional de suas atribuições e de sua imagem.

Labora, positivamente, a informação de que “existe um fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, conforme Manual de Comercialização e Atendimento Módulo 18, Capítulo 1, documento anexo” (peça 208), com adoção de medidas preventivas e repressivas, de natureza judicial, evidenciando a existência de mecanismos de controle e monitoramento dos contratos de intermediação logística e, assim, revela-se dispensável a adoção de medidas adicionais.

Do ponto de vista jurídico, os contratos de intermediação não invadem o espaço restrito do monopólio postal e, portanto, não há a alegada confusão entre os espaços dos contratos de intermediação e as franquias postais, até porque os contratos de intermediação e as franquias postais estão inseridas em contextos econômicos distintos.

De um lado, os contratos de intermediação dependem, essencialmente, da agregação de volumes de mercadorias, que lhes permitem o acesso aos descontos progressivos. Não sem razão, as empresas relacionadas pelo denunciante, excetuada a empresa “Melhor Envio”, com sede em Pelotas/RS, tem sede no Estado de São Paulo, região geográfica com maior demanda logística do Brasil.

De outro lado, os franqueados postais não dependem de cotas mínimas de despacho logístico para o recebimento de suas remunerações. O modelo de negócio da franquia postal é



estruturado para adequar-se à realidade brasileira, composta por diversos municípios de baixa densidade populacional, com menor fluxo de carga logística e, como contrapartida, demanda a adoção de preço superior.

Assim, os contratos de intermediação logística não suplementam a lacuna de atendimento postal nessas localidades, mantendo a necessidade concomitante dos dois instrumentos de ação dos Correios.

No caso de franqueados postais, o estudo econométrico apresentados pelos Correios indica que, para agências já instaladas (renovação de contrato), o *payback* médio do investimento é de 1 mês (peça 170, p. 6) e, em situação extrema, 13 meses, para um contrato garantido de 10 anos (art. 4º, I, da Lei 11.668/2008), demonstrando que a franquia postal é altamente lucrativa, não tendo conflito direto com os contratos de intermediação.

Ora, determinar que os Correios não celebrem contratos de intermediação para agregação de despachos logísticos importaria, de forma prática, em alijar os Correios de parcela significativa do mercado logístico, que haveria de sofrer com a redução da competitividade, prejudicando, em última instância, toda a sociedade brasileira.

Tampouco se mostra razoável pretender que esta Corte de Contas deliberasse de forma contrária às obrigações pactuadas no Termo de Compromisso de Cessação de Prática firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Processo Administrativo nº 08700.009588/2013-04 – CADE), que exigiu que os programas de desconto obedecessem ao princípio da livre-concorrência, com adoção de critérios isonômicos e transparentes.

Na alegada irregularidade pela incompatibilidade dos endereços das empresas ou do capital social declarado no ato de instituição, não se observa irregularidade ou mesmo risco financeiro aos Correios, uma vez que o pagamento dos serviços ocorre no momento de sua utilização (Termos de Condições Comerciais - item 5.2.1 - peça 170, p. 2), obstando risco de não-recebimento pelos serviços prestados.

Por fim, não existem elementos suficientes para apontar irregularidade na participação de ex-funcionários dos Correios como gestores ou sócios de empresa ou mesmo desvio de finalidade no ato de aprovação da política corporativa, sendo razoável admitir que ex-funcionários tenham conhecimentos específicos da área e, não sem o vínculo laboral com os Correios, possam desenvolver atividades econômicas correlatas.

Portanto, conheço da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, determinando aos Correios que alterem os contratos celebrados com intermediadores logísticos, para estabelecer que serviços, sob monopólio, não podem ser comercializados com terceiros.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1658/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.308/2023-1.



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

8. Representação legal: Carlos Alberto Day Stoevers (69.130/OAB-RS), Ana Luiza Figueira Porto (331.219/OAB-SP), José Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia contra possíveis irregularidades na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), relacionadas à execução de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório;

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

9.1. conhecer da denúncia, com fundamento nos artigos 234, *caput*, e 235, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.2. no mérito, considerar a denúncia parcialmente procedente;

9.3. determinar aos Correios, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos para estabelecer que os serviços, sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros;

9.4. enviar ao denunciante cópia da presente deliberação;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos artigos 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1658-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 039.301/2023-0

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

Responsável: Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. - Forza Caminhões e Implementos (31.262.616/0001-64).

Representação legal: Carlos Everaldo de Jesus (497.151/OAB-SP), Anderson Matos Terriaga Cunha (497.344/OAB-SP) e outros, representando Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. - Forza Caminhões e Implementos; Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Limitada.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ENQUADRAMENTO DA LICITANTE VENCEDORA COMO EMPRESA DE PEQUENO PORTE, EM DESACORDO COM A LEI COMPLEMENTAR 123/2006. EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E REFERENDO DA TUTELA DE URGÊNCIA PELO PLENÁRIO. OITIVAS E DILIGÊNCIA. CONFIRMAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DOS ATOS DE HABILITAÇÃO INQUINADOS E DOS ATOS DELES DECORRENTES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações:

INTRODUÇÃO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 38/2023, sob a responsabilidade de Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com valor estimado de R\$ 28.483.027,57, cujo objeto é o fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhões e caminhonetes, por sistema de registro de preços (SRP), destinados ao atendimento de diversos municípios na área de atuação da Codevasf no Pará, visando apoiar ações de inclusão produtiva e proteção hidroambiental.

O representante alegou, em suma (peça 1), que a empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. teria prestado falsa declaração de qualificação como Empresa de Pequeno Porte (EPP) para



obter vantagens indevidas no certame, já que teria vencido diversos itens nessa condição, usufruindo dos benefícios da Lei Complementar 123/2006, com possível fraude à licitação.

A representação veio acompanhada de documentos que sustentam as alegações, entre os quais uma declaração da Metalúrgica Perpétuo Socorro Eireli, no qual afirma sua condição de EPP e nega a existência de impedimentos legais para tal classificação (peça 5) e cópia de diversos pagamentos de verbas públicas favorecendo a empresa representada (peças 7 a 14), a título de indícios de que seu faturamento estaria acima do limite que se pode caracterizar como EPP.

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) o resultado foi homologado em 13/12/2023, em relação aos itens 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 9; os itens 6 e 8 foram cancelados no julgamento (peça 25);

b) **os itens 2 e 7 do pregão**, objetos específicos da presente representação, sendo o primeiro destinado à ampla concorrência, com previsão de aquisição de catorze unidades, e o segundo reservado para microempresas ou empresas de pequeno porte (ME/EPP), para possível aquisição de uma unidade do caminhão de carga movido a diesel, com 162 CV de potência e capacidade de carga de 7.480 Kg, **foram ambos adjudicados em favor da empresa representada**, Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., pelo valor individual de R\$ 495.700,00; e

c) ainda não houve assinatura dos contratos decorrentes dos itens 2 e 7 da licitação, mesmo porque o andamento do pregão, quanto aos referidos itens, foi suspenso por determinação do Relator (peça 30), em decisão referendada pelo Tribunal (peça 42).

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL OUVIDO EM AUDIÊNCIA

Responsável e CPF	Procurador	Procuração	Há Pedido de Sust. Oral?
Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. (CNPJ 31.262.616/0001-64)	André Luiz Porcionato, (OAB/SP 245.603); Aniello dos Reis Parziale (OAB/SP 259.960); Pedro Luiz Lombardo Jr. (OAB/SP 368.329); Rafael Chagas dos Santos (OAB/SP 485.201); Carlos Everaldo de Jesus (OAB/SP 497.151); e Anderson Matos Terriaga Cunha (OAB/SP 497.344)	Peça 50	Não

HISTÓRICO

Na instrução inicial (peças 22-24), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu configurado o pressuposto do perigo da demora, em razão da iminente conclusão do certame e assinatura das respectivas atas de registro de preços e contratos; e afastado o perigo da demora reverso, porque os bens adquiridos seriam doados aos municípios da área de atuação da Codevasf no Pará, de tal modo que não eram essenciais ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada. A aquisição para posterior doação também não se revelava urgente para os municípios beneficiários, inclusive porque não havia uma definição prévia dos entes que seriam agraciados.

No tocante à plausibilidade jurídica, a Unidade Técnica consignou que a qualificação como ME/EPP é feita mediante “declaração da Junta Comercial”, que a expede com base em informação da própria empresa interessada, quando requer à respectiva junta estadual o arquivamento da “Declaração de Enquadramento de ME ou EPP”. E que, da mesma forma, cessadas as condições que permitiam o enquadramento, cabe à empresa fazer a “Declaração de Desenquadramento”. Tais ações competem exclusivamente às empresas interessadas em auferir os



benefícios da LC 123/2006, tratando-se, pois, de **ato declaratório**, de iniciativa de quem pretende usufruir dos referidos benefícios.

As ordens bancárias (OB) juntadas ao feito pelo representante e que tiveram como favorecida a Metalúrgica Perpétuo Socorro totalizavam R\$ 9.375.900,00 no ano-calendário de 2023, servindo como demonstração de que a empresa teria ultrapassado o limite de receita bruta previsto no art. 3º da LC 123/2006, de R\$ 4.800.000,00. E todas as OB haviam sido emitidas em data anterior à “Declaração de Condição de ME, EPP ou Equiparada” efetuada pela empresa no âmbito do PE/SRP 38/2023, datada de 10/11/2023 (peça 5).

A partir das informações constantes nas ordens bancárias e documentos de arrecadação de receitas federais (DARFs), foi possível constatar que a Metalúrgica Perpétuo Socorro havia recebido, na competência agosto/2023, pagamentos que ultrapassaram em mais de 20% o limite legal de receita bruta naquele mês. De tal modo que ela deveria ter sido excluída do tratamento jurídico diferenciado já a partir do mês subsequente, ou seja, a partir de **setembro/2023**, nos termos do art. 3º, § 9º, da LC 123/2006. Ainda que se considerasse o regime de caixa, a empresa atingiria o limite de receita bruta no mês de outubro/2023, desenquadrando-se da condição de EPP, de qualquer forma, em **novembro/2023**.

Em vez disso, a Metalúrgica Perpétuo Socorro se beneficiou das vantagens conferidas às ME/EPP no pregão em exame, apresentando, em 10/11/2023, declaração de que se enquadrava nessa situação, o que em tese configurava violação às normas e precedentes estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União, caracterizando fraude à licitação.

Na ocasião, a Metalúrgica Perpétuo Socorro havia vencido apenas o item 7 e apresentado a melhor proposta para o item 2 do pregão, o qual, no entanto, encontrava-se pendente de adjudicação [foi adjudicado em favor da empresa e homologado o resultado da licitação; peça 25].

Nessa linha de entendimento e diante dos fatos, a UT propôs a adoção de **medida cautelar** para suspender o andamento do PE/SRP 38/2023, em relação aos itens 2 e 7, juntamente com **oitiva e construção participativa** da Codevasf, para que se manifestasse sobre a irregularidade verificada no certame, possíveis ações corretivas que poderiam ser adotadas pela Administração, bem como quanto aos possíveis impactos de eventual determinação desta Corte com vistas ao retorno de fase ou anulação dos itens 2 e 7 do pregão; além de **oitiva** da Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., enquanto adjudicatária do item 7 do pregão. A audiência da empresa ficaria postergada para uma etapa posterior da instrução.

O Relator do feito, prevento quanto à matéria, deferiu o pedido de medida cautelar para que a Codevasf suspendesse o andamento dos itens 2 e 7 do PE/SRP 38/2023; determinou a **audiência** da Metalúrgica Perpétuo Socorro, por indício de fraude à licitação; e autorizou a adoção das demais medidas processuais sugeridas pela UT do Tribunal (peça 30).

A decisão liminar foi referendada pelo Acórdão 147/2024-TCU-Plenário (peça 42).

A título de informações adicionais, a AudContratações registrou a existência de outros seis processos de representação [presentemente já são sete] de autoria da Forza Distribuidora de Máquinas Ltda. (Forza) em face da Metalúrgica Perpétuo Socorro, todos eles a respeito da mesma irregularidade, qual seja a participação da empresa em licitação como ME/EPP, obtendo os benefícios da LC 123/2006, porém sem ostentar tal condição. São os seguintes processos:

a) TC 039.290/2023-9 (em comunicação);

b) TC 039.296/2023-7 (aguardando instrução na AudContratações após indeferimento da cautelar e audiência da empresa);


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

c) TC 039.297/2023-3 (aguardando pronunciamento do relator sobre proposta para apensar ao TC 039.296/2023-7);

d) TC 039.298/2023-0 (aguardando providências após deliberação pelo não conhecimento);

e) TC 039.300/2023-4 (aguardando distribuição para instrução na AudContratações após indeferimento da cautelar e oitiva da empresa);

f) TC 040.026/2023-0 (em instrução na AudContratações após deferimento da cautelar e audiência da empresa); e

g) TC 040.519/2023-6 (aguardando instrução na AudContratações após indeferimento da cautelar e audiência da empresa).

HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

Promovidas as audiências, oitiva e construção participativa quanto às alegações do representante e demais questões levantadas pela Unidade Técnica, passa-se então a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

Ofícios encaminhados pelo TCU aos responsáveis e à Unidade Jurisdicionada

Oitiva da Codevasf: Ofício 4086/2024-TCU/Seproc (peças 32 e 34);

Construção participativa da Codevasf: Ofício 4087/2024-TCU/Seproc (peças 33 e 35);

Oitiva da Metalúrgica Perpétuo Socorro: Ofício 4105/2024-TCU/Seproc (peças 36 e 62);

Oitivas do sócio da Metalúrgica: Ofícios 4591 e 4592/2024-TCU/Seproc (peças 37-38 e 64);

Audiência da Metalúrgica Perpétuo Socorro: Ofício 4127/2024-TCU/Seproc (peças 39 e 61); e

Audiências do sócio da Metalúrgica: Ofícios 4593 e 4594/2024-TCU/Seproc (peças 40-41 e 63).

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS e OITIVA
Pela Sociedade Empresarial

Razões de justificativa da Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. (peça 54);

Extrato do CNPJ, com indicação do porte da empresa (EPP) (peça 55);

Ato de constituição da empresa, com início de vigência em 17/8/2012, sendo seu único sócio Joaquim José Galvão, CPF 040.336.711-53 (peça 56); e

Ata do PE/SRP 38/2023 (peça 57).

Pela Codevasf

Manifestação da Companhia: Ofício 108/2024/PR/GB (peça 58); e

Despacho PR/SL/USC 73/2024, da Secretaria de Licitações (peça 60).

EXAME TÉCNICO
1.1. Exame da audiência realizada.

Razões de justificativa apresentadas pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., em resposta ao Ofício 4127/2024-TCU/Seproc.



Item único (peça 30, p. 3): indício de fraude à licitação, em razão de apresentação de falsa declaração de enquadramento como empresa de pequeno porte, em contrariedade à Lei Complementar 123/2006, irregularidade essa que, caso não seja justificada, poderá sujeitá-la à sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal por até 5 anos, conforme prevê o artigo 46 da Lei 8.443/1992.

Razões de justificativa da sociedade empresária (peça 54):

A questão tratada nos autos foi analisada, até o presente momento, exclusivamente pelo prisma objetivo, deixando de lado todos os aspectos subjetivos inerentes a quaisquer imputações penais. A fim de corrigir o rumo e evitar injustiça dando paridade às partes, convém partir da premissa de que a Metalúrgica Perpétuo Socorro é uma empresa séria, idônea, atuante no mercado há anos sem que nenhuma mácula recaia sobre ela.

Para que uma pessoa jurídica exerça suas atividades e explore a contento seu objeto social, é inevitável o uso de mão-de-obra constituída de pessoas naturais. Por mais zelosos e atentos que sejam os responsáveis pela administração e gerenciamento das empresas, não haverá como impedir, por completo, a prática de atos equivocados por parte de seus empregados, prepostos ou prestadores de serviços.

A empresa não está se esquivando de suas responsabilidades, pois sabe que a pessoa jurídica é responsável pela reparação civil dos danos causados por seus empregados e prepostos. Afinal, o próprio Código Civil estabelece que:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

(...)

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

Todavia, na ausência de dano avaliável, não seria correta a aplicação de sanção sob a égide de “reparação”, eis que o Código Civil também aduz que (destaques no texto original):

Art. 186. Aquele que, **por ação ou omissão voluntária**, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. **Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.**

Ou seja, ainda que existam nos autos provas de que a Metalúrgica se declarou EPP em novembro/2023, pois não sabia que em outubro/2023 havia deixado de possuir essa condição, a prática deste ato equivocado não deveria ser imputada à suposta má-fé ou artil da empresa, que foi a maior prejudicada por esse erro de avaliação contábil, eis que está sendo alvo de várias representações.

A verdade é que em novembro de 2023, quando o certame foi realizado, a empresa não fazia a menor ideia de que havia ultrapassado o limite de enquadramento como (EPP), pois sua contabilidade é terceirizada e ainda não havia comunicado nada a respeito dessa questão. O administrador da empresa, embora soubesse da existência de volume de negócios até então incomum, em razão de faturamento superior ao que habitualmente vinha sendo auferido, não tinha conhecimento de que o desenquadramento deveria ser feito já em novembro.

Junta-se a isso o fato de que os colaboradores da empresa, responsáveis pela separação dos documentos para participação nas licitações, tinham em mãos todos os documentos que costumeiramente utilizavam, dentre os quais a certidão da junta comercial em que a Metalúrgica



Perpétuo Socorro consta como EPP, sendo essa a única razão para que eles continuassem elaborando declaração nesse sentido.

A empresa entende que seria injusto e prematuro concluir que ela fez declaração falsa visando fraudar o caráter competitivo da licitação. Lembrando que a presunção de inocência opera em favor do acusado, nos termos do art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal:

Art. 5º (...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

Em decorrência da presunção de inocência da empresa, ainda que não se possa negar a prática de ato equivocado, deve-se respeitar os limites definidos pelo princípio da pessoalidade (art. 5º, XLV, da CF/1988):

Art. 5º (...)

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

O erro de julgamento cometido pelo prestador de serviço contábil da empresa, que acabou não sendo identificado pelos seus empregados, não deveria servir de arrimo à condenação ou, até mesmo, à formação de juízo de valor deturpado sobre ela, eis que, conforme pacificado pelo Poder Judiciário:

Ato ilícito doloso de empregado, praticado sem conivência ou coautoria da empregadora, **não justifica por si a declaração de inidoneidade** desta, pela administração (MS 7.311, 1ª S., rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 02.06.2003).

Não se pode afastar a responsabilidade da empresa pela reparação dos danos eventualmente provocados por seus empregados, prepostos ou prestadores de serviços. Todavia, há grande distância entre se responsabilizar pela reparação de eventual prejuízo causado por engano de seus colaboradores e assumir a culpa pela prática de ato ilícito.

Depreende-se da doutrina e jurisprudência indicadas [p. 9-12 da peça 1], que a ocorrência de um fenômeno inconveniente, por si só, não justifica a aplicação de penalidade severa, tal qual a declaração de inidoneidade, pois o julgador, além de garantir a ampla defesa e o contraditório, deverá sempre se guiar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Essa é, inclusive, a orientação do Decreto-Lei 4.657/1942 [transcreve, fazendo destaque a alguns trechos, os arts 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; peça 54, p. 12].

A representante quer fazer crer que a Metalúrgica Perpétuo Socorro, por ter deixado de ser EPP em outubro/2023, mas se apresentar como tal em novembro/2023, teria cometido o crime de frustrar ou fraudar a licitação. Todavia, a percepção da inocência da empresa pode ser alcançada pela análise dos fatos, eis que **frustrar** significa “tornar inútil”, no caso, a competitividade da licitação. **É conduta comissiva. Há de haver uma ação.**

Se ao menos a tentativa de crime tivesse ocorrido, se houvesse sequer um indício de ato capaz de frustrar ou fraudar a licitação, por se tratar de crime que deixa vestígio, a comissão de licitação teria percebido essa movimentação no momento da sessão e tomado as providências necessárias ao esclarecimento dos fatos.

No caso em exame, o que é possível aferir pela ata do pregão (peça 57), o item 2 foi disputado por cinco empresas, sendo certo que a Metalúrgica Perpétuo Socorro, ficou em primeiro



lugar; enquanto o item 7 foi disputado por três empresas, ao final também arrematado pela Metalúrgica Perpétuo Socorro, que também ficou em primeiro lugar na etapa de lances.

Consequentemente, não há qualquer prova de que a empresa tenha frustrado ou fraudado o caráter competitivo do certame. Ao contrário, a ata da sessão pública prova que os dois itens em que ela foi declarada vencedora foram arrematados após ampla e inquestionável disputa durante a fase de lances, e o fato de ter se declarado EPP não contribuiu para o resultado.

Verifica-se assim mais um motivo para que a empresa não seja considerada inidônea, qual seja a Lei 8.443/1992:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Além disso, toda a jurisprudência do TCU é no sentido de que a sanção de declaração de inidoneidade exige a comprovação da ocorrência de fraude [cita o Acórdão 2.608/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; e o Acórdão 147/2005-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira].

Por todas essas razões, se conclui que não estão preenchidos os requisitos para a condenação da empresa, pois não existem nos autos elementos suficientes para provar que ela tenha agido com dolo ou voluntariedade para a prática de ilicitude e, menos ainda, que praticou ato visando frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação.

A Metalúrgica Perpétuo Socorro requer também que o ônus da prova recaia exclusivamente sobre a representante acusadora, eis que as acusações penais não se presumem provadas: o ônus da prova incumbe, exclusivamente, a quem acusa.

O art. 386 do Código de Processo Penal aponta hipóteses de absolvição do réu e, mais precisamente na parte final do inciso VI, faz alusão ao princípio da inocência presumida, quando afirma que o juiz absolverá o réu se houver fundada dúvida sobre a existência do crime. [doutrina e decisões em processos judiciais nas p. 15-18 da peça 1]. Porque, para a condenação do réu, a prova há de ser plena e convincente, ao passo que para a absolvição, basta a dúvida, configurando-se princípio do In Dúbio Pro Reu.

Ainda que o Tribunal considere a conduta da empresa censurável, tendo em vista que não existe nos autos nenhuma prova de que ela agiu intencionalmente, não seria razoável e menos ainda justo aplicar-lhe a rigorosa sanção de declaração de inidoneidade.

Diante do exposto, a Metalúrgica Perpétuo Socorro requer o recebimento e conhecimento das razões de justificativa, para, no mérito, dar-lhes integral provimento a fim de absolver a empresa das imputações feitas pelo representante, arquivando o processo sem imposição de penalidade.

Na hipótese improvável de o feito prosseguir com vistas à apuração da responsabilidade da empresa, requer-se a oportunidade de produzir todas as provas admitidas pelo Direito, tais como a oitiva de todos os que participaram do certame, sejam servidores do órgão licitante, sejam os administradores, empregados e prestadores de serviço da Metalúrgica. Nesse sentido, a empresa vem requerer de antemão a intimação para a apresentação de documentos e esclarecimentos acerca das alegações apresentadas, pois é evidente que o Tribunal não busca a condenação sumária, mas sim a verdade real, de modo que o inocente não seja injustamente punido.

Análise:

A Metalúrgica Perpétuo Socorro reconheceu que, em outubro de 2023, não poderia mais usufruir dos benefícios da LC 123/2006, como fez no PP/SRP 38/2023, em novembro de 2023. As razões apresentadas procuram demonstrar que a empresa não teria agido com má-fé ou com intenção



de fraudar o procedimento da licitação. Sobre outros aspectos, a Metalúrgica destacou em linhas gerais a ausência de prejuízo real à competitividade do certame e de obtenção de vantagens por parte da empresa.

Em que pese os argumentos apresentados, a jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que a **mera participação** de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura **fraude à licitação**, não sendo necessário para a configuração do ilícito que a autora obtenha a vantagem esperada.

Acerca do tema, vejamos as seguintes ementas jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União:

Declarar falso enquadramento de empresa, na condição de pequeno porte, para usufruir dos benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006 caracteriza fraude à licitação e impõe a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica. (Acórdão 1.399/2013-TCU-Plenário; Relator Ministro Raimundo Carreiro)

A participação de licitante como empresa de pequeno porte, sem possuir tal qualificação, em razão de faturamento superior ao limite legal estabelecido, constitui fraude à licitação e enseja a declaração de inidoneidade da empresa fraudadora (art. 46 da Lei 8.443/1992) (Acórdão 1.519/2016-TCU-Plenário; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

A declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) independe da existência de prejuízo ao erário ou da obtenção de vantagem indevida, bastando para a aplicação da sanção a verificação de fraude a licitação. (Acórdão 1.986/2013-TCU-Plenário; Relator Ministro Raimundo Carreiro)

A caracterização de fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada. Configura, em analogia ao direito penal, ilícito de mera conduta, sendo suficiente a demonstração de o fraudador ter praticado simulação para conferir vantagem para si ou para outrem. (Acórdão 2.908/2017-TCU-Plenário; Relator Ministro André de Carvalho)

Declaração falsa de licitante em que afirma estar efetivamente enquadrada como empresa de pequeno porte, sem ostentar tal condição, para usufruir dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 (estatuto do simples) constitui fraude à licitação e determina sua declaração de inidoneidade. (Acórdão 1.104/2014-TCU-Plenário; Relator Ministro Raimundo Carreiro)

A simples participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a aplicação das penalidades da lei. Não é necessário, para a configuração do ilícito, que a autora obtenha a vantagem esperada. (Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário; Relator Ministro Aroldo Cedraz)

A prestação de declaração falsa para usufruto indevido do tratamento diferenciado estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 caracteriza fraude à licitação e burla ao princípio constitucional da isonomia e à finalidade pública almejada pela lei e pela Constituição (fomento ao desenvolvimento econômico das micro e pequenas empresas). (Acórdão 2.858/2013-TCU-Plenário; Relator Ministro Benjamin Zymler)

No caso concreto, a **falsidade** da “Declaração de Condição de ME, EPP ou Equiparada” efetuada pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. no âmbito do PP/SRP 38/2023, em **10/11/2023** (peça 5), conforme consignado na instrução inicial (itens 16.4 a 16.11; peça 22, p. 4-5), restou **comprovada**, considerando o regime de competência, porque a empresa havia ultrapassado em mais de 20% o limite legal de receita bruta no mês de **agosto de 2023**, de tal modo que, consequentemente, ela deveria ter sido excluída do tratamento jurídico diferenciado já a partir do mês subsequente, ou seja, já a partir de **setembro/2023**, nos termos do art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006.



E ainda que se considerasse o regime de caixa, menos adequado para a avaliação, a empresa teria ultrapassado o limite de receita bruta em outubro/2023, desenquadrando-se, de qualquer forma da condição de ME/EPP em **novembro/2023**.

Em suas razões de justificativa, deve-se ressaltar, a Metalúrgica Perpétuo Socorro não chegou a contestar os elementos nos autos que demonstram que, quando da apresentação da declaração, ela já havia ultrapassado o limite legal para enquadramento como ME/EPP. Ao contrário, a empresa reconheceu o conteúdo inverídico da declaração (peça 54, p. 6).

Deve-se observar que a não obtenção de vantagens efetivas por parte da empresa, assim como a não reincidência na prática fraudulenta e a ausência de outras condenações pelo TCU, apesar de não descaracterizarem a ocorrência da fraude, devem ser consideradas pelo Tribunal como **atenuantes** da pena, conforme precedentes da jurisprudência, a exemplo dos julgados abaixo (com destaques do autor da instrução):

A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992. **A ausência de obtenção de vantagem pela empresa, no entanto, pode ser considerada como atenuante no juízo da dosimetria da pena a ser aplicada**, em função das circunstâncias do caso concreto. (Acórdão 1.488/2022-TCU-Plenário; Relator Ministro Vital do Rêgo)

O uso ilícito do direito de preferência assegurado às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP) para oferta de lances em licitações, pelo amparo em declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a declaração de inidoneidade do licitante fraudador (art. 46 da Lei 8.443/1992). Entretanto, a **ausência de obtenção de vantagem econômica, a não reincidência na fraude e o fato de não haver outras condenações no âmbito do TCU** podem ser consideradas circunstâncias atenuantes na dosimetria da pena. (Acórdão 68/2021-TCU-Plenário; Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Conforme alegado pela empresa, acerca da ausência de voluntariedade e de má-fé, de fato **não** foram identificados nos autos elementos a indicar o contrário.

Os entraves operacionais e os fatos citados pela Metalúrgica Perpétuo Socorro, a exemplo da contabilidade terceirizada, da posse de documentos da Junta Comercial que endossavam a elaboração da declaração, bem assim, do faturamento atípico da empresa nos meses antecedentes da licitação são inerentes ao cotidiano das sociedades empresárias em geral, de modo que **não se constituem em fatores capazes de afastar a fraude** verificada no pregão. Todavia, nada obsta de que tais elementos também possam ser considerados como **atenuantes** na dosimetria da pena pelo Tribunal.

Em resumo, uma declaração com **conteúdo falso** foi apresentada na licitação pública, sendo certo que a Administração precisa zelar pela lisura de seus certames. Nesse sentido, impõe rememorar, de acordo com entendimento consolidada na jurisprudência do TCU, que **compete à empresa** que pretende usufruir do regime favorecido de participação nas licitações de que trata a LC 123/2006 o ônus de manter o controle constante do seu faturamento, haja vista que, nos termos do Acórdão 3.085/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), tanto o enquadramento como o desenquadramento como ME ou EPP depende de solicitação da própria empresa junto à Junta Comercial do Estado da Federação onde se localiza.

Essa mesma orientação se verifica na ementa do Acórdão 970/2011-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman):

Constitui fraude à licitação a participação de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sem apresentar essa qualificação, em razão de faturamento superior ao



limite legal estabelecido, situação que enseja a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica envolvida. **A perda da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, por ser ato declaratório, é de responsabilidade da sociedade empresarial.**

Diante do que foi exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. devem ser **rejeitadas** e que lhe deve ser aplicada a pena prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a prática de fraude comprovada à licitação, consubstanciada na apresentação de declaração falsa de enquadramento nas condições da LC 123/2006.

1.2. Exame da oitiva realizada:

Manifestação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), em resposta ao Ofício 4086/2024-TCU/Seproc.

Item “a” (peça 22, p. 7): aceitação, no âmbito de certame, de “Declaração de Condição de ME, EPP ou Equiparada” com conteúdo falso, emitida pela licitante Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., ao apresentar, em 10/11/2023, “Declaração de Condição de ME, EPP ou Equiparada” com conteúdo falso, tendo em vista que, na referida data, a empresa já havia excedido o limite de receita bruta anual previsto na Lei Complementar 123/2006, em afronta ao art. 3º, §§ 9º e 9º-A c/c art. 42 a 49, da Lei Complementar 123/2006 e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 61/2019-TCU-Plenário, 2.858/2013-TCU-Plenário, 1.677/2018-TCU-Plenário.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peças 58 e 60):

Na fase de habilitação das empresas licitantes, a Codevasf **realizou consulta ao SICAF e não identificou qualquer divergência nos documentos apresentados pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., conforme manifestação da Secretaria de Licitações.** O porte de EPP da empresa foi consultado em 20/11/2023 (peça 60, p. 5).

Em cumprimento ao Despacho do Relator do processo, foi determinada a **suspensão do certame para os itens 2 e 7, vencidos pela referida empresa (peça 59).**

Em sede de comentários do gestor, vimos informar que não houve empenho de recursos orçamentários para a referida licitante e que se **procederá com a reabertura do certame para o item 7 em questão.**

A documentação de habilitação da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro foi anexada ao sistema antes da abertura do certame, em 10/11/2023, às 08:59h, incluindo o **Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, emitido em 16/10/2023, pela Receita Federal do Brasil, informando que o porte da empresa se tratava de uma Empresa de Pequeno Porte (EPP)** (peça 60, p. 4).

A comissão de julgamento do PE/SRP 38/2023 conferiu, à época, esse documento no portal da Receita Federal do Brasil, onde constava a mesma informação. Além disso, o comprovante do CNPJ foi novamente consultado no mesmo portal em 8/2/2024 (peça 60, p. 4), e continuava sem alteração, comprovando que o porte da empresa continuava desatualizado em relação ao faturamento comprovado na representação.

O edital do certame estabeleceu, no item 3.3.1 (peça 4, p. 8), que o licitante seria responsável por solicitar seu desqualramento, sob pena de ser declarado inidôneo para licitar e contratar com a Administração.

Aliado a isso, a Metalúrgica Perpétuo Socorro enviou ofício à Codevasf, datado de 14/2/2024 (peça 60, p. 6), **solicitando a sua desclassificação para o item 7 do pregão, alegando que houve um equívoco entre os departamentos de faturamento e de produção da empresa e esclarecendo**



que a informação acerca do faturamento extrapolado não foi recebida pelo responsável, o que impediu a atualização do enquadramento do porte da empresa.

A empresa participou da disputa do item 2 do certame, de ampla concorrência, portanto sem usufruir do benefício conferido às ME/EPP. Por essa razão, ela não solicitou a desclassificação para esse item do pregão. A solicitação de desclassificação ficou restrita ao item 7 do pregão, que trata de item exclusivo para ME/EPP, resultante da cota de 25% do item 2, no qual a empresa usufruiu indevidamente do benefício da LC 123/2006.

A comissão de licitação sugeriu como encaminhamentos subsequentes: autorização, pela autoridade superior, da desclassificação da Metalúrgica Perpétuo Socorro do item 7 do pregão; publicação de aviso no sistema; e convocação das licitantes para reabertura da sessão do PE/SRP 38/2023.

Análise:

Diante da declaração apresentada pela empresa afirmando que se enquadrava como empresa de pequeno porte, acompanhada do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral junto à Receita Federal do Brasil, cujas informações foram confirmadas pela comissão de licitação no SICAF e no portal da RFB, não havia outra opção à Codevasf senão admitir a Metalúrgica Perpétuo Socorro como apta a participar da licitação na condição de EPP, usufruindo assim dos benefícios da LC 123/2006.

A verificação de possível suplantação das receitas auferidas pela empresa, que lhe retiraria o enquadramento como ME/EPP, não é própria das atribuições do pregoeiro ou da comissão de licitação. A “Declaração de Condição de ME, EPP ou Equiparada”, sendo ato declaratório, é de responsabilidade da sociedade empresarial.

Sendo assim, devem ser **acolhidas as alegações da Codevasf**, afastando-se, por conseguinte, a possível irregularidade que propiciou a oitiva da Companhia.

Sob outro aspecto, tendo em vista a informação proveniente da Codevasf, de que, diante da solicitação formulada pela própria Metalúrgica Perpétuo Socorro para ser desclassificada do item 7 do pregão, a Companhia reabriria o item em questão, deve-se tecer algumas considerações.

Parece não haver dúvidas de que a empresa não pode ser declarada vencedora do item 7 da licitação, porquanto trata de cota reservada às micro e pequenas empresas, e a Metalúrgica Perpétuo Socorro, na ocasião da realização do certame, não ostentava tal condição.

No caso, o item 2 em comento, aberto para ampla participação, destinado à aquisição de 14 unidades do caminhão de carga movido a diesel, com 162 cv de potência e capacidade de carga de 7.480 Kg, também foi adjudicado e homologado em favor da Metalúrgica Perpétuo Socorro, pelo valor individual de R\$ 495.700,00.

Apesar de cinco empresas terem concorrido ao item 2 em questão, a disputa de lances, abaixo do valor máximo admitido pela Administração, ficou restrita às empresas Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. (CNPJ 31.262.616/0001-64) e Mônaco Diesel Ltda. (CNPJ 05.024.583/0001-04), conforme se pode observar na ata do pregão (peça 57, p. 6).

Ao final da disputa, o último lance da Mônaco Diesel foi de R\$ 496.000,00, importando numa diferença de apenas R\$ 300,00 em relação ao lance vencedor, da Metalúrgica Perpétuo Socorro, de R\$ 495.700,00.

Ainda que a diferença de preços fosse substancial em favor da Administração, em hipótese que se poderia defender, em nome do interesse público, a manutenção do resultado do item 2 do pregão em prol da Metalúrgica Perpétuo Socorro, não seria razoável, diante da proposição de declarar a empresa inidônea para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração



Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992), permitir que lhe seja confirmada a adjudicação do item 2 do edital, mesmo tendo sido o referido item aberto à ampla participação.

Sendo assim, deve-se propor **determinação** à Codevasf para que, querendo dar continuidade ao certame, providencie o retorno de fase dos itens 2 e 7 do PE/SRP 38/2023.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

A proposta contemplará, portanto, **declaração de inidoneidade** da empresa representada e realização de **determinação à Codevasf**, na forma descrita nesta instrução, com a **revogação da medida cautelar** adotada.

Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que a reabertura e/ou anulação dos itens 2 e 7 do pregão não deve impor prejuízo às atividades da UJ e nem ao(s) município(s) beneficiário(s), dado que se admitiu a não-essencialidade dos bens em questão.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

Considerar a presente representação **procedente** e confirmar, no mérito, o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 147/2024-TCU-Plenário;

rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., CNPJ 31.262.616/0001-64;

declarar a inidoneidade da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., CNPJ 31.262.616/0001-64, para participar de licitação na Administração Pública Federal ou ser contratada pela Administração Pública Federal, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta comprovada no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 38/2023, conduzido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), caracterizada pela sua participação no certame licitatório na condição de ME/EPP, obtendo os benefícios da Lei Complementar 123/2006, porém sem ostentar tal condição, contrariando o disposto no art. 3º, inc. II e §§ 9º e 9º-A, c/c art. 42 a 49, da referida lei e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 61/2019-TCU-Plenário, 1.677/2018-TCU-Plenário, 1.702/2017-TCU-Plenário, entre outros;



determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe o TCU sobre os encaminhamentos realizados:

a) querendo dar continuidade ao certame, retorne para a fase de lances os itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 38/2023; ou

b) resolvendo não dar continuidade ao certame, proceda à anulação dos itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 38/2023;

informar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., CNPJ 31.262.616/0001-64, bem como aos seus representantes legais; e

arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra

VOTO

Trata-se de representação, cumulada com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Força Distribuidora de Máquinas Ltda., contra possíveis irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico (PE) 38/2023, conduzido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), cujo objeto é o fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhões e caminhonete, por sistema de registro de preços (SRP), destinados ao atendimento de diversos municípios na área de atuação da Codevasf no Estado do Pará, visando ao apoio de ações de inclusão produtiva e proteção hidro ambiental.

A representante aponta, em síntese, a apresentação de declaração falsa de enquadramento como empresa de pequeno porte (EPP), contrariando a Lei Complementar 123/2006, por parte da licitante Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., vencedora dos itens 2 e 7 do torneio licitatório. Como prova do alegado, anexa documentos às peças 5, 7 a 14, que indicariam a apresentação de declaração falsa por parte da representada e a extrapolação do limite de faturamento que conduziria ao desenquadramento da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro como EPP.

Mediante despacho à peça 30, diante da presença dos requisitos da tutela de urgência, deferi medida cautelar suspensiva do andamento do PE 38/2023, até deliberação definitiva desta Corte de Contas, bem como ordenei a adoção das demais medidas saneadoras.

Por meio do Acórdão 147/2024-TCU-Plenário, o Tribunal conheceu da representação e referendou a medida cautelar.

Atualmente, os objetos dos itens 2 e 7 do pregão foram adjudicados à empresa representada, com quem a Codevasf não celebrou os respectivos contratos, tendo em vista a suspensão ordenada pela medida cautelar.

Realizadas as medidas saneadoras, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente, declarar a inidoneidade da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. para licitar com a Administração Pública Federal e determinar à Codevasf a anulação dos atos de habilitação da empresa representada em relação os itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico 38/2023.



Feito esse resumo, passo a **decidir**.

Tendo a representação sido conhecida pelo Tribunal por meio do Acórdão 147/2024-TCU-Plenário, examino o mérito do processo.

Sobre a falsa declaração de enquadramento da Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. como empresa de pequeno porte, ao arripio da Lei Complementar 123/2006, não assiste razão às manifestações da empresa representada.

Consta dos autos que a Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. apresentou à comissão de processo licitatório da Codevasf, **em 10/11/2023**, declaração de que se enquadrava como empresa de pequeno porte (EPP), para fins de auferimento dos benefícios da Lei Complementar 123/2006 (peça 5).

No entanto, com base em ordens bancárias extraídas do Portal da Transparência, emitidas entre **5/10/2023 e 9/11/2023** (peça 22, págs. 4 e 5, itens 16.4 a 16.11), verifica-se que a empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. **acumulou receita bruta de R\$ 9.375.900,00**, ultrapassando, no ano-calendário de 2023, o limite máximo de enquadramento como EPP, acrescido de 20% (art. 3º, § 9º-A), no valor R\$ 5.760.000,00 (R\$ 4.800.000,00 + R\$ 960.000,00).

No caso concreto, ao ultrapassar o limite legal em mais de 20%, a exclusão do regime de tratamento jurídico diferenciado ocorreu no mês subsequente a do excesso, nos termos do art. 3º, inciso II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar 123/2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

(...)

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

(...)

§ 9º A empresa de pequeno porte que, **no ano-calendário**, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo **fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso**, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

§ 9º-A. **Os efeitos da exclusão prevista no § 9º dar-se-ão no ano-calendário subsequente se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) do limite referido no inciso II do caput.** (grifei)

Mais precisamente, o excesso de arrecadação bruta da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. ocorreu em 9/10/2023, o que importaria o seu desenquadramento do regime tributário diferenciado já em novembro de 2023. Contudo, optou por continuar a usufruir desse benefício, mas de forma indevida, ao apresentar a declaração de EPP à comissão de licitação em 10/11/2023.

Nessa toada, ao apresentar falsa declaração de enquadramento no Simples, na condição de EPP, aquela empresa incorreu em fraude à licitação, independentemente de haver exercido ou não eventual direito de preferência em decorrência de empate das propostas de lances.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que **a mera participação** de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com **conteúdo falso, configura**



fraude à licitação, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada (acórdãos 1702/2017-Plenário, de minha relatoria; 1488/2022-Plenário, de relatoria do E. Ministro Vital do Rego; 68/2021-Plenário, de relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz, entre outros tantos).

A qualificação como microempresa (ME) ou EPP é feita mediante declaração da Junta Comercial, que a expede com base em informação **da empresa interessada**. Da mesma forma, cessadas as condições que permitem o aludido enquadramento, a empresa **deve** fazer a declaração de desenquadramento, tratando-se, pois, de ato declaratório, de iniciativa de quem pretende usufruir dos referidos benefícios.

Não merece guarida a alegação da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. de que não teria incorrido em má-fé ou dolo diante do equívoco de enquadramento como EPP, em relação ao qual não teria sido alertado pelo serviço contábil terceirizado da empresa. Ao revés, a empresa agiu com incúria diante de suas obrigações legais e disputou premeditadamente **diversas licitações** se declarando EPP, tratando-se, portanto, de **conduta intencional e reiterada**.

Apenas neste Tribunal, além desta representação, há seis processos tratando de representações contra a participação da Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. em outros certames, com alegações semelhantes às apresentadas nestes autos: TC 039.290/2023-9, 039.296/2023-7, 039.300/2023-4, 039.297/2023-3, 040.026/2023-0 e 040.519/2023-6.

Portanto, rejeito as razões de justificativa apresentadas pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., considero a representação parcialmente procedente e torno definitiva a medida cautelar referendada pelo Tribunal.

Por outro lado, acolho manifestação da Codevasf quanto ao fato de ter adotado todas as ações preventivas, a seu alcance, no sentido de averiguar a atual situação de enquadramento da empresa representada como EPP, à época da licitação, mediante consulta à Junta Comercial do Estado do Pará e à Receita Federal do Brasil, as quais não acusavam qualquer irregularidade. Nessas circunstâncias, considerando que a atualização cadastral incumbia à própria Metalúrgica Perpétuo Socorro, não havia como unidade jurisdicionada ter tido prévia ciência de desenquadramento daquela empresa licitante.

Dessa forma, fixo prazo para que a Codevasf adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei no sentido de anular os atos de habilitação da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda, relativos itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico 38/2023, bem como todo os atos que os sucederam.

Deixo, porém, de aplicar à Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda. a penalidade de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, prevista no artigo 46 da Lei 8.446/1992, uma vez que tal medida sancionadora já foi adotada no âmbito do julgamento do TC 040.026/2023-0. Embora a cominação de nova sanção não configure violação ao *non bis in idem*, por se tratar de fatos geradores distintos, a gradação da pena anteriormente aplicada já considera a gravidade da conduta do agente em diversos procedimentos licitatórios.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.



WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1659/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.301/2023-0.
2. Grupo II– Classe de Assunto VII: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda - Forza Caminhões e Implementos (31.262.616/0001-64).
4. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Carlos Everaldo de Jesus (497.151/OAB-SP), Anderson Matos Terriaga Cunha (497.344/OAB-SP) e outros, representando Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda - Forza Caminhões e Implementos; Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Limitada.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, cumulada com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Forza Distribuidora de Máquinas Ltda. contra possíveis irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico (PE) 38/2023, conduzido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf);

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

- 9.1. considerar a representação procedente;
- 9.2. confirmar a medida cautelar referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 147/2024-TC-Plenário, tornando-a definitiva;
- 9.3. acolher a manifestação apresentada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf);
- 9.4. rejeitar as razões apresentadas pela Metalúrgica Perpétuo Socorro Limitada;
- 9.5. assinar prazo de 30 (quinze) dias para que Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) adote as providências necessárias para anular a habilitação da empresa Metalúrgica Perpétuo Socorro Ltda., em relação aos itens 2 e 7 do Pregão Eletrônico 38/2023, bem como os atos dele decorrentes, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei 8.443/1992;
- 9.6. juntar cópia desta deliberação aos TCs 039.290/2023-9, 039.296/2023-7, 039.300/2023-4, 039.297/2023-3, 040.026/2023-0 e 040.519/2023-6; e
- 9.7. arquivar estes autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1659-34/24-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.772/2020-0.

Natureza: Representação.

Entidade: Petróleo Brasileiro S/A.

Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72).

Representação legal: Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMPERJ.
ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE
JUSTIFICATIVA DO RESPONSÁVEL.
IMPROCEDÊNCIA.**

RELATÓRIO

Adoto como partes do relatório a instrução da então Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), cujas propostas contaram com a anuência do diretor e do secretário da unidade técnica, e o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), os quais transcrevo a seguir, com ajustes de forma apenas (peças 84, 85, 86 e 88):

I. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de processo de representação apartado do processo TC 010.816/2017-8 com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), acerca de possíveis fraudes em licitações para as obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí/RJ, contratadas pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).



2. Tendo em vista a celeridade processual que o caso requer e a complexidade das várias manifestações dos responsáveis ouvidos, o Exmo. Ministro Relator autorizou a constituição de processos apartados para análise individualizada da manifestação do sr. **José Sérgio Gabrielli de Azevedo** (CPF 042.750.395-75) neste processo, mediante o Despacho (peça 1).
3. Dessa maneira, esse processo trata especificamente das condutas imputadas ao sr. José Gabrielli no cometimento de possíveis fraudes às licitações das unidades do Comperj (UDAV, UHCC, UCR e UHDT), e a análise ora empreendida diz respeito às razões de justificativas por ele apresentadas (peça 78).

II. HISTÓRICO

4. Como mencionado, o presente processo visa apurar ocorrência de supostas fraudes nas licitações das obras do Comperj. Para tornar clara a abordagem das apurações e as propostas de encaminhamento adiante, faz-se necessário contextualizar a atuação do TCU nas referidas obras, apresentando-a em duas fases: período anterior à deflagração da “Operação Lava-Jato” e período posterior à deflagração da supracitada Operação. A essência dessas informações já consta na peça inicial da representação, cabendo repisá-la aqui para fins de contextualização. Ademais, será feita uma breve contextualização dos prejuízos decorrentes da implantação do Comperj.

I. Período anterior à “Operação Lava-Jato”

5. O Comperj está localizado no município de Itaboraí/RJ e, desde sua concepção, foi divulgado como sendo um dos principais empreendimentos da Petrobras. Em 2010, o investimento previsto era da ordem de US\$ 26,6 bilhões.
6. Em razão de sua materialidade e relevância, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui um histórico de fiscalizações nas obras do Comperj que remonta ao ano de 2008 e, a partir de então, contou com diversas auditorias anuais. Dentre essas fiscalizações, destaca-se a auditoria realizada no âmbito do Fiscombras 2010 (TC 009.834/2010-9) nas obras de implantação da Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), da Unidade de Hidro Craqueamento Catalítico (UHCC) e da Unidade de Coqueamento Retardado (UCR).
7. A referida auditoria resultou na prolação do Acórdão 2.537/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Jorge, por meio do qual determinou oitivas das empresas e audiências dos responsáveis pelos seguintes indícios de irregularidade: (i) sobrepreço; (ii) contratação direta irregular; e (iii) adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico. No entanto, o TC 009.834/2010-9 foi sobrestado até o julgamento do mérito das conclusões do TC 006.810/2011-0, no qual foi examinado o critério de aceitabilidade de preços adotados nas contratações da Petrobras.
8. Os efeitos do sobrestamento cessaram com a prolação do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, momento em que a unidade técnica avaliou ser necessária a realização de nova inspeção nas obras do Comperj a fim de atualizar os dados presentes nos autos do TC 009.834/2010-9, dado o lapso de tempo e a possibilidade de alteração nos referidos ajustes, assim como pelas notícias acerca da intenção da Petrobras postergar a conclusão das obras, com a consequente rescisão de alguns contratos.
9. Na inspeção, a unidade responsável do TCU à época, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e de Gás Natural (SeinfraPetróleo), incluiu o contrato das obras referentes à implantação da Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), firmado com o consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A, Galvão Engenharia S/A e Iesa Óleo e Gás S/A. Esse contrato não fez parte do escopo inicial do TC 009.834/2010-9, pois seu procedimento licitatório ocorreu simultaneamente à auditoria originária, o que impossibilitou sua fiscalização naquela ocasião.
10. Com base nas conclusões dos trabalhos executados na esfera daquela inspeção, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, determinando a conversão do processo TC 009.834/2010-9 em tomadas de contas especial (TCE) para cada contrato analisado, para fins de apuração dos indícios de prejuízos preliminarmente



quantificados, que totalizavam, até aquele momento, R\$ 544 milhões (valores históricos), conforme Quadro 1 – transcrito da peça 66, p. 3:

Quadro 1 – Indícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria.

Contrato	Objeto	Sobrepreço (R\$)
0800.0056801.10.2	UDAV – Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	79.769.676,96
0800.0057282.10.2	UCR – Unidade de Coqueamento Retardado	260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT – Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios	99.311.296,73
0800.0056936.10.2	UHCC – Unidade de Hidro Craqueamento Catalítico	104.388.883,35

Fonte: Relatório de Auditoria 387/2015 (peça 66, p. 3, destes autos)

11. Além disso, o item 9.1 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário (peça 3) decretou cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 273 e 274 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens das empresas e dos consórcios envolvidos nas contratações em que se constatarem os indícios de sobrepreço, dando origem a 11 processos de indisponibilidade de bens – descritos no Quadro 2, transcrito da peça 66, p. 3.

Quadro 2 – Processos de indisponibilidade de bens por empresa e consórcio.

TC 009.174/2017-6	Techint Engenharia e Construção S/A	260.536.618,39
TC 009.171/2017-7	Consórcio Techint-Andrade Gutierrez	260.536.618,39
TC 009.175/2017-2	Alumini Engenharia S/A	104.388.883,35
TC 009.177/2017-5	Consórcio SPE - Skanska-Promon-Engenvix	79.769.676,96
TC 009.180/2017-6	Engenvix Engenharia E Projetos S/A	79.769.676,96
TC 009.181/2017-2	Promon Engenharia Ltda.	79.769.676,96
TC 009.194/2017-7	Skanska Brasil Ltda.	79.769.676,96
TC 009.199/2017-9	Construtora Queiroz Galvão S/A	99.311.296,73
TC 009.202/2017-0	Consórcio Queiroz Galvão-Iesa-Galvão Engenharia	99.311.296,73
TC 009.204/2017-2	Galvão Engenharia S/A	99.311.296,73
TC 009.205/2017-9	Iesa Óleo & Gás S/A	99.311.296,73

Fonte: Relatório de Auditoria (peça 66, p. 3, destes autos)

II. Período posterior ao início dos desdobramentos da “Operação Lava-jato”

12. A Operação Lava-Jato, deflagrada em 17 de março de 2014, trouxe uma nova perspectiva às apurações em curso no TCU, visto que os fatos revelados no âmbito das investigações conduzidas pela Polícia Federal alinhavam-se com as irregularidades que vinham sendo apontadas pelos trabalhos de fiscalização do TCU.
13. Com efeito, as novas análises da unidade técnica contemplaram dados trazidos pela Operação Lava Jato, concluindo pela existência de indícios de cartelização das contratadas e de conluio destas com dirigentes da Petrobras, para frustrar o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios do Comperj e obter vantagens indevidas. Nesse sentido, o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário (peça 3) determinou, em seu subitem 9.2.11, a autuação de processo apartado para apuração das fraudes cometidas nessas licitações:



9.2.11. autue processo apartado para apurar ocorrência de fraudes em licitações mediante ajuste prévio entre as licitantes nos certames conduzidos pela Petrobras, no que se refere aos contratos de obras e serviços relacionados aos contratos do Comperj, objetos de análise destes autos;

14. Em atendimento a esse subitem do Acórdão 632/2017-Plenário e após análise realizada no processo de Relatório de Auditoria do TC 010.816/2017-8 (peça 66), que trata de apartado autuado para verificar a ocorrência de fraude à licitação nos Contratos UDAV, UHCC, UCR e UHDT do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), foi determinada a oitiva do sr. **José Gabrielli**, para que, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar do recebimento do Ofício 0992/2019-TCU/SeinfraOperações de 2/9/2019 (peça 69), se pronunciasse quanto à seguinte ocorrência e conduta:

a) Irregularidade: viabilizar a atuação do cartel e contribuir para a fraude às licitações do Comperj que precederam a contratação da execução das obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), no bojo de esquema criminoso conduzido, pelo menos, de 2003 a 2014, a partir das seguintes condutas ilícitas.

b) Conduta:

b.1) não cumprimento dos deveres inerentes aos cargos de administradores da empresa estatal, inclusive aqueles dispostos no art. 158 da Lei 6404/1976, não adotando as providências para apurar as irregularidades quando de seu conhecimento, tendo sido conivente e deixando de atuar para prevenir, apurar e impedir a prática de atos ilícitos, falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/ 1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinados.

15. O responsável requereu a prorrogação de prazo por mais 60 (sessenta) dias, tendo em vista a complexidade da matéria (peça 72), a qual foi atendida (peça 73).
16. A presente instrução analisa os argumentos apresentados pela defesa do sr. José Gabrielli (peça 78) e, ao final, propõe encaminhamento de mérito.

III. Contextualização sobre os prejuízos decorrentes do Comperj

17. Ao longo de sua construção, o Comperj deixou de ser um projeto viável para se tornar a fonte de prejuízo bilionário aos cofres da Petrobras. De acordo com o relatório do Acórdão 3345/2015-TCU-Plenário (Rel. Exmo. Min. Vital do Rêgo), o Comperj foi idealizado em 2004, com previsão de conclusão no ano de 2011, a um custo estimado de cerca de US\$ 6,1 bilhões. Esse investimento evoluiu posteriormente para US\$ 8,4 bilhões em 2006. Após uma ruptura na estrutura conceitual ocorrida em 2010, a evolução dos custos chegou a US\$ 26,9 bilhões e, posteriormente, subiu para US\$ 30,5 bilhões com o advento de outras modificações divulgadas no Plano de Negócios e Gestão 2013-2017. Ao final, caso fosse construído completamente o complexo poderia chegar ao montante de **US\$ 47,7 bilhões. Isso representa um acréscimo de custos da ordem de 8,8 vezes, em dólares americanos, ou 14,9 vezes, em reais.**
18. Contudo, de acordo com voto condutor do acórdão supramencionado, o empreendimento já mostrava, no momento da prolação do acórdão, forte caráter deficitário, com prejuízo estimado em US\$ 14,36 bilhões negativos (análise do Valor Presente Líquido do empreendimento ao longo do tempo). Ou seja, apesar de todos os investimentos feitos para construir o Comperj, mesmo com a plena operação do complexo, “as receitas operacionais obtidas pelo Complexo ao longo de toda a vida útil do projeto **jamais compensarão os gastos incorridos**; pior ainda, o **prejuízo final aos cofres da Estatal será superior a US\$ 14 bilhões** (grifos acrescidos)”.
19. Em dezembro de 2019, a própria Petrobras reconheceu publicamente, em seu sítio eletrônico “Fatos e Dados”, que a finalização do Comperj não apresenta atratividade econômica (Fonte: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/estamos-avaliando-alternativas-para-o-comperj-em-itaborai-no-rio-de-janeiro.htm>, acessado em 22/09/2020).



IV. Informações adicionais

20. Cumpre informar que no âmbito da representação que trata das fraudes às licitações para realização das obras de modernização da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar, TC 029.991/2017-0), o sr. **José Sérgio Gabrielli de Azevedo** foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, pelo prazo de oito anos, conforme o Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Foram opostos Embargos de Declaração, os quais restaram rejeitados (1.644/2020-Plenário), bem como Pedido de Reexame, a ser apreciado.

III. EXAME TÉCNICO

21. No presente exame técnico, será apresentada primeiramente uma síntese das razões de justificativa do sr. José Gabrielli (peça 78) abordando os aspectos necessários às respectivas análises que se farão na sequência.

I. SÍNTESE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA (PEÇA 78)

22. O Respondente organiza seus argumentos de defesa sob os seguintes tópicos (peça 80):

I. Tempestividade (p. 2);

II. Breves Considerações Introdutórias (p. 3 a 5);

III. Preliminarmente:

III.1. Do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do grande lapso temporal decorrido (p. 5 a 7);

III.2. Do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão de imputação contraditória, imprecisa e genérica (p. 7 a 11);

III.3. Do prejuízo quanto ao reconhecimento da prescrição (p. 11 a 16);

IV. Do Mérito (p. 16)

IV.1. Das equivocadas e insubsistentes motivações apresentadas pela Unidade Técnica (p. 16 a 24);

IV.2. Da ausência de nexo de causalidade, conforme a Teoria do Dano Direto e Imediato (p. 24 e 31);

IV.3. Do risco do emprego da Teoria do Domínio do Fato de modo inadequado (p. 31 a 34);

V. Conclusão (p. 35).

23. Os argumentos do responsável são sintetizados a seguir:

I. Tempestividade (p. 2)

24. O defendente registrou a solicitação e a autorização para prorrogação de prazo para apresentação das suas razões de justificativa.

II. Breves Considerações Introdutórias (p. 3 a 5)

25. O responsável, após um breve retrospecto sobre a representação, afirmou que não viabilizou a atuação do cartel nem contribuiu para a ocorrência das fraudes, que não foi revelada nenhuma ilicitude por ele perpetrada no âmbito da Operação Lava Jato, e que não haveria prova ou indício contra o defendente.

III.1. Do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do grande lapso temporal decorrido (p. 5 a 7)

26. A defesa alegou o transcurso de grande lapso temporal entre a irregularidade e o chamamento do defendente, com dificuldades de acesso a documentos e informações, violando os princípios do contraditório e da ampla defesa.



27. Fez referência a decisões desta Corte, bem como do Supremo Tribunal Federal, sobre longo lapso temporal e dificuldade para exercício da ampla defesa, para sustentar a tese de que o defendente já está afastado há mais de oito anos da Petrobras, sendo mais justo afastá-lo de qualquer responsabilização.
28. **Análise.** O transcurso de grande lapso temporal poderia ser um obstáculo ao exercício do contraditório e ampla defesa. Ocorre que, no caso em concreto, como ressaltado na Representação e na análise de mérito a seguir, irregularidades nos procedimentos licitatórios da Petrobras estão sendo investigadas desde os anos de 2008, com auditorias do TCU, inclusive com recomendação de paralisação de obras e não repasse de recursos. Consta, inclusive no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada em 2009 pelo Senado Federal, conforme trecho a seguir, a informação foi trazida para reiterar que o responsável estava plenamente ciente das irregularidades, e não que o mesmo houvesse sido responsabilizado pela citada Comissão:

Inequivocamente, o ex-presidente da Companhia esteve ciente dos fatos, tendo inclusive prestado depoimento perante a Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, instaurada em 2009 pelo Senado Federal, a qual realizou reunião em 10/11/2009 para a sua participação. Naquela ocasião, o Sr. José Sérgio Gabrielli fez uma exposição geral dos itens citados no requerimento de criação da Comissão, o qual incluiu o superfaturamento das obras da Rnest.

(Voto do Acórdão 2.109/2016-TCU-Plenário, § 98 – grifos acrescentados).

29. O próprio defendente participou das tratativas junto a esta Corte de Contas para fornecer os documentos necessários à fiscalização e que estavam sendo seguidamente negados pela empresa estatal. Nesse sentido, importante citar o Acórdão 2.863/2016-Plenário (Relator Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, TC 010.546/2009-4, peça 285), o qual traz argumentos do sr. Sérgio Gabrielli sobre as reuniões para tratativas e entrega de documentos que estava sendo negados, bem como uma cronologia dos fatos envolvendo as solicitações desses documentos entre 2009 e 2010, e que o **próprio responsável** informou que foram encaminhadas em junho/2010.
30. Por fim, cabe registrar que esta Corte tem o entendimento de que não é suficiente, por si só, a alegação de grande lapso temporal. É preciso a demonstração das dificuldades de exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório. Nesse sentido, cite-se o seguinte excerto do Voto constante do Acórdão 550/2020-Plenário (Relator Exmo. Ministro Vital do Rêgo):

A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de que o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas ou para a não abertura de tomada de contas especial. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado. Ainda, somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (a exemplo dos Acórdãos 139/2017-TCU-Plenário, 6.018/2015-TCU-2ª Câmara, 6.974/2014-1ª Câmara, 67/2014-TCU-Plenário).

31. Não procede a preliminar aventada.

III.2. Do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão de imputação contraditória, imprecisa e genérica (p. 7 a 11)

32. O defendente alegou imprecisão quanto à indicação dos indícios de irregularidade e de autoria, não sendo possível o exercício do contraditório e da ampla defesa. Apontou uma “feição de antagonismo” no apontamento dos quatro comportamentos apontados pelo TCU, pois, conivência, imperícia, imprudência e negligência não possuem correlação lógica. Afirmou que para a conivência é necessária a existência do elemento dolo, enquanto para a imperícia, imprudência e negligência, a sua existência ocorre se o indivíduo atuar com culpa. Assim, afirmou prejuízo à defesa dada a indefinição do ato reprovado, sendo a descrição da conduta imprecisa, contraditória e genérica.



33. **Análise.** Em relação ao argumento, destaca-se que as condutas estão especificadas na audiência à peça 69, e pormenorizadamente descrita na Instrução desta Unidade (peça 66). Os termos da audiência foram muito claros: “não cumprimento dos deveres inerentes aos cargos de administradores da empresa estatal, inclusive aqueles dispostos no art. 158 da Lei 6404/1976, não adotando as providências para apurar as irregularidades quando de seu conhecimento, tendo sido conivente e deixando de atuar para prevenir, apurar e impedir a prática de atos ilícitos, falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/ 1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinados”.
34. Entende-se que uma licitação que precede cada contrato é um conjunto de atos, que se inicia com a decisão de investir em um determinado projeto. Evidentemente, não há uma ata constando todos os atos praticados por cada responsável, muito menos o registro dos atos irregulares.
35. Nesse sentido, o responsável participou de decisões estratégicas voltadas à definição de investimentos e, mais especificamente, de reuniões para tratar de irregularidades apontadas pela CPI da Petrobras e também pelo TCU. O responsável assumiu, por vontade própria um cargo público e, por ter gerido recursos públicos de uma empresa estatal de tal porte, era seu dever prestar contas da boa e regular aplicação de tais recursos.
36. Desde 2009 o TCU fez questionamentos quanto aos valores praticados e à possibilidade de fraude considerando as restrições à competitividade em diversos empreendimentos da Petrobras, envolvendo as mesmas empresas. No entanto, o defendente optou por ser omissos no seu papel, como administrador, de adotar medidas para apurar e prevenir a prática das diversas irregularidades apontadas pelos órgãos de controle, algumas inclusive tendo fundamentado a recomendação de paralisação de repasse de recursos.
37. Nessa linha, cabe registrar que argumentos semelhantes foram rechaçados pela Unidade Técnica e pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 029.991/2017-0, que trata das fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras na realização das obras da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), localizada em Araucária/PR. Em razão das irregularidades cometidas enquanto ex-presidente da Petrobras, o responsável foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos, conforme o Acórdão 1.279/2020-Plenário (Relator Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho). Ressalta-se que, contra tal deliberação, foram rejeitados Embargos de Declaração e pendente de julgamento o Pedido de Reexame.
38. Além de sua omissão quanto ao dever de apurar e investigar os atos que estavam causando prejuízo aos cofres da estatal, não atuou para evitar que novas contratações (a exemplo das unidades industriais do Comperj, como UCR, UDAV, UHCC e UHDT) fossem efetuadas com as mesmas práticas efetuadas nas contratações passadas (como Repar, Revap e Rnest, dentre outras.).
39. Caberia ao responsável desconstituir tais elementos com provas que demonstrassem as providências por ele adotadas para evitar naquele momento a continuidade das irregularidades e dos prejuízos causados, o que não ocorreu nos autos.
40. Assim, não há dúvida a limitar o exercício do contraditório e da ampla defesa. O responsável foi instado para se manifestar por não ter exercido seus deveres ante as irregularidades de que teve conhecimento ainda em 2009, durante a sua gestão. E que, cujas falhas não cessaram, ao contrário, se prolongaram no tempo, o que permitiria ao responsável a adoção de medidas no curso das licitações para as demais obras e serviços, bem como adoção de providências durante a execução dos contratos. E, ainda, ele teve acesso integral aos autos, requereu prorrogação de prazo para apresentar sua defesa por mais sessenta dias, no que foi atendido. Não há, portanto, qualquer falha que tenha obstado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.
41. Da mesma forma, não procede o argumento de imputação genérica. Apesar de não ser o caso do presente processo, há diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça que rejeitam a alegação de inépcia de denúncia por falta de individualização das condutas em infrações de autoria coletiva (grifos acrescidos):



É idônea a denúncia que narra crime de autoria coletiva, sem a particularização das condutas dos agentes, mas que **permite o exercício da ampla defesa**.

(excerto de ementa no HC 111.215/SP, STJ, Relatora Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG), Sexta Turma, julgado em 06/02/2009, DJe 13/04/2009) e

(excerto de ementa no RHC 16.244/PR, Relator Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 01/07/2008, DJe 18/08/2008).

Em faltando à Acusação Pública, no ensejo do oferecimento da denúncia, elementos bastantes ao rigoroso atendimento do seu estatuto legal, como por vezes ocorre nos casos de concurso de agentes, é válida a imputação do fato-crime sem a particularização das condutas dos agentes, coautores e partícipes, até porque a lei processual penal admite que as suas omissões possam ser supridas a todo tempo antes da sentença final (Código de Processo Penal, artigo 569).

(excerto de ementa no RHC 18.257/PE, STJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, julgado em 25/09/2007, DJ 29/10/2007).

Não há que se falar em inépcia da denúncia por falta de rigor em detalhar as condutas individuais dos envolvidos, pois, admite a jurisprudência, nos chamados crimes coletivos ou societários, como suficiente a mera descrição genérica, calcada, todavia, em fatos, com remessa da eventual pormenorização para a instrução criminal.

(excerto de ementa no HC 6.077/AM, STJ, Relator Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, julgado em 06/10/1997, DJ 20/10/1997).

STJ - Agravo regimental nos embargos de divergência em recurso especial AgRg nos EREsp 1182734 RS 2011/0041223-5 (STJ)

Data de publicação: 23/04/2012

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PENAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. IMPROCEDÊNCIA. CRIME COLETIVO. DESCRIÇÃO MÍNIMA DE CONDUTAS. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. SÚMULA 168/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. INDICAÇÃO DE PARADIGMAS ORIUNDOS DE HABEAS CORPUS. INADMISSIBILIDADE. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO. RECURSO DESPROVIDO. (...) 3. Consoante jurisprudência pacífica deste Tribunal Superior, nos crimes de autoria coletiva, embora a denúncia não possa ser de todo genérica, é válida quando, apesar de não descrever minuciosamente as atuações individuais dos acusados, demonstrar um liame entre o agir e a suposta prática delituosa, estabelecendo a plausibilidade da imputação e possibilitando o exercício da ampla defesa, em conformidade com o art. 41 do CPP. (...) 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. ART. 4º, INCISO I, ALÍNEA A, DA LEI Nº 8.137/90. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO PARTICULARIZADA EM RELAÇÃO AOS PACIENTES.

(...)

III - Além disso, havendo descrição do liame entre a conduta dos pacientes e os fatos tidos por delituosos, evidenciado nas assertivas constantes na denúncia, não há que se falar em inépcia da denúncia por falta de individualização da conduta. A circunstância, por si só, de o Ministério Público ter imputado a mesma conduta aos dois denunciados não torna a denúncia genérica (HC 89.240/DF, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJU de 27/04/2007).

IV - Ainda, é geral, e não genérica, a denúncia que atribui a mesma conduta a todos os denunciados, desde que seja impossível a delimitação dos atos praticados pelos envolvidos, isoladamente, e haja indícios de acordo de vontades para o mesmo fim (STJ: RHC 21284/RJ, 5ª Turma, Relatora Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJ/MG), 5ª Turma, DJU de 01/10/2007) Habeas corpus denegado.



(STJ. HC 91725/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 18/02/2008, p. 58)

42. Então, entende-se que há indicação precisa dos atos inquinados, suficiente para permitir o contraditório e a ampla defesa. Não procede, portanto, o argumento.

III.3. Do prejuízo quanto ao reconhecimento da prescrição (p. 11 a 16)

43. A defesa alegou que a SeinfraOperações suscitou a noção de continuidade do delito para indicar a data de celebração dos contratos como marco temporal para início da contagem do prazo prescricional, sendo que o normativo utilizado para embasar tal entendimento (Acórdão 1.441/2016-Plenário, sob a relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues) não possui qualquer disposição sobre a alegada continuidade. Tal entendimento poderia ser aplicável, se admitido, a casos futuros. Foi ressaltado ainda que a ideia de continuidade delitiva de fraude às licitações pertence ao Direito Penal, enquanto o instituto da prescrição foi uniformizado no âmbito do TCU segundo as regras do Direito Civil. Requereu a nulidade da citação.
44. **Análise.** Tal preliminar não procede. O procedimento licitatório é um conjunto de atos que visa obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, cujo fornecimento, via de regra, depende da assinatura de um contrato.
45. As fraudes em questão se iniciaram com a combinação e a decisão por investimentos visando ganhos privados, em detrimento da empresa estatal e de seus acionistas. Quando a Unidade Técnica fez menção à continuidade, resta claro que se referia ao conjunto de atos praticados, de forma sucessiva visando fraudar o procedimento licitatório, com o direcionamento do seu resultado para a contratação de determinado(s) grupo(s) econômico(s).
46. Houve uma continuidade de atos irregulares praticados pelos licitantes e pessoas físicas envolvidas, no curso do “processo licitatório”, que, de forma sucessiva, visaram e culminaram com a contratação indevida e direcionada. É dessa continuidade que a Unidade Técnica se refere e cuja materialização ocorreu com a formalização do contrato. Considerando que o objetivo era fraudar o procedimento licitatório para obter a contratação, foi utilizada a data da celebração do respectivo contrato para início do prazo prescricional, aplicando o entendimento do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues.
47. A questão da continuidade delitiva poderia ter sido trazida pela Unidade Técnica para, eventualmente, fundamentar o entendimento de que tal continuidade se estendeu durante a execução do contrato. Não foi o caso destes autos. Ainda assim, não há nenhum óbice à sua aplicação, seja porque tal matéria não foi tratada no Acórdão referido pela defesa, seja porque não há vedação legal, bem como porque é possível a sua aplicação por analogia.
48. Nessa linha, cite-se decisão exarada pelo Superior Tribunal de Justiça que se posicionou favoravelmente quanto à aplicação da teoria da continuidade delitiva no âmbito do Direito Administrativo (Recurso Especial 1.894.400/SP), conforme o seguinte excerto:

No caso, verifico que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte segundo a qual seria possível reconhecer a continuidade delitiva administrativa quando a Administração Pública, exercendo seu poder de polícia, constata, em uma mesma oportunidade, a ocorrência de múltiplas infrações da mesma espécie.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SUNAB. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DA MESMA ESPÉCIE. TEORIA DA CONTINUIDADE DELITIVA. APLICAÇÃO.

1. Está consolidado na Corte o entendimento de que às infrações administrativas da mesma espécie, apurados em uma única ação fiscal, é aplicável a teoria da continuidade delitiva. Precedentes.

2. Recurso especial a que se nega provimento.



(REsp 1066088/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/09/2008, DJe 10/09/2008).

ADMINISTRATIVO - SUNAB - SANÇÃO ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO AO TABELAMENTO DE PREÇO - NATUREZA CONTINUADA.

1. A jurisprudência desta Corte, em reiterados precedentes, tem entendido que há infração continuada quando a Administração Pública, exercendo o poder de polícia, constata, em uma mesma oportunidade, a ocorrência de infrações múltiplas da mesma espécie. A caracterização da continuidade delitiva administrativa se dá em uma única autuação (múltiplos precedentes).

2. Recurso especial provido.

(REsp 616.412/MA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/09/2004, DJ 29/11/2004, p. 295).

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para determinar o retorno dos autos ao tribunal de origem para análise da fático-probatória da proporcionalidade da multa com fundamento na configuração (ou não) da continuidade delitiva administrativa.

49. Não procede a preliminar suscitada.

IV.1. Das equivocadas e insubsistentes motivações apresentadas pela Unidade Técnica (p. 16 a 24)

50. A defesa alegou que a Unidade Técnica fundamentou o chamamento sem qualquer prova ou indício de prova, mas sim com base nos fundamentos do Acórdão 2.319/2017-Plenário, sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, pendente de julgamento naquele momento. Tal Acórdão fez alusão a fragmentos do Inquérito da Polícia Federal n. 3989/DF e de depoimento do ex-Ministro sr. Antonio Palocci. Registrou que a referida decisão se refere às licitações da Repar, as quais não se confundiriam com as licitações do Comperj.
51. Ressaltou que tal Inquérito não redundou em denúncia por parte do Ministério Público Federal, e que as declarações do citado ex-Ministro são improcedentes, inaptas como prova, eivadas de fraudes e dados falsos. Citou, a título argumentativo, a reunião que teria ocorrido em 2010 com a presença do defendente na qual teria sido tratada a encomenda de navios-sonda por interesse político. Registrou a incoerência do argumento do TCU eis que as fraudes no Comperj remontariam aos anos de 2008-2009. Além disso, o citado ex-Ministro não fez menção às contratações do Comperj.
52. Ressaltou também que, quanto às notícias do Senado Federal sobre a ciência por parte do defendente quanto aos indícios de irregularidades no Comperj, não há menção ao citado empreendimento ou à irregularidade nas suas licitações. Concluiu afirmando não haver elemento probatório apto a sustentar as imputações em questão.
53. **Análise.** Os argumentos não se sustentam. A defesa alegou não haver prova ou indício de prova nos autos. A Representação demonstrou haver um cartel atuando nas licitações promovidas pela Petrobras por mais de uma década, notadamente nos empreendimentos Rnest, Repar e Comperj. Foi demonstrado, com fundamento em auditorias e provas compartilhadas, que o cartel atuou por meio do pagamento de propina a agentes públicos e políticos, causando prejuízo de bilhões de reais, conforme já noticiado pela imprensa, pelo Ministério Público Federal e conforme as tomadas de contas especiais em andamento nesta Corte de Contas.
54. O TCU vem identificando irregularidades em licitações conduzidas pela Petrobras, inclusive nos casos tratados no âmbito da Operação Lava Jato, pelo menos desde o ano de 2008. Já desde aquele ano sucessivas auditorias foram realizadas, inclusive com recomendação de paralisação de obras e não repasse de recursos. Como ressaltado anteriormente, **o próprio** defendente encaminhou informações ao TCU relacionadas a diversos empreendimentos da Petrobras envolvendo auditorias nas quais questões relacionadas à fraude e ao sobrepreço foram trazidas não apenas para a própria Petrobras como ao Congresso Nacional.



55. É nesse cenário da gestão do responsável que se insere a sua audiência. Os indícios de prova remontam ao seu conhecimento das irregularidades pelo menos desde 2009 e à ausência de adoção de medidas para apuração e correção ainda naquele momento. Não está sendo dito que o defendente participou das fraudes, pois não há provas nestes autos, mas sim que a sua inação, mesmo diante do seu exposto conhecimento das irregularidades em diversos empreendimentos da Petrobras, permitiu a continuidade das fraudes e prejuízos. O prejuízo de bilhões de reais poderia ter sido evitado se o responsável tivesse adotado medidas saneadoras logo que tomou conhecimento das irregularidades apontadas pelo TCU e pela CPI da Petrobras.
56. Como se pode observar, os contratos foram continuados, mesmo diante de fartas evidências de superfaturamento, vindo a sofrer sucessivos aditamentos que elevaram os montantes contratados a valores significativamente maiores. Caso tivesse atuado como gestor, deveria ter agido para evitar os desvios de dinheiro que causaram imenso prejuízo à Petrobras, sob sua gestão.
57. Nessa linha, o depoimento do ex-Ministro Antonio Palocci não é a única prova a sustentar a eventual responsabilização e sanção do responsável. São indícios convergentes e consistentes de que o responsável tinha ciência das irregularidades nas licitações da Petrobras. Considera-se não ser necessário que o ex-Ministro tivesse feito menção direta ao Comperj para que tal elemento de prova pudesse ser considerado. Afinal, trata-se do mesmo grupo de empresas cartelizadas e de pessoas físicas que atuaram por vários anos fraudando as licitações da Petrobras.
58. Cabe realçar que recentemente o Sr. José Gabrielli foi condenado, solidariamente, a ressarcir danos ao erário causados a partir das mesmas fraudes em outro empreendimento da Petrobras, a Refinaria Abreu e Lima – Rnest. Nesse caso, por meio do Acórdão 2.677/2018-Plenário (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler, TC 000.168/2016-5), o responsável foi, ainda, multado e inabilitado para ocupar cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos. Registra-se que foram interpostos recursos de reconsideração com efeito suspensivo (peça 66, p. 40).
59. Em adição, por meio do Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), foi julgada a responsabilidade do defendente, enquanto presidente da Petrobras, e no tocante às obras de modernização da Refinaria Presidente Getúlio Vargas – Repar. O Plenário rejeitou as razões de justificativas do sr. José Sérgio Gabrielli, considerou graves as suas infrações, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal. Foi interposto pedido de reexame, com efeito suspensivo.
60. Cabe repisar a seguinte passagem da Representação: “nas licitações do Comperj, considera-se que estão presentes os mesmos elementos fáticos e jurídicos levados em consideração quando da responsabilização do ex-presidente da empresa estatal no caso das fraudes em licitações da Repar, quais sejam: inobservância aos deveres previstos no art. 158 da Lei 6.404/1976, por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à necessária apuração dos ilícitos perpetrados na entidade, por ter deixado de agir para prevenir, evitar ou impedir a prática desses ilícitos, por falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinados” (peça 66, p. 40).
61. Considerando haver nos autos elementos consistentes e convergentes quanto ao conhecimento das irregularidades e ausência de medidas saneadoras por parte do sr. José Gabrielli, não há como acolher seus argumentos.

IV.2. Da ausência de nexo de causalidade, conforme a Teoria do Dano Direto e Imediato (p. 24 a 31)

62. O defendente afirmou que, com base no Acórdão 1.721/2016-Plenário, sob a relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o TCU adota a teoria do dano direto e imediato. Fez referência aos TCS 028.533/2017-8 e 006.260/1999-3 para sustentar que o “dever de reparar surge quando o evento danoso é efeito necessário de determinada causa” e que o defendente não possui qualquer condenação contra si. Acrescentou que não há qualquer indício que o defendente tenha recebido



qualquer provocação do Conselho de Administração ou da Auditoria Interna sobre atos de corrupção dentro da Petrobras.

63. **Análise.** Como já foi registrado acima, o responsável está sendo chamado por não ter adotado providências, enquanto presidente da Petrobras, mesmo tendo tomado ciência das irregularidades investigadas, seja pelo TCU, bem como pela CPI da Petrobras. A responsabilidade não decorre unicamente pelo fato dele ter ocupado a presidência da empresa. A sua responsabilidade, repita-se, decorre da ausência de adoção de medidas para adequada apuração e prevenção de atos ilícitos, mesmo estando ciente das irregularidades na empresa, o que não é suposto, mas afirmado em função da comprovação de que ele efetivamente teve ciência dos fatos, tanto que compareceu à CPI da Petrobras para prestar esclarecimentos, assim como prestou esclarecimentos a esta Corte em processos pretéritos.
64. Frise-se que não era requisito para a adoção de qualquer medida investigativa por parte do responsável que ele tivesse recebido “qualquer provocação do Conselho de Administração ou da Auditoria Interna”. Qualquer presidente de empresa tem poderes para determinar o início imediato de apurações de atos ilícitos, bem como a suspensão de procedimentos licitatórios e investimentos no curso das investigações, principalmente se órgãos de controle já estivessem apontando a ocorrência de irregularidades. Nesse sentido, o § 1º do art. 158 da Lei 6.404/1976:
§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembléia-geral. (grifo acrescido)
65. Ressalta-se que não se está tratando neste processo do dever de reparar pelos prejuízos decorrentes das irregularidades nas licitações do Comperj em análise. A análise do liame causal entre as irregularidades e o débito causado, bem como a reparação de tal dano são questões que estão sendo tratadas noutros autos.
66. Quanto à referência à condenação, como ressaltado acima, o Sr. José Gabrielli foi condenado, solidariamente, a ressarcir danos ao erário causados a partir das mesmas fraudes na Refinaria Abreu e Lima, conforme o Acórdão 2.677/2018-Plenário (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler, TC 000.168/2016-5). O responsável foi multado e inabilitado para ocupar cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos. Além disso, por meio do Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), o defendente foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal.
67. Entende-se, portanto, que não prosperam os argumentos.

IV.3. Do risco do emprego da Teoria do Domínio do Fato de modo inadequado (p. 31 a 34)

68. A defesa afirmou que a infundada acusação pode ser “compreendida como um equivocado emprego da Teoria do Domínio do Fato”, oriunda do Direito Penal, não tendo similitude de aplicação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Citou decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal como um exemplo equivocado da adoção de tal Teoria.
69. **Análise.** Não procede o argumento. A Representação não empregou a teoria do domínio do fato para chamar em audiência o sr. José Gabrielli. Na Representação tratada nestes autos, o responsável não está sendo apontado ou responsabilizado por autoria das fraudes nos procedimentos licitatórios.
70. Como já ressaltado anteriormente, o defendente está sendo chamado, enquanto presidente da Petrobras, por não ter adotado providências para apurar e prevenir os atos ilícitos e prejuízos deles decorrentes, mesmo estando ciente das irregularidades. A Representação não qualificou o sr. José Sérgio Gabrielli como autor dos atos ilícitos, até porque não há nos autos provas de que ele tenha



determinado a prática das fraudes em questão, um dos pressupostos para aplicação da teoria do domínio do fato.

71. Isso não significa que o defendente não possa ser responsabilizado por sua inação diante de um cenário de irregularidades no qual uma CPI havia sido instaurada e a Corte de Contas realizava auditorias em diversos empreendimentos, inclusive recomendando o bloqueio de repasse de recursos em razão da gravidade das irregularidades verificadas. Evidentemente, considerando a sua posição hierárquica e o seu poder decisório, a ausência de medidas para apurar os atos ilícitos e as respectivas responsabilidades é passível de sanção, conforme a legislação vigente.
72. Tanto assim, que esta Corte já inabilitou o sr. **José Sérgio Gabrielli de Azevedo** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, pelo prazo de oito anos, conforme o Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Encontra-se pendente de julgamento um Pedido de Reexame interposto pelo responsável.

V. Conclusão (p. 35)

73. A defesa requereu o acolhimento das preliminares e, no mérito, o acolhimento das razões de justificativa.
74. **Análise.** Feitas essas considerações, não há como serem acolhidos os requerimentos de acolhimento das preliminares e das razões de justificativa.
75. O responsável não trouxe aos autos elementos e/ou provas para demonstrar que teria adotado medidas para sanar as irregularidades apontadas pelo TCU, levadas ao conhecimento da CPI da Petrobras e da própria empresa estatal.
76. Há que se frisar que uma CPI do Senado Federal destinada a investigar atos de corrupção na Petrobras é, pela sua singularidade, uma indicação clara de que as ocorrências no âmbito da Petrobras já seriam, *per se*, suficientes para que o então Presidente da empresa adotasse medidas para apurar tais ocorrências. Esse seria o comportamento esperado de um “gestor-médio”. Há que se ponderar que a Petrobras não é uma “empresa-média”, mas uma das maiores do mundo no seu negócio. Logo, seria de se esperar um comportamento muito mais zeloso por parte do seu administrador. O que não ocorreu no caso ora tratado.
77. O responsável falhou com os deveres previstos nos arts. 153 e 158 da Lei 6.404/1976. Como já registrado anteriormente, mesmo tendo ciência das irregularidades, o sr. José Sérgio Gabrielli deixou de agir para apurar, investigar e impedir que as irregularidades fossem praticadas e os prejuízos ocorressem para a Petrobras e seus acionistas.
78. Por tais razões, os argumentos do responsável não merecem acolhida.

IV. DOSIMETRIA DA SANÇÃO PROPOSTA

79. Conforme exposto ao longo deste exame técnico, restou comprovado que o sr. José Sérgio Gabrielli contribuiu para que as fraudes em licitações do Comperj ocorressem mediante as condutas especificadas acima.
80. As fraudes às licitações do Comperj afrontaram de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, no art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. Ademais, infringiram os arts. 153 e 158 da Lei 6.404/1976, bem como o item 1.2 do Decreto 2.745/1998.
81. A fraude à licitação, em razão de sua gravidade, carece de reprimenda proporcional, de forma a sancionar o infrator e a repelir intenções futuras de prática de tal ato faltoso. Nesse mesmo sentido é a Declaração de Voto do Exmo. Min. Relator Vital do Rêgo, que acompanha o Acórdão 348/2016-TCU-Plenário:

5. Aqueles que fraudam certames licitatórios com o objetivo de obter vantagens para si ou para terceiros, atitude que não se coaduna com os valores da nossa sociedade, comportamento que



não se harmoniza com os princípios consagrados no nosso ordenamento jurídico, **devem ter reprimenda proporcional à gravidade de todas as irregularidades que vierem a ser por eles perpetradas em desfavor da regra constitucional da licitação.** (Grifos acrescidos)

82. Conforme bem pontuado pelo Exmo. Min. Relator do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, a fraude e o conluio de forma reiterada, burlando os princípios fundamentais da Administração e ludibriando o controle, que, sem o poder de polícia para investigar, tem sua atuação limitada quanto à produção de prova de conluio e fraude à licitação da natureza das tratadas neste processo, merece tratamento rigoroso (grifos acrescidos):

Constitui premissa lógica do sistema sancionatório o cumprimento integral de todas as sanções. Isso porque, **se alguém tem o dever legal de não praticar determinada conduta e,** ainda assim, a **prática mais de uma vez,** viola a norma repetidas vezes, devendo **suportar as consequências de cada transgressão.**

Nesse sentido, a lição de Fábio Medina Osório (in Direito Administrativo Sancionador. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 412 e 414):

‘O concurso material de ilícitos está ligado ao princípio da igualdade. Não se pode tratar igualmente os desiguais. Daí que o sujeito que comete vários ilícitos merece um tratamento naturalmente mais rigoroso do que aquele que comete menor quantidade de infrações, se estamos diante de infrações de mesma natureza.

(...) A soma dos prazos é, de certo modo, inevitável diante do concurso de ilícitos. O legislador fixa, via de regra, prazos para ilícitos autônomos. Não veda o acúmulo material, que decorre da necessidade de tratamento isonômico. Isto porque eventual interpretação que congelasse o patamar máximo dos prazos de interdições ou suspensões de direitos feriria a igualdade de tratamento aos jurisdicionados ou administrados, equiparando corruptos e administradores altamente desonestos a outros que atuam em escalas e níveis distintos, ainda que reprováveis. Haveria um estímulo ao ilícito e às injustiças decorrentes do rompimento do princípio isonômico’.

83. Adicionalmente, é importante manter coerência com as sanções que foram aplicadas pelo TCU em casos análogos. O Sr. José Gabrielli foi condenado, solidariamente, a ressarcir danos ao erário causados a partir das mesmas fraudes na Refinaria Abreu e Lima, conforme o Acórdão 2.677/2018-Plenário (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler, TC 000.168/2016-5). O responsável foi multado e inabilitado para ocupar cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos. Além disso, por meio do Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), o defendente foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal, em razão das mesmas condutas tratadas nestes autos.
84. Portanto, considerando que: (i) o Tribunal de Contas da União vem atuando nesses contratos desde 2009, apontando diversas irregularidades graves, culminando, anteriormente, na proposta de classificação de Irregularidade Graves com Recomendação de Paralisação do fluxo financeiro para essas obras e correspondente comunicação ao Congresso Nacional, dados indícios gravíssimos de dano; (ii) a prática delituosa ocorreu de forma reiterada e ampla nas licitações das unidades do Comperj tratadas no presente processo, não se tratando de incidência isolada; (iii) a sanção deve guardar proporção com a reiteração da prática, com a gravidade dos atos ilícitos, envolvendo diversos meios fraudulentos para obtenção do êxito na irregularidade perpetrada, com materialidade e com a culpabilidade do agente envolvido, de forma a garantir a função pedagógica e preventiva da sanção; (iv) muito embora não contenha nos autos documentos que indiquem benefício financeiro próprio do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, era esperado do presidente da Petrobras maior zelo com o recurso público e melhor administração do patrimônio estatal de modo a coibir fraudes e danos bilionários ao erário; (v) o recente Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), no qual foi julgada a similar responsabilidade do defendente em outro empreendimento da Petrobras, será proposta a declaração



de inabilitação de José Sérgio Gabrielli de Azevedo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 8 (oito) anos.

CONCLUSÃO

85. Os presentes autos visam avaliar a participação, mesmo que indireta, do sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo nas fraudes cometidas às licitações das unidades UDAV, UHCC, UCR e UHDT do Comperj.
86. Destacou-se, na seção “Histórico”, a atuação do TCU nessas obras, que desde 2008, vem realizando auditorias anuais, chegando a apontar irregularidades como sobrepreço, contratação direta irregular e adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico.
87. Em razão de novas análises da unidade técnica contemplarem dados trazidos pela Operação Lava Jato, com robustos indícios de cartelização das contratadas e de conluio dessas com dirigentes da Petrobras, para fins de frustrar o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios do Comperj e de obter vantagens indevidas, este Tribunal determinou, por meio do subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, a autuação de processo apartado para apuração das fraudes cometidas nas licitações dessas obras do Comperj.
88. Empreendido o exame dos argumentos do sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, constata-se que o responsável não logrou êxito em afastar sua responsabilidade no ilícito ora tratado pelos motivos sintetizados a seguir.
89. O transcurso de lapso temporal não seria obstáculo ao exercício do contraditório e da ampla defesa no caso concreto, eis que o responsável estava plenamente ciente das irregularidades, pois prestou esclarecimentos à CPI da Petrobras e ao TCU sobre tais irregularidades em empreendimentos da empresa estatal, na época em que os eventos haviam ocorrido. Da mesma forma, não houve prejuízo à defesa, pois não há contradição na imputação. O responsável deixou de atuar para prevenir, apurar e impedir a prática de atos ilícitos, mesmo diante do conhecimento de que as licitações do Comperj estavam eivadas de vícios, e apresentavam com potencial imenso de prejuízo aos cofres da estatal, fato consumado pela continuidade dos contratos.
90. Não procede a alegação de que teria sido suscitada a noção de continuidade delitiva, com implicação na prescrição. Foi ressaltado que não há vedação para aplicação da continuidade delitiva ao caso em concreto, muito embora a continuidade ora referida se refere aos atos praticados no curso do procedimento licitatório, que representa um conjunto de atos visando à contratação.
91. Quanto ao argumento de ausência de prova ou indício de prova, foi ressaltado que o conjunto de indícios existente nos autos é convergente e suficiente para sancionar o responsável, e que decisões semelhantes foram adotadas pelo Plenário do TCU.
92. Em relação ao argumento de ausência de nexo de causalidade, foi realçado que não está sendo tratada nestes autos a questão dos prejuízos causados e o respectivo liame causal. Está sendo analisada a falta de adoção de medidas para apurar e evitar que as irregularidades apontadas pelo TCU e pela CPI da Petrobras nos procedimentos licitatórios em questão, de conhecimento da autoridade máxima da Petrobras à época, ocorressem. Foi ressaltado ainda que não está sendo empregada a teoria do domínio do fato, até porque o responsável não está sendo indicado como autor das fraudes em questão.
93. Conclui-se que os argumentos apresentados pela defesa do sr. José Gabrielli não afastam a sua responsabilidade perante os ilícitos cometidos, e que causaram prejuízos bilionários à Petrobras.
94. Registra-se, também, que não houve violação ao princípio do devido processo legal, do contraditório ou da ampla defesa haja vista que o responsável foi instado a se manifestar acerca de todo o conteúdo dos autos. As provas trasladadas de processos de outras instâncias são legítimas e válidas, e foram devidamente oferecidas ao contraditório do responsável.
95. Além da robustez do conteúdo probatório nestes autos, é importante lembrar que o sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi condenado em débito em razão das fraudes praticadas no âmbito da Refinaria Abreu e Lima, tendo o responsável sido inabilitado por 8 (oito) anos, conforme



Acórdão 2.677/2018-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler. Em adição, por meio do Acórdão 1.279/2020-Plenário (sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), foi julgada a similar responsabilidade do defendente em outro empreendimento da Petrobras, tendo sido rejeitadas as razões de justificativas do sr. José Sérgio Gabrielli, consideradas graves as suas infrações, com a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança pelo período de 8 (oito) anos na administração federal. Atualmente, ambos os processos estão em fase recursal, com efeito suspensivo.

96. Foi respeitado o princípio da presunção de inocência, pois foi facultado aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa, inclusive com concessão de prazo adicional. Além disso, cabe aos envolvidos demonstrar, através de contraprovas, que não participou do esquema delituoso, ou que praticou atos para investigar e coibir as fraudes que estavam em curso sob sua gestão na empresa.
97. Pelos motivos expostos, conclui-se que a sua conduta é reprovável. Considerando a gravidade e extensão dos impactos causados pelos ilícitos e a jurisprudência do TCU, propõe-se aplicar a sanção de declaração de inabilitação para o sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, conforme análise da dosimetria da sanção de inidoneidade acima realizada.
98. Adicionalmente, será proposto também encaminhar cópias do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Voto e Relatório que o fundamentarem.
99. Em razão de o presente processo ter sido constituído a partir do processo de Auditoria (TC 010.816/2017-8) para análise em apartado das manifestações do responsável, e de este apartado se tratar de mera estratégia processual com vista a atender à razoável duração do processo que o caso requer, propõe-se ainda que, quando do encerramento do presente processo, ele seja apensado ao processo TC 010.816/2017-8.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

100. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
 - a) conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;
 - b) considerando o não cumprimento dos deveres inerentes ao cargo, inclusive o dever de diligência, não apurando nem impedindo a prática dos atos ilícitos pelos subordinados, rejeitar as razões de justificativa do sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo;
 - c) com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar grave a conduta do sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos;
 - d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido:
 - i. ao Ministério Público Federal no Paraná;
 - ii. à 13ª Vara Federal de Curitiba/PR;
 - iii. à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC);
 - iv. à Controladoria-Geral da União (CGU);
 - v. à Advocacia-Geral da União (AGU).
 - e) determinar o apensamento, quando do encerramento do presente processo, ao processo de Auditoria (TC 010.816/2017-8), com vista à consolidação das decisões proferidas.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou concordância com a proposta da unidade técnica, tendo acrescentado proposta de aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:



Em exame representação constituída por força de decisão proferida no TC 010.816/2017-8, que trata de possíveis fraudes em licitações para as obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, em Itaboraí/RJ, contratadas pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

No processo de origem, o Exmo. Relator autorizou a constituição de apartados para a análise individualizada das defesas apresentadas pelos responsáveis (peça 1). No presente processo, são analisadas as razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (peça 78), que foi ouvido em audiência por não ter adotado as providências necessárias à apuração das irregularidades identificadas (peça 69).

A unidade técnica, em sua última manifestação (peças 84/86), analisou a defesa apresentada e, ao final, concluiu pela procedência da representação, pela rejeição das razões de justificativa e pela inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 anos.

À vista dos elementos presentes nos autos, aquiescemos ao encaminhamento proposto em sua integralidade. As razões de justificativa do responsável de fato não merecem acolhida. Conforme bem demonstrou a unidade técnica, o tempo transcorrido desde as irregularidades não traz, no caso concreto, qualquer prejuízo à ampla defesa. A conduta irregular está indicada de forma clara e precisa no ofício de audiência. A pretensão punitiva e de ressarcimento não foi alcançada pela prescrição e o liame entre a conduta do ex-gestor e os prejuízos advindos das irregularidades apuradas resta incontroverso.

O responsável tinha ciência dos desvios que vinham sendo realizados no âmbito da Comperj e se quedou inerte. Em consequência dessa inércia e da conduta ilegal de outros responsáveis, centenas de milhares de reais foram perdidos, entre desvios diretos e custos decorrentes de atrasos nas obras. Conforme ressaltou o Exmo. Ministro Vital do Rego no Voto condutor do Acórdão 3345/2015-TCU-Plenário, “as receitas operacionais obtidas pelo Complexo ao longo de toda a sua vida útil do projeto jamais compensarão os gastos incorridos; pior ainda, o prejuízo final aos cofres da Estatal será superior a US\$ 14 bilhões”.

Ante o exposto, em atenção à audiência propiciada pelo Exmo. Relator (peça 87), manifestamos de acordo com a proposta encaminhada pela unidade técnica à peça 84. Sugerimos em acréscimo a aplicação da multa constante no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação autuada de forma apartada do processo TC 010.816/2017-8 para apurar eventual participação do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, ex-presidente da Petróleo Brasileiro S/A. (Petrobras), em fraudes ocorridas nas licitações conduzidas pela Estatal relacionadas às obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

2. Inicialmente relembro que a autuação deste e dos demais processos apartados foi motivada pelos resultados das auditorias que este Tribunal já vinha realizando nas contratações relativas ao Comperj, desde 2008, cujos resultados, mais tarde, alinharam-se aos fatos descortinados pela Operação Lava Jato, deflagrada em 2014.

3. A Operação tornou pública a existência de um esquema criminoso que atuava na Petrobras e que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube”. Nesse esquema, para cada contratação, o “Clube” definia a empresa que seria a vencedora do certame e as demais que dariam cobertura, apresentando propostas de preços maiores ou até

mesmo não ofertando propostas. Assim, contando com a colaboração de funcionários da Petrobras corrompidos, impedia-se a concorrência real e os preços contratados ficavam muitas vezes acima dos referenciais de mercado, superfaturados.

4. Diante da complexidade dos fatos tratados e do grande número de empresas envolvidas, esta Corte de Contas decidiu então, consoante Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, por autuar um processo apartado para cada empresa e responsável citados, a exemplo deste. Desse modo, estes autos cuidam especificamente das eventuais condutas do ex-presidente que teriam contribuído para as mencionadas fraudes às licitações das unidades do Comperj.

5. Para tanto o responsável foi chamado a se pronunciar pela seguinte irregularidade: “viabilizar a atuação do cartel e contribuir para a fraude às licitações do Comperj que precederam a contratação da execução das obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), no bojo de esquema criminoso conduzido, pelo menos, de 2003 a 2014, a partir da seguinte conduta ilícita:

a) não cumprimento dos deveres inerentes aos cargos de administradores da empresa estatal, inclusive aqueles dispostos no art. 158 da Lei 6404/1976, não adotando as providências para apurar as irregularidades quando de seu conhecimento, tendo sido conivente e deixando de atuar para prevenir, apurar e impedir a prática de atos ilícitos, falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinados.

6. Nestes autos, atendendo ao chamamento, o responsável apresentou sua defesa (peça 78). Em síntese, entre outras alegações, afirmou que não viabilizou a atuação do cartel nem contribuiu para a ocorrência das fraudes, que não foi revelada nenhuma ilicitude por ele perpetrada no âmbito da Operação Lava Jato, e que não haveria prova ou indício contra a sua pessoa.

7. Em preliminar, alegou prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do grande lapso temporal decorrido, prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão de imputação contraditória, imprecisa e genérica e prejuízo quanto ao reconhecimento da prescrição.

8. No tocante ao mérito, afirmou que as motivações apresentadas pela unidade técnica estão equivocadas e são insubsistentes. Alegou que sua citação se baseou em fragmentos do Inquérito da Polícia Federal n. 3989/DF e no depoimento do ex-Ministro Sr. Antonio Palocci, sendo que tal inquérito não redundou em denúncia por parte do Ministério Público Federal, e que as declarações do citado ex-Ministro são improcedentes, inaptas como prova, eivadas de fraudes e dados falsos. Acrescentou que o ex-Ministro nem sequer fez menção às contratações do Comperj.

9. O defendente ainda reclamou do nexo de causalidade entre suas ações e o resultado apontado, afirmando que não recebeu qualquer provocação do Conselho de Administração ou da Auditoria Interna sobre atos de corrupção dentro da Petrobras.



10. A então Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), após analisar os argumentos apresentados, propõe, considerando a jurisprudência do TCU e a gravidade e a extensão dos impactos causados pelos ilícitos, aplicar a sanção de declaração de inabilitação para o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo pelo prazo de oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.
11. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, acompanha o cerne do encaminhamento da unidade técnica e acrescenta proposta de aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.
12. De pronto, discordo das propostas apresentadas, apesar de concordar com algumas análises realizadas, consoante passo a relatar.

II – Arguições preliminares

13. Em suas alegações, o responsável reclama de prejuízo à ampla defesa, em razão do grande lapso temporal entre a irregularidade e o chamamento aos autos. Nesse ponto, concordo com a análise da SeinfraOperações, no sentido de que não procede a preliminar suscitada.
14. As irregularidades nos procedimentos licitatórios da Petrobras já vinham sendo investigadas por meio de auditorias do TCU desde 2008. Em decorrência de tais trabalhos, esta Corte de Contas chegou a recomendar, inclusive, a paralisação das obras e o não repasse de recursos federais, tamanha a gravidade dos fatos.
15. Nesse contexto, caberia ao gestor resguarda-se, desde então, juntando a documentação necessária para responder a tais apontamentos, os quais mais tarde ganharam maiores proporções com a Operação Lava-jato.
16. Ademais, consoante jurisprudência desta Casa, a exemplo do Acórdão 550/2020, de minha relatoria, o prejuízo à ampla defesa deve ser demonstrado, sendo insuficiente a mera alegação, sem a juntada de qualquer evidência.
17. Do mesmo modo, não deve ser aceita a alegação de prejuízo à ampla defesa em razão de imputação de responsabilidade contraditória, imprecisa e genérica. Isto porque as condutas que foram imputadas ao defendente estão resumidas de forma clara e objetiva no ofício de audiência e detalhadas na instrução da unidade técnica (peça 66), à qual o responsável teve acesso para apresentar sua defesa.
18. Quanto à última preliminar apontada, relativa à questão prescricional, esclareço que após as manifestações da unidade técnica e do MPTCU, foi publicada a Resolução-TCU 344/2022, que trata da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.
19. De acordo com art. 10 do novo normativo, a ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, à exceção daqueles já remetidos para cobrança judicial de dívidas.



20. Nos termos dos arts. 2º e 4º, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, sendo que o prazo prescricional será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

(grifos acrescentados)

21. Ademais, a prescrição se interrompe, dentre outros motivos, pela citação ou audiência, ou por qualquer ato inequívoco de apuração do fato, tendo início novo prazo a partir do ato interruptivo (art. 5º).

2. Nos autos em análise, conforme informado, as apurações iniciais foram feitas no âmbito de fiscalizações realizadas pelo próprio TCU, nos anos de 2009 e 2010, de modo que essas datas, poderiam, a princípio, ser consideradas o termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

22. Contudo, os fatos levantados por esta Corte de Contas até aquele momento, embora já apontassem para problemas nos processos licitatórios conduzidos pela Petrobras, não se comparam com o volume de informações obtido por meio da Operação Lava Jato, iniciada em 2014.

23. A operação especial descortinou e detalhou tais fraudes, além de ter identificado os envolvidos. Foram obtidas confissões tanto daqueles que pagaram propinas, quanto de outros que receberam. Há até mesmo os comprovantes dessas transações bancárias, o que seria impossível com a atuação isolada do TCU.

24. Defendo, nesse sentido, que este Tribunal apenas teve o real conhecimento das irregularidades que ocorriam na Estatal a partir do compartilhamento das informações obtidas em outras esferas, de modo que o prazo prescricional deve ser contado desse momento, consoante art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.

25. Como é difícil precisar quando foi compartilhado o conjunto de informações utilizadas em cada processo, sugiro que, de forma conservadora, seja adotada a data do Relatório de Fiscalização 387/2015, pois nessa auditoria foi feita a primeira proposta de autorização para o uso de informações advindas do compartilhamento de provas pelos órgãos encarregados da condução da Operação Lava Jato. Este relatório é a peça 112 do TC 009.834/2010-9 e data de **28/3/2016**.

26. Como o responsável não foi arrolado em denúncia criminal quanto ao objeto destes autos (peças 10 a 14), não foi aplicado o artigo 3º da Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024, ao presente caso:



Art. 3º. Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente.

27. Assim sendo, deve-se considerar ainda a ocorrência dos seguintes fatos, que, entendidos como atos inequívocos de apuração, teriam o condão de interromper a contagem do prazo prescricional, conforme prevê o art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022:

- a) Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, por meio do qual o TCU determina a autuação de apartados para apurar a ocorrência de fraudes nas licitações relacionadas ao Comperj, em 5/4/2017 (peça 3).
- b) Relatório de auditoria que propõe a audiência dos responsáveis e oitiva de empresas quanto às fraudes às licitações, em 28/8/2019 (peça 66);
- c) Realização de audiência do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, em 2/9/2019 (peça 69);
- d) Instrução processual da unidade técnica que analisa as razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, em 14/4/2021 (peça 84); e
- e) Parecer do MPTCU, em 1/4/2022 (peça 88).

28. Ressalvo que outros marcos interruptivos poderiam ser aqui citados, inclusive muitos ocorridos entre 2010 e 2014, a exemplo dos seguintes:

- a) Relatório de auditoria, de 17/8/2010 (peça 2), no âmbito do TC 009.834/2010-9;
- b) Acórdão 2537/2010-TCU-Plenário, de 22/9/2010;
- c) Realização de audiências e oitivas, em novembro de 2010 (peça 2), no âmbito do TC 009.834/2010-9;
- d) Acórdão 789/2011-TCU-Plenário, de 30/3/2011;
- e) Sobrestamento dos autos até a publicação do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, de 20/3/2013, no âmbito do TC 006.810/2011-0; e
- f) Relatório de Fiscalização, de 12/9/2014, no âmbito do TC 006.810/2011-0.

29. Ainda que sejam peças de outros processos, tais atos são válidos para interromper a prescrição nestes autos, uma vez que, o art. 6º da Resolução TCU 344/2022 definiu que “aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração”. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

30. Do exposto, conclui-se que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos termos da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista não ter sido observado o transcurso do prazo de cinco anos desde a data do real conhecimento da matéria pelo TCU, quando consideradas as citadas causas interruptivas.

31. De igual modo, também não há que se falar na ocorrência da prescrição intercorrente, aquela observada no curso do processo, conforme disposto no art. 8º do normativo, visto que o presente processo de TCE não permaneceu inerte por mais de três anos, em razão da ocorrência dos marcos interruptivos já mencionados.



III - Alegações de mérito

32. Passo a tratar agora dos argumentos relativos ao mérito.

33. Relembro antes, mais uma vez, que nestes autos o ex-gestor foi chamado a se pronunciar pela seguinte conduta ilícita: não cumprimento dos deveres inerentes aos cargos de administradores da empresa estatal, inclusive aqueles dispostos no art. 158 da Lei 6404/1976, não adotando as providências para apurar as irregularidades quando de seu conhecimento, tendo sido conivente e deixando de atuar para prevenir, apurar e impedir a prática de atos ilícitos, falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/ 1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinado. (grifos acrescentados)

34. Inicialmente, destaco que há similaridade e paralelismo do que aqui se decide com os termos do que foi apurado no bojo do Acórdão 522/2024-TCU-Plenário, processo que examinou a mesma conduta do ex-presidente em relação aos apontamentos de fraude e conluio em contratos da Repar perpetrados pelo cartel de empresas nas licitações objeto da OLJ.

35. Desse modo, adotarei as mesmas razões de decidir daquela decisão.

36. Nas licitações do Comperj foram arrolados os mesmos ex-gestores da Petrobras juntamente com o Sr. José Sérgio Gabrielli em relação ao cometimento de fraude e cartelização, quais sejam os ex-diretores Srs. Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e do ex-gerente Sr. Pedro José Barusco Filho.

37. Para esses ex-diretores e para o ex-gerente ficou comprovado o conhecimento deles do esquema e o recebimento de vantagens indevidas em face do favorecimento e direcionamento das contratações aqui em exame, mas nada se provou contra o ex-presidente. A diferença das condutas se dá em virtude de não haver documentos, depoimentos ou indícios de que o Sr. José Sérgio Gabrielli tinha conhecimento das irregularidades de conluio e direcionamento quando da realização das licitações que deram origem aos contratos.

38. Do mesmo modo, nunca se comprovou o recebimento de qualquer vantagem do ex-presidente no bojo das apurações da OLJ, motivo pelo qual seu nome constou em depoimentos prévios de alguns inquéritos relacionados ao esquema fraudulento como um todo, mas não foi arrolado em nenhum deles.

39. Não há como comprovar que o responsável sabia do esquema, como assim afirma a unidade técnica, pelo simples fato de ter ido ao Congresso Nacional participar de audiências públicas em 2008 e um Comissão Parlamentar de Inquérito em 2009 sobre irregularidades de sobrepreço apontadas pelo TCU nas licitações e contratações relacionadas ao Comperj.



40. Relembro que em 2009 nada se sabia sobre os ilícitos de conluio descortinados pela Operação Lava Jato, muito menos em relação às licitações do Comperj, objeto específico destes autos.

41. Não obstante concordar que este TCU já apontava sobrepreços e uso indiscriminado de convites nas licitações da estatal, não se pode afirmar que esses fatos já seriam em 2009 um alerta para que o dirigente de uma companhia iniciasse apurações e instalasse um clima de desconfiança entre sua equipe, a saber todos funcionários de carreira dentro da estatal, a grande maioria sem ligação alguma com entidades políticas.

42. Da leitura do artigo 158, critério escolhido para imputar a conduta ilícita ao ex-presidente, não há como afirmar que ele tenha sido conivente ou negligente com as práticas de irregularidade que aqui se descreve porque não seria exigível dele naquele momento (2009) conduta diversa:

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

(...)

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

43. Afinal, como dito, não seria razoável exigir que o então presidente averiguasse ou investigasse os apontamentos deste TCU ainda em apuração, sem qualquer evidência naquele momento de esquema criminoso instalado com a finalidade de acertos em contratação.

44. O mesmo gestor também foi ouvido com relação às fraudes semelhantes ocorridas nas licitações da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), e da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar).

45. No caso da Repar, a despeito de o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo ser inicialmente inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, pelo prazo de oito anos, conforme o Acórdão 1.279/2020-TCU-Plenário, este TCU concedeu provimento ao pedido de reexame por ele interposto nos termos do Acórdão 522/2024-TCU-Plenário.

46. O deslinde resultou no acatamento das razões de justificativa do responsável e na exclusão de sua responsabilidade em virtude de o caso destes autos guardar relação apenas com as fraudes cometidas durante as licitações da referida refinaria. Naquele contexto, não havia provas bastantes que ligassem o ex-presidente da estatal ao esquema de cartelização e direcionamento de licitações montado dentro da companhia.

47. Por certo, pessoas físicas também foram arroladas para responder por esses ilícitos no âmbito das apurações dos processos da Rnest e da Repar, mas somente foram penalizados aqueles com condenação na esfera



penal por recebimento de vantagens indevidas para viabilizar a atuação do cartel de empreiteiras descortinado pela Operação Lava Jato (OLJ).

48. A declaração de voto do Ministro Benjamin Zymler contida na decisão que exclui a responsabilidade do ex-gestor pela mesma conduta em relação a licitações da Repar corrobora esse entendimento (Acórdão 522/2024-TCU-Plenário):

Desde já manifesto minha anuência ao encaminhamento proposto pelo relator, mas ressalto que o presente processo possui um importante fator distintivo em relação aos processos em que esta Corte de Contas analisou os atos de gestão negocial por meio dos quais foram aprovados investimentos nas refinarias da Petrobras ou outros processos de tomada de contas especial relativos aos empreendimentos da aludida estatal, em que se apurou superfaturamento nos respectivos contratos.

(...). Nos processos por mim relatados, envolvendo as diversas empresas que participaram da colusão nas licitações da Rnest, houve responsabilização apenas dos agentes da Petrobras que foram condenados na esfera penal, os quais efetivamente viabilizaram e colaboraram com a atuação do cartel de empreiteiras, mediante o recebimento de vantagens indevidas. O recorrente não foi condenado em ações envolvendo irregularidades semelhantes. (grifos acrescidos)

49. Nesse contexto, há que se segregar, com um mínimo de cuidado, aqueles que agiram com desvio doloso de conduta, deliberadamente engendrado para lesar os cofres da companhia, de outras atuações gerenciais.

50. Como já abordado, ao reler os trechos de depoimentos e colaborações premiadas usadas nos processos do Comperj neste TCU, não identifiquei uma menção sequer à atuação do ex-presidente da estatal no cometimento dos ilícitos.

51. À propósito, as ações de improbidade movidas contra ex-gestores da estatal, relacionadas ao funcionamento do cartel nas licitações da Petrobras, têm como base várias decisões desta Casa. Assim, a despeito de reconhecer a independência entre as instâncias, debruicei-me também na identificação dessas apurações que tivessem relação com as contratações do Comperj para melhor decidir. Em nenhum deles o ex-presidente configura como acusado ou réu.

52. Se nem o judiciário encontrou qualquer evidência ou prova para sequer indiciar o responsável tampouco vejo nos autos qualquer elemento que sustente a condenação em discussão.

53. Em face dessas colocações, não seria razoável exigir que o presidente da companhia iniciasse apurações e adotasse controles internos mais severos para mitigar riscos que, naquela oportunidade, teriam baixa probabilidade de ocorrência frente ao cenário observado. Aliás, em uma companhia do porte da Petrobras, em situações corriqueiras sem o indício de cometimento de ilícitos, tal providência estaria associada à área competente e não ao dirigente máximo.

54. Diante do que relatei, acolho parcialmente as alegações no sentido de que o conhecimento dos achados das auditorias desse TCU tendo como objeto as licitações para as obras do Comperj, bem como os demais achados semelhantes de outra refinaria na Petrobras, não comprovam



convivência ou omissão do responsável nos termos dispostos nos artigos 153 e 158 da Lei 6.404/1976.

55. Em conclusão, posiciono-me no sentido de conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, com acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1660/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.772/2020-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da eventual participação do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, ex-Presidente da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), nas fraudes ocorridas nas licitações das obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí/RJ;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo;

9.3. notificar o responsável acerca desta decisão; e

9.4. apensar os presentes autos, quando do encerramento, ao processo TC 010.816/2017-8, com vistas à consolidação das decisões proferidas.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1660-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC 014.769/2023-9.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome.
Interessadas: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
(27.136.980/0005-34); Secretaria-Executiva do Ministério do
Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
Representação legal: não há.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer elaborado no âmbito da Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 93), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 94) e da unidade técnica (peça 95), a seguir transcrita:

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objeto de Auditoria

171. A presente auditoria tem por objeto o novo Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Medida Provisória 1.164, de 2 de março de 2023, posteriormente convertida na Lei 14.601, de 19 de junho de 2023, em substituição ao Programa Auxílio Brasil (PAB). O PBF se caracteriza por um novo conjunto de benefícios adotados a partir de sua criação e visa a mitigação da pobreza, mediante transferência de renda do Estado para as famílias beneficiárias.

I.2. Antecedentes

172. Segundo a legislação brasileira, o apoio a cidadãos em situação de vulnerabilidade social é obrigatório. O artigo 6º da Constituição Federal estabelece que todos os brasileiros nessa situação têm direito a uma renda básica familiar, garantida pelo Estado. A Lei nº 10.835, de 2004, por sua vez, detalha que essa renda será alcançada em etapas, priorizando as camadas mais necessitadas da população. Ambas as disposições legais reforçam que a transferência de renda aos mais pobres é um imperativo legal no Brasil.

173. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>), seguindo parâmetros de renda do Banco Mundial, em 2021 o Brasil atingiu marcas históricas em relação à pobreza e à extrema pobreza desde o início da série em 2012. Cerca de 62,5 milhões de pessoas, ou 29,4% da população, viviam em situação de pobreza, enquanto 17,9 milhões, ou 8,4%, estavam em extrema pobreza. Entre 2020 e 2021, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza aumentou 22,7% (mais 11,6 milhões) e o de pessoas em extrema pobreza cresceu 48,2% (mais 5,8



milhões). O Banco Mundial define a linha de pobreza como renda per capita de US\$ 5,50 PPC (aproximadamente R\$ 486 mensais per capita) e a de extrema pobreza como US\$ 1,90 PPC (cerca de R\$ 168 mensais per capita).

174. Em 2021, foi criado o Programa Auxílio Brasil (PAB) que passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza e carestia que adveio da crise da Covid-19. Sua criação tornou oportuna a avaliação do novo programa sob a ótica comparativa com o antigo Bolsa Família, programa que o precedeu, apontando avanços e retrocessos trazidos pelas mudanças de valores, bem como quanto às novas parcelas criadas (TC 007.871/2022-8, Rel. Min-Subst. Augusto Sherman).

175. Já em 2023, o PAB foi sucedido pela reformulação do Programa Bolsa Família (PBF) mediante promulgação da Lei nº 14.601/2023. O atual programa beneficiou, no mês de agosto, 21,1 milhões de famílias com uma renda média de R\$ 686,04. O Novo PBF se destaca por efetuar transferências diretas de renda condicionadas ao cumprimento pelas famílias de compromissos com a educação e a saúde. Ele também possui um foco especial na primeira infância, fornecendo benefícios específicos para nutrízes, gestantes e menores de 18 anos, em um esforço articulado para combater a pobreza e promover o desenvolvimento integral do cidadão.

176. Considerando a sucessão dos programas de transferência de rendas, o redesenho do PBF, a importância do tema, a alta materialidade envolvida (R\$ 14,3 bilhões em agosto de 2023) e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o novo PBF. A fiscalização foi autorizada pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo, relator do presente processo, por meio de Despacho de 25/5/2023 nos autos do processo TC 007.965/2023-0.

I.3. Objetivo e escopo da auditoria

177. As análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da fiscalização permitiram definir o escopo e especificar com mais detalhes os objetivos da auditoria.

178. O objetivo da auditoria foi definido como sendo avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família, bem como induzir o gestor, doravante, a criar e divulgar periodicamente indicadores relacionados a essas avaliações, que permitirão maior transparência e controle social do gasto público.

179. Como forma de se alcançar esse objetivo, a avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

179.1.1.1.1. Questão 1: O novo Programa Bolsa Família (PBF) distribui os recursos de forma equitativa entre os membros das famílias beneficiárias, considerando o valor per capita família?

179.1.1.1.2. Questão 2: O PBF apresentou melhoria de custo-efetividade da política de transferência de renda?

179.1.1.1.3. Questão 3: Qual é o nível de focalização do PBF considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão?

179.1.1.1.4. Questão 4: As estimativas de cobertura regional do PBF são adequadas e atuais?

179.1.1.1.5. Questão 5: O atual desenho do Programa Bolsa Família pode incentivar o comportamento de busca de trabalho formal pelos beneficiários?

180. Devido à limitação de recursos e por motivos de conveniência e oportunidade, decidiu-se que não integra o escopo deste trabalho e por isso não serão examinados na auditoria: a) o cadastramento de potenciais beneficiários do PAB no Cadastro Único; b) a identificação de casos concretos de fraudes e de irregularidades nos pagamentos; c) a adequação dos pagamentos realizados no âmbito do contrato com a Caixa Econômica Federal (Caixa); d) as condicionalidades de educação e saúde previstas no programa.



I.4. Critérios

181. Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as referências legais e normativas sobre o PAB, que estão listadas no Apêndice A.

182. Para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do PAB e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados na lei de criação do Novo PBF. Os resultados obtidos para o PAB e Novo PBF também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB.

183. Para mensuração do grau de focalização do PAB foram utilizadas estimativas dos beneficiários com direito ao programa a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2022.

184. Os capítulos destinados à descrição dos achados de auditoria explicitam com maior detalhamento como tais critérios foram utilizados.

I.5. Métodos aplicados

185. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

186. Durante a etapa de planejamento, foram coletadas informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo, bem como estudos acadêmicos, de órgãos e entidades especializados em temas atinentes a programas de assistência pública mediante transferência de rendas a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Também foram realizadas reuniões com os gestores do Ministério da Cidadania.

187. Ao longo da etapa de execução, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Dados, informações e documentos necessários à investigação foram solicitados por meio de ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis pela implementação do Novo PBF. Foram desenvolvidas análises quantitativas utilizando-se dados das edições mais recentes da PNADC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com dados administrativos obtidos junto ao Ministério da Cidadania. Também foram realizadas entrevistas com os gestores. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados.

188. Realizaram-se painéis de referência interno e com os gestores para colher contribuições à matriz de planejamento do trabalho e para avaliar a qualidade e a pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos consignadas na matriz de achados ao final da etapa de execução. Ambas as matrizes também foram validadas em reuniões realizadas com os gestores do MDS. Não foram realizadas painéis com especialista no tema da auditoria, por a metodologia utilizada nesta auditoria ser a mesma já validada na auditoria do PAB (TC TC 007.871/2022-8).

189. Ato contínuo, foi elaborado relatório preliminar de auditoria que foi remetido aos gestores, para a obtenção de seus comentários sobre as constatações e sobre as respectivas propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020. As informações e esclarecimentos prestados pelos gestores serão analisados detidamente em apêndice próprio do relatório final de auditoria.

I.6. Organização do relatório

190. Sucede a presente introdução, o Capítulo II, que contém a visão geral do PBF, com a descrição de seus objetivos, forma de funcionamento, os principais atores envolvidos e a legislação relacionada.

191. Os Capítulos III a VII tratam das cinco questões de auditoria e dos respectivos achados:



- 191.1.1.1.1. Achado 1 – Prejuízo do Benefício Complementar à equidade do Programa.;
- 191.1.1.1.2. Achado 2 – Prejuízo do Benefício Complementar ao custo-efetividade no combate à pobreza;
- 191.1.1.1.3. Achado 3 – Prejuízo do Benefício Complementar à focalização do programa e à qualidade do CadÚnico.;
- 191.1.1.1.4. Achado 4 – Estimativas de cobertura regional do PBF inadequadas e desatualizadas;
- 191.1.1.1.5. Achado 5 – Desincentivo do desenho atual do Programa à formalização no mercado de trabalho.

192. Finalmente, após o capítulo VIII apresentar as análises do monitoramento do Acórdão 2.725/2022 – Plenário, a respeito de auditoria do PAB, os Capítulos IX e X trazem, respectivamente, a conclusão e a proposta de encaminhamento, que sintetiza as recomendações propostas ao longo do relatório.

193. O relatório apresenta, ainda, os seguintes apêndices: a) o Apêndice A contempla as principais leis e regulamentos considerados nessa auditoria; b) o Apêndice B apresenta dados orçamentários históricos sobre programas de transferência de renda; c) o Apêndice C apresenta a nota metodológica sobre a estimação do público-alvo e valores dos programas em análise; d) o Apêndice D apresenta a nota metodológica sobre a estimação de custo-efetividade; e) o Apêndice E apresenta análise da oferta de trabalho segundo teoria econômica; e f) o Apêndice F apresenta o desenho do programa e seus efeitos sobre o mercado de trabalho.

II. VISÃO GERAL

194. O PBF foi instituído definitivamente pela Lei 14.601/2023, oriundo da conversão em lei da Medida Provisória (MP) 1.164/2023, em substituição ao PAB. Hoje é o principal programa de transferência de renda no país. Até a data final de execução desta auditoria, o novo programa funcionava com suporte no decreto do programa anterior (Decreto 10.852/2021), naquilo que não lhe fosse contrário, e nas demais legislações infralegais pertencentes ao arcabouço do programa de transferência de renda ao longo das duas décadas.

195. Na verdade, o novo programa passou a se desenhar a partir da MP 1.155, de 1º de janeiro de 2023, com a chegada do novo governo, que garantiu a extensão do pagamento do adicional de R\$ 200,00 por família (art. 1º, § 1º, inciso I), até então provisório na égide do PAB. A MP 1.164, de 2 de março de 2023, institui o novo programa, acrescentando ao programa anterior, além do supracitado adicional, o pagamento de R\$ 150,00 por criança de zero a sete anos incompletos, o Benefício Primeira Infância (BPI), e definindo como critério de elegibilidade para o programa uma única linha de pobreza, de R\$ 218,00 *per capita* familiar.

196. O novo PBF é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que é o Órgão responsável por gerenciar os benefícios do programa e de envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais. Destaca-se sua abrangência nacional.

197. Da leitura do art. 3º da Lei 14.601/2023, constata-se que os objetivos do PBF são:

- I – combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II – contribuir com a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações;
- III – promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Parágrafo único. Os objetivos do Programa Bolsa Família serão obtidos por meio de:

- I – articulação entre o Programa e as ações de saúde, de educação, de assistência social e de outras áreas que atendam o público beneficiários, executados pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital;

(...)



198. Adicionalmente, houve reformulação dos benefícios existentes no programa anterior, a começar pelo Benefício Complementar (BComp), que garantiu o pagamento mínimo de R\$ 600,00 por família, acompanhando assim a mesma *rationale* de dois benefícios do PAB: o Benefício Extraordinário de R\$ 400 no mínimo por família conjugado com o Adicional Complementar de R\$ 200,00 por família.

199. Na estrutura inicial do desenho do programa, foi acrescentado o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), que prevê o pagamento de R\$ 142,00 por integrante da família beneficiária e que busca equalizar o pagamento *per capita* das famílias com mais de cinco integrantes, perfil de família acima da qual o pagamento deste benefício supera os R\$ 600,00 do BComp. Além do BPI já citado anteriormente, foi acrescentado o Benefício Variável Familiar (BVF), que paga R\$ 50,00 por cada beneficiário gestante, nutriz, criança de 7 a 12 anos incompletos ou adolescente de 12 a 18 anos incompletos, pagos além do BComp. Por fim, criou-se o Benefício Extraordinário de Transição para garantir que nenhum beneficiário recebesse no novo programa valor inferior do que recebera no PAB.

200. Por fim, calha esclarecer que, nos termos da Lei que instituiu o Novo PBF, a família beneficiária do novo PBF cuja renda per capita superar os R\$ 218,00 mensais, mas não meio salário-mínimo, deve ser mantida por até 24 meses no programa, porém percebendo 50% dos benefícios a que faria jus caso não tivesse o superado o limite mencionado (R\$ 218,00).

III. Principais atores envolvidos na implementação do PBF

201. A operacionalização e a gestão do programa estão definidas na Seção VI, artigos 11 a 14 da Lei 14.601/2023, cuja regulamentação foi estabelecida pelo Decreto 11.566/2023.

202. O Novo PBF tem sua gestão realizada de forma compartilhada. Assim, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm deveres em sua execução. Esses entes federados têm a responsabilidade de ofertar serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do programa. No nível federal, compete ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (que sucedeu o antigo Ministério da Cidadania) a coordenação, gestão e operacionalização do Novo PBF. Também, esse Ministério é responsável por estabelecer os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Novo PBF e do Cadastro Único.

203. Ainda em relação às competências ao cargo do MDS, há uma desconcentração das atividades em termos de secretarias e departamento, remetendo a cada órgão a responsabilidade pela implementação e execução de cada benefício do Novo PBF (Vide Anexo 1 - Organograma do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), observando-se o seguinte:

203.1.1.1.1. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): competência pelos benefícios assistenciais;

203.1.1.1.2. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc): competência pelos demais benefícios.

204. Por fim, nos termos do artigo 15 da Lei 14.601/2023, cabe esclarecer que a operação e os pagamentos do programa são realizados por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua nessas ações conforme condições pactuadas com o governo federal e estabelecidas em regulamento.

IV. EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA

205. O presente capítulo tem como objetivo avaliar se as transferências de renda realizadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) são equitativas entre as diversas famílias que se beneficiam do programa, considerando o valor *per capita* que as famílias recebem.

V. Prejuízo do Benefício Complementar à equidade do Programa

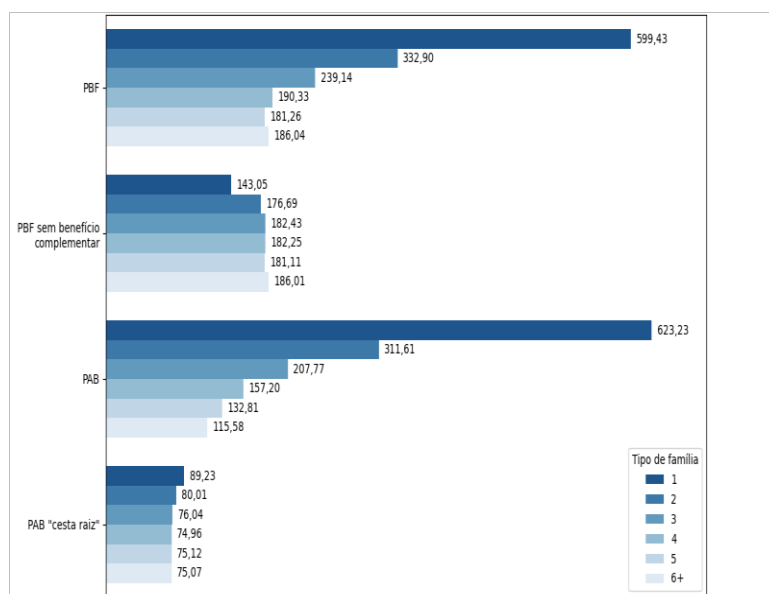
206. O Benefício Complementar (mínimo de R\$ 600,00 por família) comprometeu a equidade do programa, gerando incentivos para que as famílias se cadastrem separadamente,

afetando, assim, a qualidade do CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal). Apesar disso, a equidade de recebimento de valores *per capita* entre as famílias beneficiárias do PBF melhorou em comparação ao Programa Auxílio Brasil (PAB), que também previa o Benefício Complementar em mesmo montante.

207. Como padrão de comparação do desenho de transferência de renda do PBF, utilizou-se o desenho do PAB, por ter sido o programa anterior e analisado já por este Tribunal em recente auditoria. Alternativamente, também foi adotada para comparação o próprio desenho do PBF com a exclusão do Benefício Complementar.

208. Considerando que a implementação completa do desenho do PBF aconteceu apenas em junho de 2023, com a inclusão de todos os benefícios, os dados desse mês foram escolhidos para basear as comparações dos diferentes desenhos de transferência de renda. Já em relação ao PAB e ao PAB “cesta raiz”, resultado da exclusão dos benefícios extraordinário e complementar, que garantiam o mínimo de R\$ 600,00 por família, foi utilizado o mês de agosto de 2022, inflacionando os valores pelo IPCA até junho de 2023. Os resultados são apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



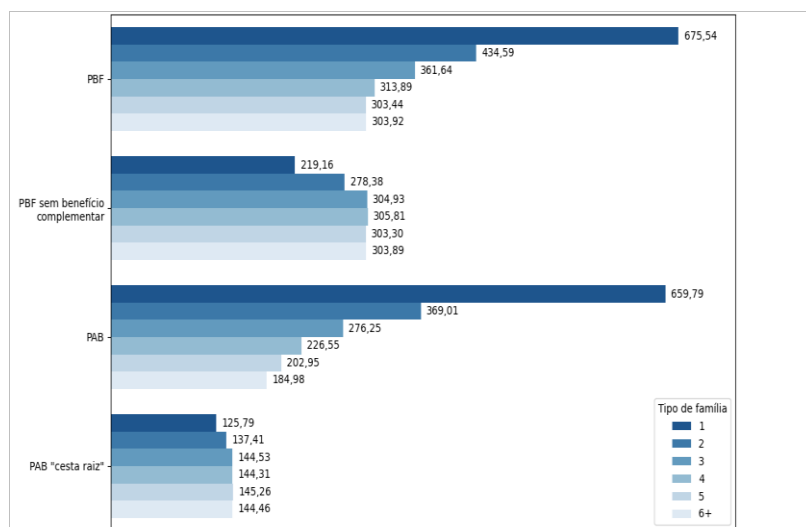
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

209. Ao se analisar o gráfico, deve-se ter em mente a representatividade de cada uma das classes de número de famílias. Em junho de 2023, havia 5.288.492 famílias unipessoais (25% do total), 6.030.335 famílias com duas pessoas (28%), 5.204.103 famílias com três pessoas (25%), 2.887.690 famílias com quatro pessoas (14%), 1.141.751 famílias com cinco pessoas (5%), e 667.337 famílias com seis ou mais pessoas (3%).

210. É importante considerar que a transferência de renda desses programas não são a única fonte de renda dessas famílias. Ainda que haja aquelas que sobrevivem apenas da renda transferida pelos programas, muitas declaram já possuir alguma renda e os programas vem complementá-la, permitindo uma vida mais digna. Inclusive, essas rendas constituem critério para o valor de

recebimento de benefícios adicionais de superação da extrema pobreza no PAB. Portanto, a avaliação sobre equidade deve considerar não apenas os benefícios pagos, mas incluir também as rendas que estas famílias já declararam receber. O resultado dessa segunda avaliação pode ser visto na Figura 2.

Figura 2 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

211. Fica evidente por ambas as figuras que o desenho de transferência de renda do PBF, que contempla a manutenção do Benefício Complementar oriundo do PAB, como detectado em auditoria anterior (TC 007.871/2022-8), continua a privilegiar as famílias unipessoais. Cabe ressaltar que essas famílias unipessoais, por óbvio, não contém nenhuma criança ou adolescente, público prioritário do PAB, conforme art. 3º, inciso III, da Lei 14.601/2023.

212. Percebe-se também que tanto o extinto PAB “cesta raiz” (sem os Benefícios Extraordinário e Complementar) como o PBF sem o Benefício Complementar fariam com que as pessoas tivessem acesso a uma renda *per capita* muito semelhante entre si, independentemente de pertencerem a uma família mais numerosa ou constituírem, individualmente, uma família unipessoal. Como pode ser evidenciado graficamente, a criação dos Benefícios Extraordinário e Complementar, ambos de valores elevados e pagos por família, acabou por gerar maior desigualdade de renda *per capita* entre os beneficiários do PBF e do PAB.

213. Esses resultados são fruto direto do desenho desses benefícios. Ao instituir um pagamento mínimo a todas as famílias, o Benefício Complementar, bem como o Extraordinário (no caso específico do PAB) acaba por se tornar um cobertor que se sobrepõe às particularidades das diversas famílias beneficiárias do PAB e por impedir maior efeito dos benefícios de pagamento por indivíduo criados pelo PBF. Por exemplo, pelas regras do PBF, uma mãe sem renda, com um filho adolescente e uma criança de 3 anos tem recebido R\$ R\$ 800,00 por mês (ou R\$ 266,67 *per capita*), que é menos da metade do valor *per capita* que uma pessoa sozinha sem renda tem recebido, de R\$ 600,00 por mês. Simulando uma situação do PBF sem o Benefício Complementar, embora ambos os casos possam estar recebendo menos, a mãe com a família teria direito a R\$ 626,00 por mês (R\$ 208,67 *per capita*) e a pessoa sozinha, a R\$ 142,00 por mês, o que faria



com que a mãe, desta vez, recebesse maior pagamento *per capita* em relação à pessoa sozinha, mas com tratamento mais equalitário em relação à situação original do desenho e com priorização das crianças e jovens objetivado pela própria Lei. A diminuição do pagamento para os dois casos pode ser minorada pela destinação do orçamento do Benefício Complementar para reforçar, de maneira mais eficiente, o próprio PBF, como veremos na questão de auditoria seguinte. O fato é que boa parte dos novos gastos orçamentários foram direcionadas a pessoas que moram sozinhas e não ao público prioritário do PAB: crianças e adolescentes.

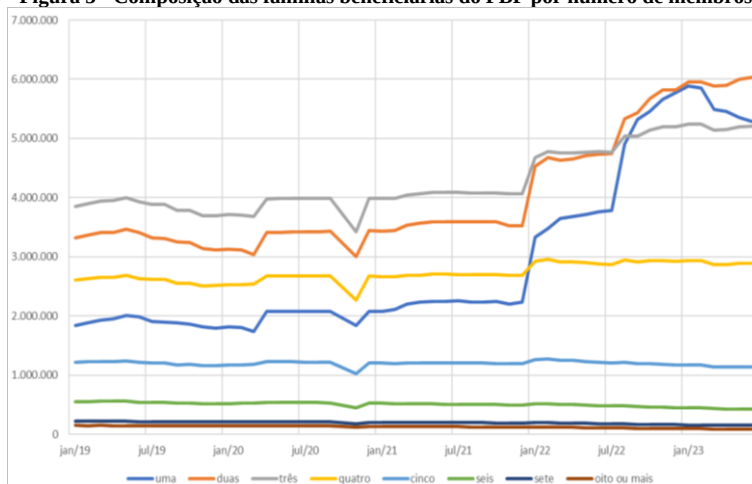
214. Há de se ressaltar que, comparado ao PAB, o atual PBF apresentou alguma melhora na equidade dos benefícios, considerando o pagamento *per capita* aos diversos perfis de família, em razão da adoção dos demais benefícios. Primeiro, como pode se verificar nas comparações entre as distribuições do PBF e do PAB nos gráficos anteriores, o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), ao garantir o valor mínimo de R\$ 142,00 por membro, equaliza os valores *per capita* recebidos a partir das famílias com 5 pessoas ou mais, casos em que o valor total ultrapassa aquele proporcionado pelo Benefício Complementar, de R\$ 600 por família. Segundo que os Benefícios de Primeira Infância (PBI) e Variável Familiar (BVF) são concedidos por fora do Benefício Complementar, diferentemente do que era feito no PAB, no qual benefícios similares eram concedidos por dentro e quase que completamente neutralizados pelo Benefício Complementar. Porém, apesar da criação desses últimos benefícios, a despeito de melhorar a equidade relativamente ao PAB, perdura ainda um desnível significativo de percepção de valores *per capita* entre as famílias com uma, duas, três e quatro pessoas ou mais.

215. O principal efeito da criação do Benefício Complementar é o forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, de maneira que cada fragmento receba os R\$ 600,00 mínimos. Esse comportamento acaba por gerar distorções ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos pode se fragmentar em tantas famílias quanto pessoas forem constituindo diversas famílias unipessoais, uma família com crianças e adolescentes não tem a mesma capacidade.

216. Também a disparidade existente entre o benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 218,00, acaba gerando mais desigualdades. Atualmente as famílias beneficiárias do PBF, ou seja, famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 218,00 reais, têm seus níveis de renda projetados para rendas até três vezes esse valor. Enquanto isso, famílias cuja renda *per capita* está pouco acima da atual linha de pobreza ficam sem receber benefícios de transferência de renda. Cria-se assim um sentimento de injustiça e um incentivo maior para que estas famílias acima da linha de pobreza subdeclarem suas rendas e ingressem no programa.

217. Por fim, todos esses incentivos negativos acabam por dificultar o saneamento do Cadastro Único. Considerando que o Cadastro não é utilizado apenas para o PBF, mas também para diversas outras políticas sociais que têm como alvo a população pobre, estas outras políticas também podem ser prejudicadas com a deterioração da qualidade do Cadastro, conforme pode ser observado na Figura 3, que mostra o crescimento acentuado de “famílias unipessoais”.

Figura 3 - Composição das famílias beneficiárias do PBF por número de membros



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CadÚnico.

218. Do exposto, conclui-se que a adoção do Benefício Complementar, em valor único por família, muito acima dos valores normalmente percebidos pelas famílias devido a sua composição familiar e muito acima da atual linha de pobreza, traz prejuízos aos objetivos de priorização das crianças e adolescentes e gera incentivos a declarações distorcidas sobre composição familiar e renda, prejudicando a qualidade das informações existentes no Cadastro Único.

219. Por fim, há que se fazer apenas uma ressalva. O fato de se reconhecer nas análises desenvolvidas as vantagens de pagamentos equitativos *per capita*, não significa, necessariamente, que esses sejam critérios ótimos que devam ser considerados estrita e isoladamente no desenho de uma política assistencial. Outros fatores devem ser considerados. Por exemplo, sabe-se que famílias com quantidade de membros maior conseguem auferir determinados ganhos de escala em suas despesas, os quais devem ser levados em conta no momento do desenho da política social.

220. Assim, diante de tudo que foi apurado, propõe-se **recomendar** ao MDS que nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade.

221. Neste mesmo sentido, cabe também **informar** ao MDS, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap) que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

VI. CUSTO-EFETIVIDADE DO PROGRAMA

222. O presente capítulo tem como objetivo avaliar o custo-efetividade no combate à pobreza proporcionado pelo novo PBF, de forma a responder a segunda questão de auditoria.

223. A investigação dessa questão foi desenvolvida a partir de estimativas realizadas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de



2022. Os valores pagos pelo Bolsa Família foram imputados sobre a renda preexistente do público-alvo estimado do programa, para que se pudesse aferir o quanto suas regras seriam capazes de reduzir em termos percentuais a pobreza e para que se pudesse comparar os resultados obtidos com o custo-efetividade de outros modelos de assistência, como o Programa Auxílio Brasil. Os resultados obtidos são descritos no subtítulo seguinte e em detalhes no Apêndice D.

VII. Prejuízo do Benefício Complementar ao custo-efetividade no combate à pobreza

224. Com base em estimativas realizadas com dados da PNADC anual 2022, foi possível constatar que as mudanças introduzidas pelo PBF levaram a uma melhora no custo-efetividade em relação ao programa de transferência anterior, o PAB, entretanto a manutenção do Benefício Complementar continua a comprometer o custo-efetividade, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos, pois seria possível gastar um montante menor para alcançar o mesmo resultado em termos de redução da pobreza.

225. Foi utilizado o hiato de pobreza como medida de pobreza. Esse indicador mensura a média da proporção da linha de pobreza que precisa ser acrescentada a renda de uma sociedade para erradicar a pobreza.

226. O custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PBF foi estimado em R\$ 1,94 bilhão mensal para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza, considerando como linha de pobreza a renda *per capita* de US\$ 5,5 ao dia, adotada pelo Banco Mundial. Entretanto, quando se realiza a mesma estimativa suprimindo o Benefício Complementar, o custo efetividade se altera para R\$ 1,69 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza, implicando menores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza.

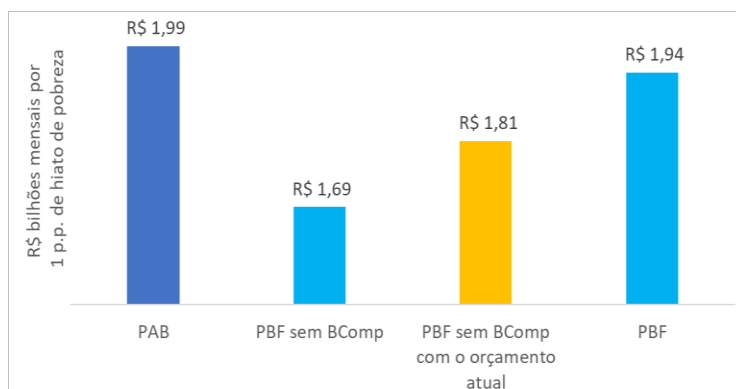
227. O critério inicial de comparação utilizado foi o custo-efetividade do PAB de R\$ 1,99 bilhão mensal para redução de 1 p.p. do hiato de pobreza a linha de US\$ 5,5 ao dia, considerando o poder de paridade de compra PPC 2011. Ao longo do desenvolvimento do relatório, o PBF sem o Benefício Complementar passou a ser utilizado também como critério, devido aos resultados positivos obtidos.

228. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

229. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com o Benefício Complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PBF caso se considerassem as regras apenas dos benefícios do PBF à exceção do Benefício Complementar, mas aplicando o mesmo orçamento atualmente dotado ao PBF.

230. Caso o PBF sem o Benefício Complementar despendesse o mesmo montante do PBF com Benefício Complementar, aquele apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,81 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,94 bilhão do PBF como está sendo pago atualmente. A Figura 4, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

Figura 4 - Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2022 e nas regras dos programas.

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

231. O ajuste no PBF sem Benefício Complementar para se alcançar a despesa do PBF foi realizado pela majoração dos três benefícios individuais do PBF: o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), o Benefício Primeira Infância (BPI) e o Benefício Variável Familiar (BVF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos três benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 1,44, elevando o BRC de R\$ 142,00 para R\$ 204,48 por indivíduo, o BPI de R\$ 150,00, para R\$ 216,00 por criança até 6 anos, e o BVF de R\$ 50,00 para R\$ 72,00 pelos demais indivíduos beneficiários.

232. Logo, o valor maior de custo-efetividade do atual PBF, de R\$ 1,94 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PBF sem o Benefício Complementar que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,81 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Dito de outro modo, dada a mesma despesa, o PBF que suprimisse o Benefício Complementar apresentaria maior impacto na redução de pobreza do que o PBF atual, podendo comparativamente reduzir a pobreza em 7,2% mais do que o PBF atual.

233. Retornando rapidamente à questão da equidade da questão de auditoria 1 para aplicar os novos valores majorados dos benefícios individuais acima obtidos, podemos verificar que a situação da mãe com filhos torna-se melhor do que o atual PBF, demonstrando a priorização do orçamento a esse grupo de famílias.

Tabela 3 - Valores per capita familiar em reais pagos para diversos desenhos

Casos	PBF atual	PBF sem o BComp	PBF sem o BComp e mesmo orçamento do PBF
A mãe nutriz com dois filhos	266,67	208,67	300,48
Beneficiário sozinho	600,00	142,00	204,48

Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2022 e nas regras dos programas.



234. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PBF sem o Benefício Complementar que assegurasse o mesmo impacto na redução de pobreza do atual PBF. Assim, se fossem realizados pagamentos do PBF sem o Benefício Complementar de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PBF, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 10,73 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar os três benefícios individuais da “cesta raiz” por 1,31. Assim, o BRC passaria de R\$ 142,00 para R\$ 186,02 por indivíduo, o BPI de R\$ 150,00 para R\$ 196,50 por criança, e o BVF de R\$ 50,00 para R\$ 65,50 por indivíduo. Como o gasto estimado do PBF é de R\$ 11,81 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PBF sem o Benefício Complementar seria de R\$ 1,08 bilhão mensal, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

235. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o atual PBF, que vem sendo pago com Benefício Complementar, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios BRC, BPI e BVF.

236. O principal fator determinante dos maus resultados em termos de custo efetividade do PBF atual é o Benefício Complementar, que define um valor pago aos beneficiários desconsiderando o tamanho da família. A adoção de pisos familiares se iniciou com o benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400) e do complementar (mais R\$ 200) no PAB, que, de certa forma, reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, que passou a ser pago nos períodos mais críticos da pandemia do Covid-19. Por outro lado, o PBF sem o Benefício Complementar possuiria uma lógica diferente, que privilegiaria a alocação de recursos considerando os tamanhos das famílias, pagando valores mais equitativos por pessoas nas famílias beneficiárias em função dos benefícios variáveis, o BRC, o BPI e o BVF, serem pagos por indivíduo (gestantes, nutrizes, crianças e jovens).

237. Em outras palavras, o pagamento de parcelas *per capita* tende a aproveitar melhor os recursos aplicados para retirar as famílias da pobreza do que o pagamento de valor único por família. Neste último, uma parcela maior de recursos é alocada para famílias já situadas acima da linha de pobreza utilizada como parâmetro.

238. Isso tem acarretado desperdício de recursos, pois menor montante poderia ser gasto para se alcançar o mesmo resultado de redução da pobreza ou o mesmo montante poderia estar gerando maior redução na pobreza.

239. Assim, propõe-se: (i) **recomendar** ao MDS que nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade e (ii) **informar** ao MDS, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap) que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

240. Espera-se que as ações dos gestores advindas do encaminhamento proporcionem menor custo-efetividade no combate à pobreza, levando a maior redução da pobreza com uma despesa de recursos equivalente ou menor despesa para se alcançar a mesma redução de pobreza.

VIII. NÍVEL DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

241. O presente capítulo tem como objetivo avaliar quanto o Programa Bolsa Família está focalizado, considerando o público-alvo que atende os critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa, de maneira a responder a terceira questão de auditoria.



242. A investigação dessa questão foi desenvolvida por meio da comparação entre estimativas realizadas com base em dados da PNADC, utilizando os critérios legais do PBF, e a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa.

243. O achado deste capítulo aponta para problemas de focalização em agosto de 2023, decorrentes do desenho do programa, principalmente da manutenção, em regra, de um valor único por família beneficiária, que serviria de incentivo para declarações inexatas de renda e fragmentação fictícia de famílias.

IX. Prejuízo do Benefício Complementar à focalização do Programa e à qualidade do CadÚnico

244. As estimativas baseadas na PNADC revelaram que, a partir de 2023, houve combate aos erros de inclusão, porém remanescendo problema significativo de focalização no PBF com possíveis erros de inclusão de **2,18 milhões de famílias** beneficiárias em agosto/2023, ou seja, **cerca de 11,4% das famílias beneficiárias** provavelmente não fazem jus ao programa. Tal situação decorreu, principalmente, de fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada, situação que se tornou atrativa em função do desenho do programa, que prevê a concessão de um valor por família, independentemente do tamanho.

245. Para avaliar a focalização do programa foram adotados os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, previstos na Lei 14.601/2023, art. 7º, § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da PNADC anual de 2022, associadas ao nível de focalização do extinto Programa Auxílio Brasil.

246. A metodologia para estimar o público elegível, detalhada no Apêndice D deste relatório, utilizou dados da PNADC Anual de 2022 e considerou os fatores a seguir, entre outros:

246.1.1.1. os domicílios na PNADC são considerados como se famílias fossem, já que a grande maioria dos domicílios no Brasil equivalem a famílias e, assim, as diferenças estatísticas não são significativas;

246.1.1.1.2. os rendimentos de trabalho das famílias considerados para apuração do critério de elegibilidade de renda (ser inferior à linha de pobreza) são os dos postos formais de trabalho, compostos de trabalhadores com carteira assinada, bem como empregadores e conta-própria com CNPJ registrados;

246.1.1.1.3. aos rendimentos de trabalho se juntam os rendimentos de outras fontes à exceção dos rendimentos do PBF e de Outros Programas Sociais;

246.1.1.1.4. para a estimativa de público-alvo do PAB é considerada a união de dois critérios: as regras de atendimento ao programa, como o critério de renda (ser inferior à linha de pobreza) e a existência de familiares geradores dos benefícios (gestante, nutriz, criança, etc); e a resposta à pergunta específica se recebe PBF na PNADC, porém considerando aqueles que possuam renda inferior à linha de pobreza;

246.1.1.1.5. para estimativa das despesas do PAB, o Benefício Compensatório de Transição em relação ao antigo PBF é desconsiderado, por ter valor residual em virtude da construção de mais gastos do PAB perante o antigo PBF;

246.1.1.1.6. para estimativa de público-alvo do PBF, são utilizados os critérios de renda e beneficiários do item d, porém empregando-se as regras específicas do PBF, sendo que, aos valores monetários de linha de elegibilidade e dos benefícios, são aplicados um deflacionamento pelo IPCA acumulado de 12 meses em junho 2023;

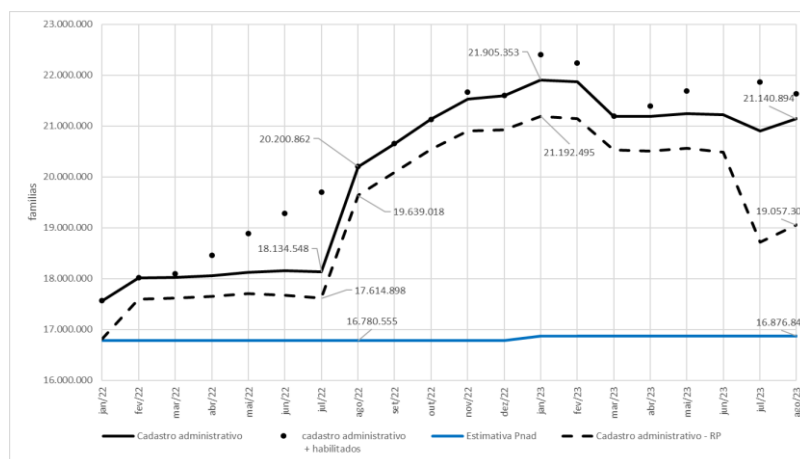
246.1.1.1.7. as estimativas de público-alvo e gastos do PBF para 2022 foram estendidas para 2023, ao se verificar que o mercado de trabalho melhorou entre os dois anos, o que torna essa extensão conservadora;

246.1.1.1.8. nas estimativas que não puderam ser realizadas com exatidão, por impossibilidade de perfeita aplicação das regras normativas dos programas à PNADC, adotou-se postura conservadora, optando-se por sobrestimação parcimoniosa do público alvo, tendo em vista a necessidade de concluir a respeito de erros de inclusão em 2023.



247. Em agosto de 2023, foi verificado um pagamento mensal para 21.140.894 famílias beneficiárias do PBF (linha preta da Figura 5), enquanto a estimativa mais conservadora construída seria de 16,88 milhões de famílias (linha azul), de acordo com a metodologia acima descrita. Comparando esta estimativa às famílias beneficiárias pagas subtraídas aquelas presentes na regra de permanência (RP), que não foi contemplada na metodologia, obtiveram-se 19,06 milhões de famílias (linha preta tracejada), o que resultou em possíveis erros de inclusão de 2,18 milhões de famílias beneficiárias, correspondente a 11,4% dos pagamentos.

Figura 5 - Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF – de janeiro/2022 a agosto de 2023



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADC anual de 2022, do CadÚnico e informados pelo Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

248. Entretanto, há de se considerar que, a partir de 2023, com a criação do PBF, como demonstra a Figura 5, houve uma estagnação da tendência de crescimento de pagamentos do programa que vinha do PAB, o que pode ser verificado pelo pico alcançado de quase 22 milhões de famílias atingidas em janeiro de 2023 e pelo aparecimento de famílias habilitadas (fila) a partir de então.

249. Conforme visto na Figura 3, o perfil de família mais frequente desde 2019 era o com três pessoas, seguidos com duas, quatro e uma pessoa.

250. A partir da quebra da série ocorrida em janeiro de 2022, que foi decorrente do acréscimo ao PAB do Benefício Extraordinário (R\$ 400,00 mínimo por família) no final de dezembro de 2021, a quantidade de famílias unipessoais superou pela primeira vez a de famílias com quatro pessoas. Houve nova quebra da série em agosto de 2022, também notada na Figura 5, devido à criação do Benefício Complementar (mais R\$ 200,00 por família), o que fez a quantidade de famílias com três pessoas fossem ultrapassadas sequencialmente pelas famílias de duas pessoas e famílias unipessoais. Durante o restante do segundo semestre de 2022, as quantidades de famílias com uma e duas pessoas continuaram em ascensão com a estratégia de zerar sempre a quantidade de habilitados (fila de espera).

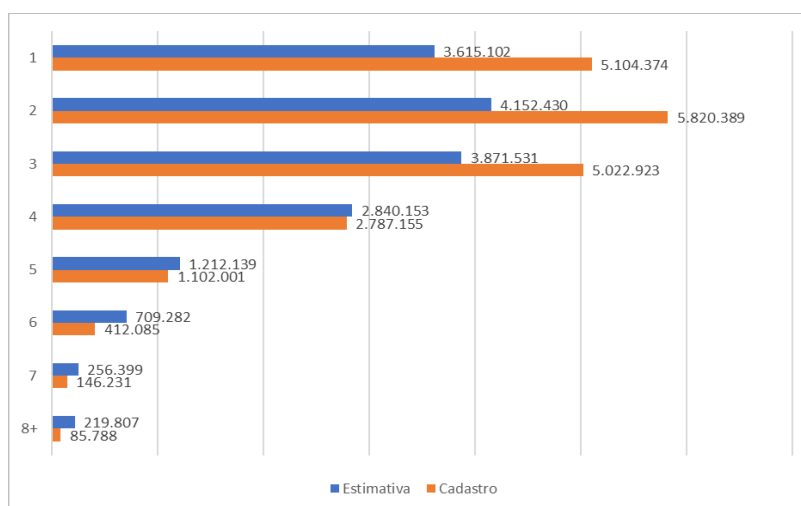
251. Claramente, essa estratégia se alterou no início de 2023, quando uma fila de habilitados ressurgiu e a quantidade de beneficiários parou de crescer, até refluindo em certo número, segundo a Figura 5. Na Figura 3, podemos ver que esta estagnação coincide com a queda expressiva do número de famílias unipessoais (de 8,4% entre dezembro/2022 e junho/2023), resultado das averiguações e revisões promovidas pelo MDS, mas com um aumento concomitante das famílias



com duas pessoas em proporção menor (de 3,5% no mesmo período). O atual MDS vem empreendendo trabalho de saneamento dos pagamentos sobretudo entre as famílias unipessoais (peça 43 a 47).

252. Comparadas às estimativas da PNADC, o cadastro subtraído da regra de permanência apresenta significativos indícios de pagamentos fora dos critérios de elegibilidade às famílias de uma pessoa (1,49 milhão de famílias), duas pessoas (1,67 milhão) e três pessoas (1,15 milhão), respectivamente, 29,2%, 28,7% e 22,9% de famílias beneficiárias acima das estimativas, como se pode perceber nas diferenças entre as barras da Figura 6.

Figura 6 - Comparação entre estimativas e famílias beneficiárias do PBF, por número de membros, em junho de 2023

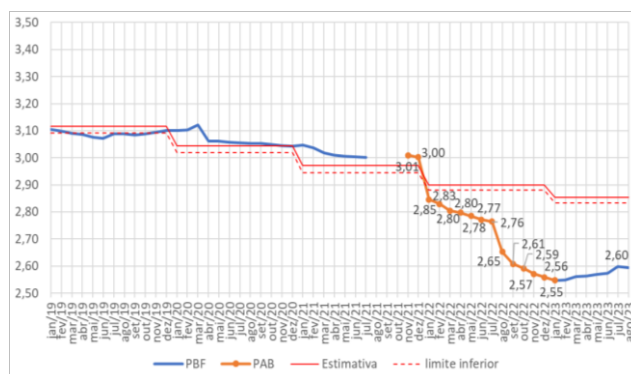


Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2022, do CadÚnico 253.

Outra constatação nesse sentido é de que a citada estagnação anterior, em janeiro de 2023, também coincide com a reversão da queda do número médio de membros por família beneficiária do programa, de acordo com a Figura 7.



Figura 7 - Número médio de pessoas por família nos programas de renda e entre famílias elegíveis ao PBF na PNADC





desde a pandemia até fevereiro/2022, que foram retomadas a partir de 2023, porém que não tiveram ainda a capacidade de reverter os prejuízos causados pelas decisões passadas, sobretudo durante o PAB.

260. O principal efeito para os problemas de focalização apontados é o possível pagamento fora dos critérios de elegibilidade a milhões de famílias em 2023 a despeito do esforço de regularização das inconsistências cadastrais no CadÚnico. A título de exemplo, a inclusão indevida de 2,18 milhões de famílias como estimada para o período de agosto de 2023, considerando o pagamento médio familiar do PBF, poderia gerar pagamentos fora dos critérios de elegibilidade estimados em R\$ 1,5 bilhão a cada mês, dos R\$ 15 bilhões mensalmente despendidos pelo programa atual.

261. É importante ressaltar que os cálculos apontados resultam de estimativas com base em estatísticas demográficas oficiais e não devem ser confundidos com a constatação de pagamentos indevidos decorrentes de cruzamentos de bases de dados administrativas.

262. Também é relevante observar que os “possíveis erros de inclusão” aqui apontados resultam da diferença entre público-alvo estimado e beneficiários, o que não afasta a possibilidade de ocorrência concomitante de erros de exclusão. O inverso pode ocorrer nas localidades onde é apontada concentração de erros de exclusão, o que não impede que existam também erros de inclusão.

263. Considerando o exposto, era a proposta desta unidade técnica que se recomendasse ao **MDS** que estendesse, sucessiva ou concomitantemente, para as famílias com dois e três membros a realização de verificação e saneamento rigorosa de distorções na composição familiar e renda informadas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com reflexo nos beneficiários do PBF, nos moldes adotados para as famílias unipessoais ao longo de 2023.

264. No entanto, o gestor, ao apresentar seus comentários ao relatório ao relatório preliminar, advertiu que estender as famílias com duas e três pessoas a mesma verificação que foi realizada para famílias unipessoais seria um desafio logístico e com potencial de sobrecarregar de forma substancial a rede de atendimento municipal. Além disso, arguiu que o CadÚnico está em processo de requalificação, não tendo terminado ainda o corrente ciclo de verificações.

265. A equipe de auditoria também verificou que o número de famílias atendidas pelo PBF decresceu em março de 2024, para 18.157.529, se aproximando da estimativa apresentada neste capítulo. Por fim, acórdão recente deste Tribunal de Contas (Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário), no âmbito de auditoria específica sobre o CadÚnico, já apresentou recomendações e determinações com possibilidade de resolver os problemas aqui apontados.

266. Portanto, é entendimento desta equipe de auditoria que, no momento, não é necessário propor nenhuma nova recomendação ou determinação ao MDS.

X. COBERTURAS REGIONAIS DO PROGRAMA

267. O objetivo deste capítulo é avaliar os percentuais de cobertura do Programa Bolsa Família calculados e divulgados pelo MDS e que são utilizadas na priorização de municípios que devem ser atendidos pelo programa, bem como no acompanhamento da política pública quanto à cobertura nacional do Programa.

268. A análise foi desenvolvida a partir dos dados de cobertura obtidos no Vis Data 3 da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica), das normas do PBF, especialmente a Portaria MDS 341/2008 e dos resultados apresentados no capítulo V.

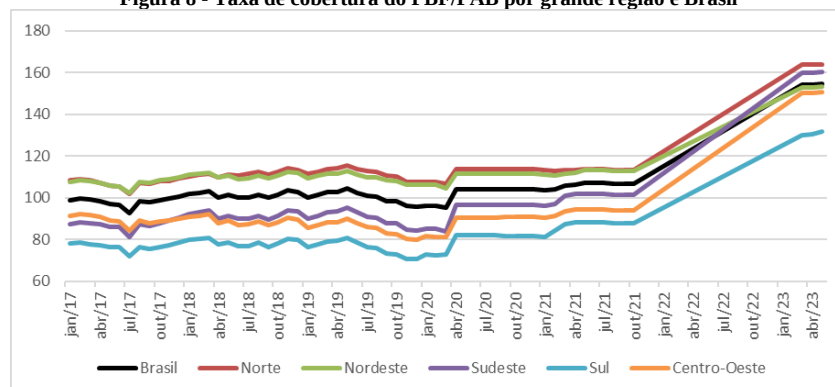
269. O achado deste capítulo indica haver severas distorções na taxa de cobertura do programa, fruto da desatualização das informações utilizadas no cálculo, de modo que tais taxas são insuficientes para apontar os municípios que devem ser priorizados pelo PBF ou indicar desvios de cobertura.



XI. Severas distorções no percentual de cobertura das famílias do PBF (e do PAB)

270. As taxas de cobertura municipais do PBF, que deveriam servir como um parâmetro para avaliar se o atendimento do programa no município está adequado, não servem a esse propósito, pois apresentam severas distorções, flutuando muito acima de 100% de taxa de cobertura em alguns casos.

Figura 8 - Taxa de cobertura do PBF/PAB por grande região e Brasil



Fonte: Percentual de Cobertura das Famílias do Bolsa Família com base nas estimativas de famílias pobres do Censo IBGE 2010 em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3>

271. Na visão regional já é possível observar que as regiões Norte e Nordeste flutuavam constantemente próximas de 110% de taxa de cobertura desde, pelo menos, 2017. Durante a pandemia de Covid-19 todas as regiões tiveram um pequeno aumento e a partir da instituição do PAB, em outubro de 2021, houve um aumento expressivo, com Norte e Sudeste ultrapassando 160% de taxa de cobertura.

272. A situação é ainda mais crítica ao se observar as taxas de cobertura por município. Mesmo antes do aumento registrado durante a pandemia de Covid-19, Belém, capital do Pará, apresentou taxa de cobertura de 131% em maio de 2019. Já em março de 2023, Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, apresentou taxa de 243%. Municípios com poucos habitantes são ainda mais suscetíveis a variações. Por exemplo, Chapadão do Céu em Goiás chegou a ter taxa de cobertura de 775% em março de 2023.

273. Na situação em que se encontra, a taxa de cobertura não traz informações relevantes ou úteis para a gestão do PBF. Ademais, ela também não cumpre o propósito inscrito no art. 8º da Portaria MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008:

Art. 8º A seleção é o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar no PBF em determinada folha de pagamento, mediante a aplicação de sucessivos critérios de priorização.

§ 1º A seleção se dará de modo automático no Sistema de Gestão de Benefícios, classificando em ordem de prioridade as categorias de que trata o art. 7º, assim como **os municípios com menor cobertura do PBF**. (grifo nosso)

274. Considerando haver previsão expressa de priorização dos municípios com menor cobertura, é essencial que essas taxas reflitam, o mais precisamente possível, a realidade da proporção de famílias pobres atendidas pelo PBF.

275. Há duas causas principais, atuando em conjunto, que resultam nos valores distorcidos das taxas de cobertura do PBF. A primeira, relativo ao denominador da taxa, é a estimativa de famílias pobres por município. Essa estimativa foi computada com base no Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE, e não foi atualizada durante todos esses anos. Dessa maneira, tanto o



aumento quanto a diminuição de famílias pobres que podem ter ocorrido nos municípios desde então ficou sem ser detectada.

276. Por exemplo, se um município sofreu um evento prejudicial a sua economia nos últimos doze anos, como o fechamento de uma importante fábrica, resultando em diminuição da atividade econômica e aumento da população pobre, esse evento é ignorado pelos indicadores de cobertura do programa. Da mesma maneira, se houver um aumento da atividade econômica no município com diminuição da população pobre, o indicador também não refletirá a menor necessidade que aquele município terá do Bolsa Família.

277. Ainda que haja previsão de atualização das taxas a partir dos dados do Censo Demográfico 2022, caso nenhuma outra providência seja tomada, novamente haverá desatualização da estimativa conforme nos distanciarmos do ano do Censo.

278. A segunda causa diz respeito ao numerador da taxa, que conta o número de famílias atendidas pelo PBF. Conforme evidenciado no capítulo V, o número de famílias atendidas está muito acima do que se espera de acordo com as estimativas produzidas com base na PNAD Contínua Anual mais atual. Em outras palavras, há indícios de famílias no Programa que não satisfazem os critérios de elegibilidade.

279. Todos esses fatores prejudicam a própria utilidade das atuais taxas de cobertura. Atualmente, elas não conseguem comunicar se um município está sendo devidamente atendido pelo PBF, se há famílias desguarnecidas pelo programa ou se há famílias em excesso, o que poderia indicar algum tipo de fraude. Como as taxas também não captam incrementos ou decrementos de renda, ocupação ou desenvolvimento econômico do município, elas também não se prestam a indicar quais municípios devem ter atendimento prioritário do PBF.

280. Ressalta-se que a situação descrita não era desconhecida do MDS, que, recentemente, realizou a contratação de consultor externo para, entre outros objetivos, “desenvolver metodologia para estimar população em situação de pobreza por município”. O trabalho da consultora ainda está em andamento, com previsão de entrega do produto final em 10/11/2023, após o fim da execução da corrente auditoria.

281. Independentemente do resultado da referida consultoria, resta evidente a necessidade de o MDS adotar outro método de cálculo das taxas de cobertura de maneira que elas sejam informativas e se prestem a cumprir satisfatoriamente o objetivo de indicar municípios que devem ser priorizados pelo PBF, conforme art. 8º da Portaria MDS 341/2008.

282. Portanto, propõe-se **recomendar** ao MDS que adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias pobres por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF.

XII. DESENHO DO PROGRAMA E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL

283. O objetivo deste capítulo é o de examinar, à luz da teoria econômica do trabalho e das transferências de renda, os efeitos do novo desenho do PBF sobre o mercado de trabalho formal.

284. A partir das regras do programa, a análise realizada descreve pontos positivos e negativos do desenho atual do programa, trazendo casos específicos para exemplificar essas situações em comparação as que ocorriam no desenho anterior do PBF.

285. O achado deste capítulo aponta para a possível existência de efeitos do Programa na formalização dos beneficiários no mercado de trabalho.

XIII. Desincentivo do desenho atual do Programa à formalização no mercado de trabalho

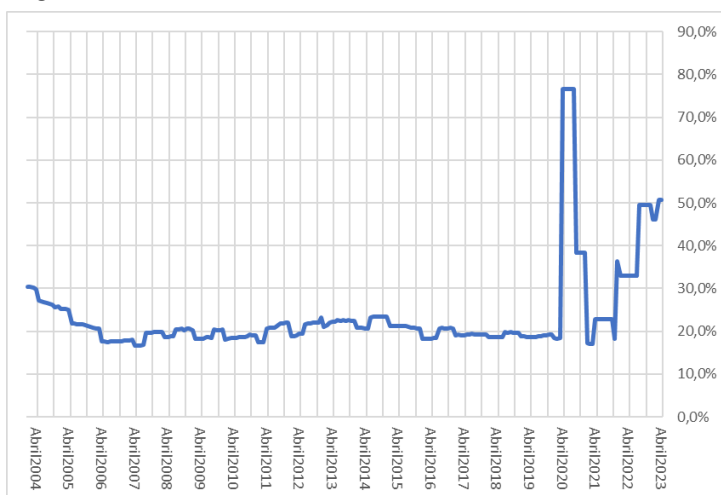
286. O aumento do valor médio do benefício relativamente ao salário-mínimo, bem como a adoção de novo desenho para o programa, exigem a realização de estudos sobre o impacto do PBF no mercado de trabalho.



287. O critério são as boas orientações determinadas pela teoria econômica para desenhos de políticas públicas de transferência de renda empregadas na análise dos desenhos implementados pelo Programa atual.

288. Compulsando os dados históricos dos programas de transferência de renda – PBF anterior, Auxílio Emergencial, PAB e novo PBF –, verifica-se que o benefício médio do PBF correspondia a cerca de 20% da remuneração base do mercado de trabalho brasileiro, o salário-mínimo, cuja situação modificou-se no cenário pós-pandemia, quando o percentual ultrapassou a 50% (Figura 9).

Figura 9 - Razão entre valor médio do benefício e o salário-mínimo desde 2004



Fonte: VisData do MDS e Dieese.

289. Estudos realizados no PBF durante período anterior à pandemia, que apontavam inexistência de efeito significativo do programa sobre o mercado de trabalho, podem não possuir mais validade perante o novo PBF, que possui benefício médio mais elevado e apresenta novo desenho. Assim, afirma o Banco Mundial (2021), que faz um resumo dos estudos anteriores e analisa a situação anterior à adoção do novo Programa, em julho de 2021:

(...) uma comparação internacional entre programas que usam renda como critério de elegibilidade mostra que as “alíquotas de imposto de participação” (PTR) para beneficiários do BF [Bolsa Família] que consigam um emprego formal estão entre as mais baixas do mundo. A PTR é a proporção dos rendimentos que são perdidos devido a impostos mais altos e perda de benefícios quando um adulto desempregado começa a trabalhar recebendo um salário-mínimo. Mesmo na ausência da RP [regra de permanência], a PTR do BF é de apenas 10%, em comparação com a média da OCDE de 51%. A RP amplia ainda mais o incentivo ao diminuir a PTR para 8%. Essas alíquotas baixas ocorrem porque o salário-mínimo é mais de cinco vezes o benefício médio do BF (p. 2).

(...)

A falta de desincentivos é explicada pela grande diferença entre o SM [salário-mínimo] e o nível de benefício do BF e pelo fato de os benefícios adicionais de proteção social serem recebidos pelo beneficiário ao entrar no emprego formal (p. 18) (grifos nossos).

290. As alíquotas de imposto de participação, de que trata a mensagem, refere-se a uma métrica de desincentivo à busca de trabalho, a qual voltaremos mais adiante para explanar teoricamente o desenho do Programa. A lógica é de que, quanto maior essa alíquota de imposto, maior será o desincentivo para se buscar mais renda no mercado de trabalho.



291. Sob essa *rationale*, o estudo afirma que o PTR do PBF em 2019 de 8% e que era bem abaixo da média da OCDE, de 51% e, assim, “a PTR para famílias brasileiras no BF não prevê desestímulos para ingressar no mercado de trabalho formal e é uma das menores na perspectiva global” (BANCO MUNDIAL, p. 17). Porém, há de ser lembrado que esse resultado favorável se refere ao cenário em que o benefício médio do PBF era de um quinto do salário-mínimo, como adverte o próprio relatório.

292. Publicação do Ipea (OLIVEIRA e SOARES, 2012) traz um apanhado amplo dos estudos acerca dos efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho dos brasileiros, considerando abordagens teóricas e empíricas nessa análise. Os autores firmam uma conclusão de que, sob o aspecto teórico, os impactos sobre a oferta de trabalho do PBF são inconclusivos e ambíguos (Ipea, 2012, p. 7). Dessa forma, se ambiguidade existe, é possível construir casos em que há e outros em que não há desincentivo ao trabalho e, por conseguinte, existe possibilidades de efeito negativo do Programa sobre a empregabilidade. Como atestam os próprios autores, “uma transferência focalizada não proverá qualquer incentivo a uma parte dos trabalhadores beneficiários, mas para aqueles cuja renda ultrapassar levemente a linha de elegibilidade haverá um incentivo não ambíguo contra o trabalho (grifos nossos)” (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 9). Mesmo a primeira parte da conclusão acima, de que “não proverá qualquer incentivo”, é uma atenuação ao que é afirmado antecipadamente na publicação: “Pode aumentar, pode diminuir [a oferta de trabalho], mas não há incentivo específico criado pelo PBF” (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 9). Dito isto, os autores lançam-se em uma coletânea de estudos empíricos anteriores que possam fechar a lacuna de conclusão deixada pela abordagem teórica. Porém, estudos empíricos são válidos para os parâmetros vigentes à época, em que o benefício médio do Programa era muito abaixo do salário-mínimo.

293. Atentando-se ainda ao que a teoria econômica pode explicar, o emprego do modelo clássico de escolha entre trabalho e lazer pode elucidar melhor as circunstâncias do aumento relativo do benefício médio do Programa (BORJAS, 2012, p. 29-60), o que não foi trabalhado na abordagem do estudo realizado pelo Ipea, uma vez que inexistia esse fato novo.

294. Um conceito inicial importante para o raciocínio que vem a seguir é o da existência de um salário reserva do trabalhador, que é o valor de mercado de salário abaixo do qual ele decide não trabalhar e a partir do qual ele tem incentivos ao trabalho. Um salário de reserva elevado faz com que seja menos provável que a pessoa trabalhe. Por outro lado, mantido constante o salário reserva, se o valor de mercado do salário aumenta, aumentará a sua participação na força de trabalho dos trabalhadores (BORJAS, 2012, p. 45).

295. Um programa de transferência de renda focalizado, ou seja, em que as famílias recebem um subsídio do governo caso se encaixem em alguma faixa de renda, mas os perdem caso não mais os atendam, aumenta o salário reserva das pessoas beneficiárias, o que reduz o incentivo de entrar no mercado de trabalho (BORJAS, 2012, p. 60).

296. Podemos ir além das conclusões de Borjas (2012), mas usando o mesmo arcabouço teórico aprofundarmos a análise para a presente questão de auditoria. Caso o subsídio do governo, o valor despendido pelo Programa, aumente em relação ao valor de mercado dos salários, maior ainda será o desincentivo ao trabalho (Apêndice E). Logo, entende-se que o cenário atual de elevação do benefício médio do PBF relativamente ao salário-mínimo tensiona e amplia as situações de desincentivo ao trabalho.

297. Adicionalmente à questão de valores dos benefícios, há também considerações a fazer sobre o atual desenho do PBF, à luz do que a literatura prescreve.

298. A primeira questão refere-se à já citada alíquota de imposto de participação. Vejamos em uma análise de um caso simples como essa métrica é importante. O anterior PBF, bem como o PAB, possuíam nos seus desenhos o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que garantia um valor mínimo *per capita* familiar (o último valor vigente foi de R\$ 105,00 *per capita* familiar), caso os demais benefícios não alcançassem esse limiar.

299. Considerando apenas esse benefício no desenho, ele *per si* tinha uma alíquota de imposto de participação máximo, de 100%, visto que qualquer renda extra auferida pelo beneficiário no mercado de trabalho, dentro do limite de elegibilidade, era “taxada” integralmente pelo Programa por intermédio da supressão do mesmo valor de benefício. Em outras palavras, não valeria a pena o beneficiário buscar aumentar a sua renda, porque seria opção totalmente inócua em termos de aumento de renda final (BARROS e MACHADO, 2022, p. 32).

300. Porém, a decisão no novo PBF foi o de eliminar o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, fazendo com que qualquer renda extra obtida no mercado de trabalho, dentro dos critérios de elegibilidade do Programa, seria preservada, em razão de os benefícios criados lhe serem acrescidos integralmente. Neste quesito, o PBF não apresenta desincentivo ao trabalho.

301. No entanto, o PBF não é universal, mas focalizado por intermédio das faixas de renda de elegibilidade do Programa, o que exigiu que a partir de determinadas rendas sejam cortados os benefícios, o que ocasiona descontinuidades do desenho, que podem ser prejudiciais ao incentivo ao trabalho. São duas descontinuidades para os beneficiários, que podem também afetar a oferta de trabalho (BARROS e MACHADO, 2022, p. 34). A primeira, até R\$ 218,00 *per capita* familiar, enquadra as famílias que podem receber os benefícios do Programa. A segunda, de R\$ 218,00 (exclusivo) até meio salário-mínimo *per capita* familiar, hoje R\$ 660,00, permite que a família possa receber, por até dois anos, 50% dos benefícios a que faria jus na situação anterior. As descontinuidades residem exatamente em R\$ 218,00 e R\$ 660,00 de renda, que proporcionam, respectivamente, 100% e 50% dos benefícios, mas que, aumentarem para R\$ 218,01 e 660,01 de renda, apenas um centavo a mais, os beneficiários passam a perceber 50% e 0%, respectivamente.

302. Na situação de quem está no mercado de trabalho e, hipoteticamente, possa analisar entrar no Programa, não há o amortecedor do percentual de 50% dos benefícios na faixa entre R\$ 218,00 e R\$ 660,00 e a única descontinuidade do desenho é em R\$ 218,00, porém de forma abrupta, pois o trabalhador ganha de pronto 100% dos benefícios, sem passar pelo valor intermediário de 50%.

303. No tempo disponível de auditoria, não foi possível avançar sobre a avaliação empírica do desenho atual do PBF, com seu valor médio de benefício mais elevado em relação ao salário-mínimo, pois os modelos quantitativos e econômicos não são triviais. Porém, pode ser efetuada uma primeira análise de forma expedita que demonstre problemas de incentivo ao trabalho com a permanência dessas descontinuidades no desenho corrente. Há duas abordagens a se considerar: a primeira de quem está no Programa e pode não encontrar incentivos para buscar trabalho, e a segunda do trabalhador que está no mercado de trabalho e possa encontrar incentivos para deixar o seu trabalho para se beneficiar com o Programa. Os resultados que serão apresentados adiante encontram-se detalhados no Apêndice F.

304. Na primeira abordagem, seja uma família beneficiária com seis pessoas, digamos, um casal e quatro filhos menores de sete anos, que tenham direito ao BPI (primeira coluna da Tabela 4). Suponha que o chefe de família trabalhe meio período e receba meio salário-mínimo vigente, de R\$ 660,00, haja vista que a jurisprudência trabalhista nacional permite que se receba menos de um salário-mínimo em jornadas que sejam fração do horário integral padrão. Se esse chefe de família receber uma proposta para integralizar a sua jornada, a família perderia R\$ 66,00, caso aceite, ocasionado um desincentivo ao trabalho.

Tabela 4 - Casos estudados de desincentivos ao trabalho para os beneficiários

Programas	Situações		
	Família de seis pessoas com quatro crianças, em que o chefe de família troque meio período de trabalho por integral	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família passe a trabalhar meio período	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família trabalhe período inteiro e o outro troque meio período

			de trabalho por integral
Atual PBF	Perda de R\$ 66,00	Ganho de R\$ 285,00	Ganho de R\$ 285,00
Antigo PBF	Ganho de R\$ 409,00	Ganho de R\$ 272,00	Ganho de R\$ 457,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos desenhos dos programas.

305. A razão desta perda está na descontinuidade provocada pelo limite de elegibilidade, de R\$ 218,00, pois na situação antes, a família tem uma renda *per capita* de R\$ 110,00, recebendo 100% dos benefícios, e na situação depois, teria uma renda *per capita* de R\$ 220,00, recebendo somente 50% (Apêndice F). Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a uma família em 2019, cujo chefe procurasse aumentar as suas horas de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 409,00.

306. Pode-se argumentar que uma família de 6 pessoas não seja representativa da sociedade brasileira. Seja, então, uma família de três pessoas, um casal e um filho menor de sete anos (segunda coluna da Tabela 4). Supondo que o chefe da família não trabalhe e encontre um posto de trabalho de meio período, a família passaria a receber R\$ 285,00 a mais. Neste caso de descontinuidade, em R\$ 218,00, a princípio não há desincentivo ao trabalho. Porém, deve-se lembrar que o acesso ao trabalho envolve outros custos como transporte, vestuário e alimentação fora, que podem não compensar o valor de R\$ 285,00 a mais. Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a essa família em 2019, cujo chefe procurasse acessar o mercado de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 272,00.

307. Se considerarmos, essa mesma família de três pessoas, mas o chefe de família trabalhando a jornada padrão e percebendo R\$ 1.320,00 e, digamos, uma mãe em meia jornada remunerada por R\$ 660,00 (terceira coluna da Tabela 4). Ela teria incentivo para migrar para jornada inteira? Aqui, haveria a princípio um incentivo ao trabalho, ao haver um ganho de R\$ 285,00, porém teria de se considerar os custos relacionados ao trabalho já listados anteriormente, acrescentando-se os custos de cuidados com a crianças, fazendo com que provavelmente não fosse compensador financeiramente esta decisão. Certamente, seria meritória a rejeição em aumentar a jornada, tendo vista o acompanhamento da criança pela própria mãe. Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a essa família em 2019, cujo chefe procurasse acessar o mercado de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 457,00.

308. A segunda abordagem é a inversa dos casos descritos acima. É de uma família com membros no mercado do trabalho que pode sair dele oportunisticamente para obter melhores rendas por meio do Programa. Perceba que o exercício é idêntico aos da abordagem anterior apenas trocando sentido de migração de entrar no mercado de trabalho para sair do mercado de trabalho. Nesta abordagem, diferentemente da anterior, os casos claros de desincentivo ao trabalho começam a aparecer já com famílias de 3 pessoas e vão se acentuando com o número maior de membros (Tabela 5).

Tabela 5 - Casos estudados de desincentivos ao trabalho para os trabalhadores

	Situações		
Programas	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família deixe o meio período de trabalho	Família de quatro pessoas com duas crianças, em que o chefe de família troque período integral por meio período	Família de seis pessoas com quatro crianças, em que o chefe de família troque período integral por meio período
Atual PBF	Ganho de R\$ 90,00	Ganho de R\$ 240,00	Ganho de R\$ 792,00
Antigo PBF	Perda de R\$ 272,00	Perda de R\$ 418,00	Perda de R\$ 409,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos desenhos dos programas.

309. Encontramos desincentivos financeiros para permanecer no mercado de trabalho, de R\$ 90,00, 240,00 e 792,00, respectivamente, para famílias com 3, 4 e 6 pessoas. Os pontos de descontinuidade, todos R\$ 218,00, são novamente problema. Apesar de haver apenas um ponto de



descontinuidade nesta abordagem (em R\$ 218), os impactos são maiores no mercado de trabalho, em virtude do aumento abrupto dos benefícios de 100 para 0%. Mais uma vez comparando com a situação do PBF de 2019, esses valores seriam incentivos financeiros, respectivamente, de R\$ 272,00, 418,00 e 409,00, demonstrando que a nova versão do Programa nestes casos piorou no aspecto de incentivo ao trabalho.

310. Em tempo, deve-se lembrar de qualificar, em toda essa discussão e análise, que o trabalho a ser considerado é de postos formais do mercado, pois é essa modalidade de ocupação que é informado pelas pessoas e detectado pelas bases governamentais para a perfeita gestão do Programa. Nesse sentido, toda a análise também pode ser lida como um incentivo ou desincentivo à formalização do trabalhador.

311. Compreende-se que são causas para esse comportamento indesejado as descontinuidades nos limites de elegibilidade do novo programa, conjugadas ao valor médio elevado do benefício, que corresponde a mais de 50% do atual salário-mínimo. O efeito desse comportamento é o impacto negativo no mercado de trabalho formal, quanto ao ingresso dos beneficiários do Programa e à permanência dos trabalhadores mais vulneráveis.

312. Propõe **recomenda-se** ao MDS que realize estudos que avaliem o impacto do PBF nos possíveis desincentivos ao emprego formal, incluindo suas consequências nas movimentações no mercado de trabalho e na parcela da população fora da força de trabalho

313. Busca-se com essa recomendação uma melhor adequação da política de assistência social à de trabalho do país, promovendo a articulação entre áreas de governo envolvidas.

XIV. MONITORAMENTO DA AUDITORIA DO PAB

314. Com fulcro na Portaria-Segecex 27/2009, art. 4º, inciso IV, este capítulo busca realizar o monitoramento do Acórdão 2.725/2022 – Plenário, exarado durante a Auditoria Operacional do Auxílio Brasil (PAB), programa que antecedeu o novo PBF e, portanto, sendo inerentemente conexo ao presente processo em curso.

Recomendação 9.1.1 - *considere, nos estudos para ajustes e normatização do Programa Auxílio Brasil ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade*

315. O MDS entende que, “acerca da referida recomendação (...) a cesta de benefícios do PBF (...) foi desenhada com enfoque na melhoria da equidade e efetividade da transferência da renda condicionada” (peça 27, p. 2).

316. Esclarece adicionalmente que ainda é cedo para iniciar pesquisas de avaliação de impacto (...) [o PBF] tornou-se plenamente operacional em junho do corrente ano (...) Não obstante, no processo de desenho do PBF, a equipe técnica do MDS contou com a interlocução de especialistas do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio da elaboração e análise de microssimulações e do debate acerca de novas perspectivas, em particular o resgate de valores-chave, como a valorização da unidade familiar no desenho da transferência de renda condicionada. Registre-se que a interlocução com ambos organismos multilaterais encontra-se em processo de aprofundamento (peça 27, pp. 2-3)

317. Ainda, em junho de 2023, o MDS e o PNUD assinaram o "Memorando de Entendimentos" (SEI 14313593) para aprimorar a alocação de recursos do novo Programa Bolsa Família. Paralelamente, um projeto firmado com o Banco Mundial está em discussão para estudar "tendências atuais de desenho e modelagem de programas de transferência de renda condicionada, do ponto de vista da coordenação governamental e territorial, tecnologia e intersectorialidade (educação, saúde, trabalho)". Ambos estão em fases de elaboração e discussão (peça 27, p. 3).

Análise:

318. Neste relatório, foram identificados reais pontos de melhoria na equidade e na efetividade da transferência de renda do novo PBF, conforme alegado pelo gestor. No entanto,



também foi constatada ainda a existência de margem significativa de melhoria nas citadas métricas de gestão, por meio do exemplo da supressão do vigente Benefício Complementar.

319. Em razão do "Memorando de Entendimentos" celebrado com o PNUD e o projeto firmado com o Banco Mundial para discussão e análise de programas de transferências de renda, concluímos que a recomendação em tela deve ser considerada **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.2 - *investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder*

320. Ao assumir o cargo em janeiro de 2023, o MDS identificou problemas críticos no Cadastro Único e no novo Programa Bolsa Família (PBF). O número de famílias cadastradas cresceu de 31 milhões para 41 milhões, um aumento de 32%, e o número de beneficiários do extinto Auxílio Brasil aumentou de 15 milhões para 22 milhões, um salto de 47% (peça 27, p. 3, subitem I.b).

321. O órgão esclarece realizou um diagnóstico que revelou problemas diversos, como um crescimento exponencial de 73% em arranjos familiares unipessoais e 9,7 milhões de registros desatualizados no CadÚnico, além de aumento de 163% de beneficiários unipessoais no PAB, de 2,2 milhões para 5,8 milhões. Nessa situação, teve de adotar diversas ações, entre elas, a retomada das ações de qualificação do Cadastro Único e um aporte de R\$ 199,5 milhões para reestruturação dos sistemas municipais (peça 27, pp. 3-4, subitens I.c, I.d, I.f, III.c).

322. Para fins de impor barreiras à entrada de unipessoais não fidedignos no CadÚnico, exarou-se a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), que adotou procedimentos específicos para inclusão e atualização desse tipo de arranjo familiar e passou a ser implementada a partir de 24/7/2023 (peça 27, p. 7, subitem XIII).

323. Outra importante ação se deu no tocante as atualizações e revisões dos beneficiários do programa, que já se mostraram positivas. Por exemplo, 1,2 milhão de famílias foram desligadas do PBF por não atenderem aos critérios e 921 mil famílias com cadastros desatualizados foram excluídas do CadÚnico. Além disso, a integração com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) possibilitou a atualização da renda declarada por 15,3 milhões de famílias (peça 27, pp. 4-5, subitens III.f, IV.a).

Análise:

324. Embora avanços significativos tenham sido feitos, desafios ainda persistem. Continuam necessárias ações contínuas e focadas para garantir a eficiência e eficácia desses programas sociais, visando à correção das distorções e inconsistências identificadas.

325. Neste relatório, foram realizadas estimativas que apontam que as distorções de composição familiar não se circunscrevem àquelas com apenas um membro, mas também podendo alcançar famílias com dois e três membros.

326. Dado que o gestor não resolveu por completo as distorções na composição familiar do CadÚnico, concluímos que esta deliberação deve ser considerada **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.3 - *promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022*

327. Conforme a resposta do Auditado, em 2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) empreendeu esforços significativos para aprimorar a administração do Programa Bolsa Família (PBF). Mediante expedição da Instrução Normativa Conjunta



SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), retomou-se processos críticos de averiguação e revisão cadastral, resultando em números expressivos de cancelamentos e bloqueios de benefícios (peça 27, p. 8, subitens I).

328. Nesse ano, foram implementadas três ações principais: Averiguação Cadastral de Renda (AVERENDA23), com 1.234.195 cancelamentos de benefícios; Revisão Cadastral (REV23), com 145.933 cancelamentos; e Averiguação Cadastral Unipessoal (AVEUNI23), resultando em 1.727.167 bloqueios e 377.115 cancelamentos de benefícios. A integração inédita com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) também foi efetuada, cancelando 341.000 benefícios adicionais e colocando 1.467.412 famílias em Regra de Proteção (peça 27, p. 8, subitens II.a, II.b, II.c, III).

329. A Portaria MDS nº. 897/2023 (SEI 14270995) foi outro marco, estabelecendo novas normas e procedimentos para a gestão do PBF. Ela trouxe inovações como o detalhamento da nova cesta de benefícios e regras de proteção mais rigorosas. Também foram criados novos benefícios, como o Benefício Extraordinário de Transição (BET), válido até maio de 2025, e o Benefício Variável Familiar Nutriz (BVN), a ser implementado a partir de setembro de 2023 (peça 27, pp. 8-9, subitens IV e V.a-V.h).

Análise:

330. Entende-se que o gestor, perante a situação negativa encontrada no CadÚnico em fins de 2022, foi diligente ao utilizar das várias ferramentas disponíveis para buscar a atualização do cadastral do CadÚnico, como relatado nos parágrafos acima.

331. Além disso, esta auditoria identificou resultados dessas medidas administrativas por meio da recuperação do nível de atualização do CadÚnico, que retornou a 80% depois de ter caído antes a 58% (capítulo V), e da estagnação do número médio de pessoas por famílias, que havia despencado anteriormente para valores descolados à demografia brasileira (Figura 7).

332. Ante o exposto, o item monitorado pode ser considerado **implementada**, segundo o item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.4 - promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico

333. Em 2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) lançou o "Programa Emergencial de Fortalecimento do Atendimento do Cadastro Único no SUAS" (Procad-SUAS), conforme as Resoluções CNAS/MDS nº 1 e nº 96. O programa foi implementado com um aporte de aproximadamente R\$ 199,5 milhões, repassados em 30 de março de 2023. O objetivo é ampliar a capacidade dos municípios e estados em atividades de cadastramento e atualização cadastral, com foco em grupos populacionais tradicionais e específicos. Esse programa (Procad-SUAS) se deu em razão de acordo celebrado com a Defensoria Pública da União (DPU) (SEI 13587534), no âmbito da Ação Civil Pública n. 5086508-20.2022.4.02.5101/RJ (peça 37, pp. 2-3).

334. Além do Procad-SUAS, várias outras iniciativas foram tomadas para fortalecer o CadÚnico. A ampliação do orçamento disponível ao IGD-PBF foi de quase R\$ 240 milhões. Foram realizadas campanhas de rádio e diversas ações de formação e capacitação, com 57 pessoas capacitadas em duas turmas para instrutores/multiplicadores e um gasto de R\$ 261.988,37. Adicionalmente, foram gastos R\$ 132.169,34 em um encontro com 34 gestores e R\$ 44.355,55 na capacitação de 1.784 pessoas em operação do Sistema do Cadastro Único, versão sete (peça 37, p. 3).

335. A interoperabilidade entre o CadÚnico e o CNIS foi autorizada, resultando na alteração de renda de 18.485.882 pessoas, representando 15.325.066 famílias, conforme a Portaria Interministerial MPS/MDS n. 30, de 9 de maio de 2023. A medida visa à qualificação da base de dados e à focalização mais precisa dos programas sociais (peça 37, p. 4).

Análise:



336. Houve investimentos significativos e inovações no sistema de CadÚnico, evidenciado nos aportes financeiros que ultrapassam a casa dos milhões e diversas ações de capacitação e integração de sistemas. Resta configurado que o gestor buscou tornar mais eficiente a gestão de programas sociais e o atendimento às populações vulneráveis, especialmente criando soluções de interoperabilidade de sistemas para viabilizar o controle de elegibilidade de beneficiários cadastrados e em cadastramento. Segundo o gestor, o foco está na atualização e precisão dos dados cadastrais, permitindo um direcionamento mais eficaz dos recursos públicos. Contudo, remanesce a necessidade de aperfeiçoamento constante e incremento nas ações da Rede SUAS, a ser confirmado somente mediante avaliação posterior das medidas tomadas ao longo desse ano de 2023.

337. Entende-se que a recomendação ainda se encontra **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.5 - cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do Programa Auxílio Brasil

338. O gestor afirmou que “a funcionalidade de pré-cadastro, a qual incorporava as informações de composição advindas do Auxílio Emergencial, foram retiradas do ar após reavaliação junto às instâncias da assistência social (CONGEMAS e CIT)” (peça 41).

339. Logo, este item foi **implementado** pelo gestor, segundo o item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.6 - desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo

340. Segundo a resposta do monitorado, conforme Manifestação DEBEN/SENARC relativa à Recomendação 9.1.1 supra, o “Memorando de Entendimentos” celebrado entre MDS e PNUD e o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre MDS e Banco Mundial preveem a realização de estudos e pesquisas voltados para análises e recomendações para aprimorar a alocação ótima dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias, assim como levantamento de tendências atuais de desenho e modelagem de programas de transferência de renda condicionada, de modo que estudos complementares relativos a estratégias para mitigação do risco de habilitação indevida serão contemplados por meio de ambas as parcerias (peça 27, p. 9, subitem I).

Análise:

341. Entende-se que, em razão do “Memorando de Entendimentos” celebrado com o PNUD e do projeto firmado com o Banco Mundial para discussão e análise de programas de transferências de renda, deve ser mantido o monitoramento da recomendação, ajustando o encaminhamento na atual Auditoria do PBF. A recomendação em tela ainda se encontra **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.7 - em relação ao Auxílio Criança Cidadã, adote, se ainda não o fez, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, as seguintes providências: 9.1.7.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício; 9.1.7.2. vencida a providência do subitem 9.1.7.1 retro, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021

342. O art. 26, § 1º, da Lei 14.601/2023 revogou todos os benefícios de incentivo ao esforço individual, entre eles, o Auxílio Criança Cidadã.

343. Portanto, a perda do objeto da deliberação torna-a **não mais aplicável**, segundo o item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.



Recomendação 9.1.8 - *elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021*

344. O art. 26, § 1º, da Lei 14.601/2023 revogou todos os benefícios de incentivo ao esforço individual, entre eles, o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

345. Portanto, a perda do objeto da deliberação torna-a **não mais aplicável**, segundo o item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

XV. CONCLUSÃO

346. Entre os diversos aspectos possíveis de análise, a auditoria selecionou para a primeira avaliação sobre o novo Programa Bolsa Família (PBF) cinco temas relevantes: a) a equidade de pagamento entre as famílias, b) o custo-efetividade do programa, c) o nível de focalização, d) a cobertura regional de atendimento, e e) os efeitos no mercado de trabalho formal.

347. As três primeiras questões, que envolveram avaliações do PBF e suas alterações, possuem conclusões que não podem ser compreendidas de forma compartimentada, mas, ao contrário, exigem uma visão integrada do que tem ocorrido com o novo programa. Outra observação importante é que o Programa Auxílio Brasil (PAB), que foi um dos critérios de comparação escolhido na fase de planejamento da auditoria, foi na execução da auditoria suplantado por outro critério, o desempenho do próprio PBF sem o Benefício Complementar, cuja inclusão prejudica a equidade, o custo-efetividade, a focalização e a gestão do Programa.

348. O desenho do novo PBF avançou, ao reforçar o benefício à primeira infância no seu valor e incidência, bem como no público alcançado, ao criar o benefício de renda de cidadania, pago por membro da família, e ao eliminar a garantia de uma renda final per capita familiar, por ser deletéria aos incentivos ao mercado de trabalho, como tratado no Benefício de Superação da Extrema Pobreza, no capítulo XX. Porém, herdou também do PAB a vicissitude do Benefício Complementar, de se pagar benefício elevado por família, e não por pessoa, comprometendo equidade, custo-efetividade, focalização e gestão do Programa e do CadÚnico, o que foi amplamente apontado pela auditoria do PAB (TC 007.871/2022-8), julgada pelo Acórdão 2.725/2022-Plenário.

349. Foi comprovado, por meio de estatísticas construídas a partir dos cadastros administrativos, que o PBF melhorou o nível de equidade comparado ao PAB. Essa melhora se deve à criação do Benefício de Renda de Cidadania (pago por pessoa) e à majoração de valores de benefícios individuais pagos por fora do Benefício Complementar, diferentemente do PAB que os pagava por dentro do Benefício Complementar. Entretanto, essas mudanças foram insuficientes para suplantarem os prejuízos ocasionados pelo Benefício Complementar, sobretudo para as situações de famílias com um (unipessoais), dois e três membros. A comparação ao próprio PBF sem o Benefício Complementar demonstra quanto poderia melhorar a equidade de pagamento entre as famílias beneficiárias do atual PBF.

350. A partir da simulação das regras e dos benefícios do PAB e do PBF por meio de programação sobre os microdados da PNADC do IBGE, foi demonstrado que a permanência do Benefício Complementar manteve elevado o indicador de custo-efetividade para a redução da pobreza. O aumento do orçamento para o programa de transferência de renda é alvissareiro, mas, por geralmente acarretar aumento de custo-efetividade devido a retornos decrescentes dos gastos, deve ser cautelosamente elaborado.

351. Menor custo-efetividade na redução da pobreza significa a possibilidade de maior impacto de redução na pobreza com mesmo orçamento ou, alternativamente, de se gastar menos para se atingir uma mesma meta de redução de pobreza. Na primeira linha de argumentação, se o PBF sem Benefício Complementar contasse com o mesmo montante de gastos do PBF atual, conseguiria reduzir a pobreza em mais 7,2%. Alternativamente, para o PBF sem Benefício



Complementar alcançar o mesmo impacto de redução de pobreza do PBF, poderia gastar a menor R\$ 1,08 bilhão mensal.

352. No período de análise da auditoria, percebeu-se a louvável estratégia adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social de prontamente implementar medidas de revisões e averiguações dos cadastros com o objetivo de sanar os problemas de focalização no PBF advindos do PAB. Entretanto, cotejando as estimativas de público-alvo obtidas via a PNADC do IBGE com a quantidade de beneficiários nos cadastros, foi possível mensurar a provável quantidade de beneficiários que ainda não fariam jus ao programa, fato conhecido como erro de inclusão, e que resultou, em agosto de 2023, em cerca de 2,2 milhões de famílias, ou seja, 11,4% dos pagamentos do PBF.

353. A principal causa deste problema foi a precarização do CadÚnico no período mais recente, diante de um cenário adverso provocado pela pandemia. A necessidade de afastamento social das equipes da rede SUAS das tarefas de cadastramento e revisão dos beneficiários, bem como a suspensão de averiguações de bases de dados pelo governo, desde o início da crise da Covid-19, prejudicaram a atualização do CadÚnico e o seu nível de qualidade, necessários à adequada identificação de beneficiários do PAB/PBF e de outros programas sociais que fazem uso do cadastro.

354. Vale registrar que, depois de alcançar 85% no nível de atualização (porcentagem de registros na base atualizados em até dois anos) em janeiro de 2019, esse indicador caiu para 58% em outubro de 2021, porém tendo se recuperado a quase 80% até o fim desta auditoria, resultado do conjunto de revisões e averiguações empreendidos a partir de janeiro de 2023, sobretudo nas famílias beneficiárias unipessoais.

355. Entretanto os danos ao CadÚnico, a principal base nacional a reunir informações socioeconômicas da população mais pobre e vulnerável, permanecem e podem ser identificados por várias outras estatísticas disponíveis. O perfil das famílias do CadÚnico, quanto à sua quantidade de membros, modificou-se significativamente durante e após o período da pandemia, o que foi reproduzido também no perfil das famílias admitidas no pagamento no PAB/PBF.

356. No PBF, o percentual de famílias beneficiárias com um membro (unipessoais) era menor do que com dois, três e quatro ou mais membros até fim de 2021. Após isso, a participação das famílias unipessoais vem ultrapassando a das famílias mais numerosas seguidamente, enquanto a composição familiar mais frequente historicamente, de três membros, perdeu o seu posto no segundo semestre de 2022 para as famílias de uma e duas pessoas, indo de encontro ao perfil demográfico do público de baixa renda, que tendem a possuir maiores taxas de natalidade. A gestão do PBF, desde janeiro de 2023, procurou aplacar essa distorção no Programa por meio do reforço nas revisões e averiguações e conseguiu avanços, porém ainda insuficientes em razão do passado longo de ajustes.

357. Esses dados revelam problemas com fragmentação artificial de famílias quando do cadastramento no CadÚnico, porta de entrada para o PBF, realizado para que os beneficiários possam receber do programa em duplicidade como se mais de uma família fossem. Esta conclusão é suportada pela comparação com dados demográficos do mesmo recorte populacional obtidos da PNADC.

358. Entretanto, associado à precarização dos controles administrativos exercidos sobre o CadÚnico no passado que repercutem no presente, está o já mencionado desenho inadequado, ineficiente e custoso do PBF com a manutenção do Benefício Complementar. A lógica de pagamento igual para todas as famílias tem gerado incentivos para que as famílias se cadastrem em separado para auferirem valores maiores do programa, o que agrava em conjunto a equidade, o custo-efetividade de combate à pobreza e a melhor focalização do programa. O esforço de elevação da qualidade cadastral do CadÚnico e do PBF, à luz das revisões e averiguações cadastrais realizados desde o início de 2023, pode estar sendo neutralizado em boa parte por tais incentivos negativos provocados pela distorção gerada pelo Benefício Complementar no desenho.



359. Também é uma preocupação a falta de atualização das estatísticas de famílias em situação de pobreza por município disponível apenas a cada dez anos em virtude da realização do Censo. A divulgação do mais recente Censo pelo IBGE corrige pontualmente o problema, mas não o resolve definitivamente, em razão da desatualização progressiva ao longo do novo decênio até a realização de novo Censo.

360. Esta defasagem das estatísticas corretas de pobreza municipal impacta não só o importante indicador de cobertura nacional do Programa, constante do PPA, como também compromete bastante a distribuição justa dos benefícios do Programa entre as regiões, estados e municípios do país, sob cenário de restrição orçamentária, assim como inutiliza o instrumento para detecção de fraudes locais nos benefícios. Os gestores atuais vêm tomando iniciativas de saneamento do problema e o Tribunal deve acompanhar a implementação e os seus resultados.

361. Adicionalmente, vale analisar os impactos na participação no mercado de trabalho decorrentes das mudanças significativas que ocorreram no Novo PBF em relação a sua antiga versão. São amplamente conhecidos os diversos estudos e relatórios nacionais e internacionais que afastam o efeito de desincentivo ao trabalho no âmbito do antigo PBF. Porém, não só as mudanças do desenho PBF foram significativas, como também o valor médio do benefício, que girava em torno de 20% da remuneração basal da economia – salário-mínimo – até 2019, atualmente ultrapassa a metade do salário-mínimo vigente, portanto, fazendo com que os estudos anteriores muito provavelmente não sejam mais válidos, situação essa suscitada pelos próprios estudos.

362. Após apanhado da literatura a respeito, o desenho é analisado sob o aspecto da teoria econômica tradicional, demonstrando que um aumento do valor médio do benefício em relação aos salários da economia provoca maior desincentivo ao trabalho. É elaborada avaliação teórica do desenho atual do Programa apontando vantagens, como a eliminação de renda mínima garantida, bem como problemas, como as descontinuidades nos pontos de elegibilidade do Programa, onde se concentram as situações práticas de desincentivos à entrada no mercado de trabalho ou de incentivos ao abandono do mercado de trabalho visando entrar no Programa. Faz-se necessário que o governo empreenda novos estudos considerando a nova realidade do PBF para se certificar dos impactos mais amplos sobre a formalização do trabalho.

363. Este relatório foi submetido ao crivo de comentários dos gestores. Após análises dessas respostas, foi suprimida a recomendação de extensão da qualificação cadastral do CadÚnico às famílias com 2 ou 3 membros.

364. Por fim, neste relatório foi realizado monitoramento do Acórdão 2.725/2022-Plenário, a acerca da auditoria do PAB, haja vista que a avaliação do cumprimento das suas deliberações naturalmente comunica-se com a presente auditoria. A conexão entre o citado Acórdão e o presente trabalho de auditoria é ainda mais evidente, ao se constatar que, na mensagem de encaminhamento da Medida Provisória 1.164/2023, é registrado que “a recriação do Programa Bolsa Família busca atender ainda às recomendações proferidas pelo egrégio Tribunal de Contas da União, que por meio do Acórdão nº 2.725, de 2022, decidiu (...)”.

XVI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

365. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas de encaminhamento:

365.1. **Recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que considere nos estudos para ajustes e normatização do Programa Bolsa Família (PBF):

- (i) a promoção de pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, tendo em vista o exemplo dos prejuízos à equidade e ao custo-efetividade causados pelo Benefício Complementar previsto no art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023;



- (ii) o impacto do PBF nos possíveis desincentivos ao emprego formal, incluindo suas consequências nas movimentações nos mercados de trabalho e na parcela da população fora da força de trabalho;
- (iii) a adoção de métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias pobres por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

365.2. **Informar** que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do Programa, aos seguintes órgãos:

- a) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO);
- b) Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS);
- c) Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;
- d) Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS);
- e) Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; e
- f) Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap).

365.3. **Considerar**, em relação ao monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil (TC 007.871/2022-8):

- a) implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário;
- b) em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário; e
- c) não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário.

365.4. **Encerrar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

365.5. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

- a) **encaminhar** o Relatório e o Voto que antecederem a deliberação do colegiado sobre a presente fiscalização, com vistas a informar a situação encontrada em relação à política pública e contribuir com o debate de projetos de lei correlatos ao tema, além de outras providências
 - a.i) à **Presidência do Senado Federal**; e
 - a.ii) à **Presidência da Câmara dos Deputados**.
- b) **monitorar** todas as recomendações que vierem a ser expedidas.
- c) É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria operacional realizada no período de abril a outubro de 2023, com objetivo de avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF), bem como induzir o gestor a criar e divulgar periodicamente indicadores relacionados a essas avaliações, que permitirão maior transparência e controle social do gasto público.

2. A fiscalização adotou procedimentos de análise documental, consulta a sistemas informatizados, avaliação de estudos e pesquisas especializados em programas de assistência, entrevistas com gestores, realização de painéis de referência e aplicação de análises quantitativas sobre os dados coletados. Os trabalhos estiveram a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
3. O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 14.601/2023, é o principal programa de



transferência de renda no Brasil, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Entre os objetivos do PBF estão o de **combater a fome, interromper o ciclo de reprodução da pobreza** e promover o desenvolvimento e a **proteção social** das famílias em situação de pobreza, **especialmente das crianças, adolescentes e jovens** nessa situação.

4. Para isso, o programa articula ações de saúde, educação e assistência social, e inclui benefícios como:
 - a) Benefício de Renda de Cidadania (BRC) de R\$ 142,00 por integrante da família;
 - b) Benefício Complementar (BComp) de até R\$ 600,00 por família, calculado por meio da diferença entre R\$ 600,00 e a soma dos valores pagos a título do BRC, o qual foi instituído visando equalizar o pagamento *per capita* das famílias com mais de cinco integrantes;
 - c) Benefício Primeira Infância (BPI) que concede R\$ 150,00 **por criança** de zero até sete anos; e
 - d) Benefício Variável Familiar (BVF) de R\$ 50,00 por cada beneficiário gestante, nutriz, criança (sete a doze anos) **ou** adolescente (doze a dezoito anos).
5. Os gastos estimados para agosto de 2023 são de R\$ 14,3 bilhões para atendimento de cerca de 21,1 milhões de famílias, o que corresponde a R\$ 677,73 em média para cada família. A Lei 14.601/2023 estabeleceu um critério único de elegibilidade, baseado em uma renda *per capita* familiar de R\$ 218,00. Famílias beneficiárias cuja renda por pessoa vier a ultrapassar os R\$ 218,00, mas ainda inferior a meio salário-mínimo, podem perceber 50% dos benefícios por até 24 meses (art. 6º, § 2º, da Lei 14.601/2023).
6. A gestão do Bolsa Família é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos responsáveis por fornecer serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do programa. No nível federal, o MDS coordena as ações, com atividades divididas entre diferentes secretarias e departamentos. A operação e os pagamentos são realizados pela Caixa Econômica Federal.
7. O Tribunal de Contas da União realiza trabalhos sobre os programas federais de transferência de renda há muitos anos. A título exemplificativo, podem ser citadas as seguintes fiscalizações realizadas nos últimos anos: avaliação de possíveis irregularidades na concessão do Bolsa Família e direcionamento para determinadas regiões do país (Acórdão 1.844/2022-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer); acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda (Acórdão 3.142/2021-Plenário e mais sete acórdãos, Rel. Min. Bruno Dantas); e a auditoria operacional no Programa Auxílio Brasil – PAB (Acórdão 2.725/2022-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman).
8. Mais recentemente, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.342/2023-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), em que realizou auditoria integrada sobre o Cadastro Único (CadÚnico) dos programas assistenciais, base de dados essencial à operacionalização do Programa Bolsa Família.
9. Feita essa breve contextualização, apresento, a seguir, a síntese dos principais achados, as respectivas conclusões e os encaminhamentos acerca dos temas avaliados nesta auditoria. As constatações estão relacionadas aos aspectos de equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias, ao custo-efetividade do programa, ao nível de focalização, à cobertura regional, ao desenho do programa e seus reflexos no mercado de trabalho.

II

10. A primeira constatação trazida pela equipe técnica diz respeito ao efeito do **Benefício Complementar (BComp) sobre a equidade do Programa Bolsa Família**. A análise técnica



sustenta que o BComp, que assegura um mínimo **de até** R\$ 600,00 por família, prejudica a equidade do PBF, ainda que deduzido da soma dos valores pagos a título do BRC. A unidade técnica afirma que esse benefício termina por incentivar as famílias a se cadastrarem separadamente, o que impactou negativamente a qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em razão de declarações inverídicas sobre a composição familiar a fim de receber valor maior mediante fragmentação da família.

11. Ao comparar o desenho de transferência de renda do PBF com o do Auxílio Brasil (PAB), programa anterior, e também com o próprio Bolsa Família sem o BComp, a unidade técnica constatou que o desenho atual, que manteve a lógica do pagamento mínimo por família do PAB, continua a privilegiar as famílias unipessoais. Conforme demonstra a Figura 1 abaixo, extraída do relatório da fiscalização:

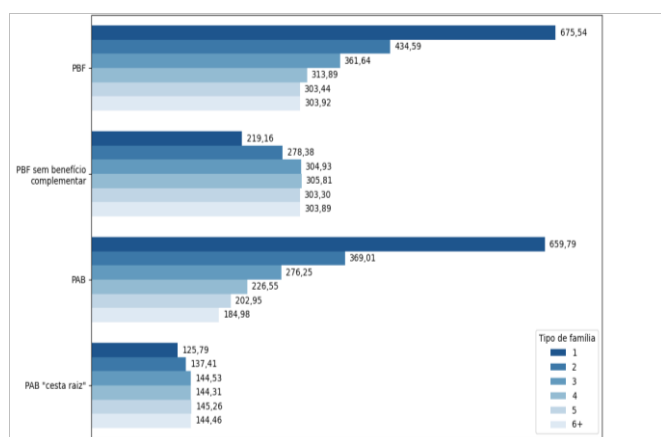


Figura 10 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa

12. A Figura 1 indica que o valor da renda *per capita* do PBF (R\$ 675,54) recebido por famílias unipessoais comparado com o do PAB (R\$ 659,79) é ligeiramente superior (R\$ 15,75), considerando-se o benefício complementar do PBF.
13. De forma semelhante, anota a unidade instrutiva que a disparidade entre o valor do benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 218,00, adotada como critério de elegibilidade, também prejudica a qualidade dos cadastros, pois famílias com renda *per capita* de até R\$ 218,00 podem ter seus níveis de renda multiplicados por até quase três vezes esse valor (**no caso de famílias unipessoais**), enquanto aquelas com renda *per capita* pouco acima da linha de pobreza ficam sem receber benefícios de transferência de renda, causando sentimento de injustiça e um incentivo às subdeclarações de renda. Vejo que a constatação da unidade técnica recai sobre o comportamento gerado nas pessoas.
14. Um olhar mais atento para a Figura 1 revela que os valores da renda *per capita* do PBF para famílias com duas ou mais pessoas são superiores àqueles do PAB, sendo de R\$ 65,58 (=R\$ 434,59-R\$ 369,01) para núcleos familiares de até duas pessoas, alcançando a quantia de R\$ 118,94 (=R\$ 303,92-R\$ 184,98). Tal situação aponta que o PBF tem uma aderência melhor do que o PAB **para famílias com duas ou mais pessoas**, na medida em que vai ao encontro dos objetivos do PBF estabelecidos pela Lei 14.601/2023. Vejam que estamos tratando de valores *per capita*.



15. A unidade técnica concluiu que a adoção do Benefício Complementar, com um valor único por família, ainda que deduzido dos valores do BCR, gera maior benefício para famílias unipessoais, além de incentivar declarações distorcidas sobre a composição familiar e sobre a renda. Diante disso, propôs que, nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade.
16. De fato, devido à materialidade envolvendo os programas de transferência de renda, mas, sobretudo, diante da relevância e do impacto social que tais ações podem e devem gerar, estudos como os realizados no âmbito desta fiscalização constituem contribuição importante deste Tribunal para com o aprimoramento da política pública, seja visando ao aumento da eficiência do gasto, seja visando ao melhor aproveitamento dos recursos empregados em prol do aumento do impacto social positivo sobre as famílias e sobre os cidadãos beneficiados.
17. É necessário destacar que não se trata de crítica sobre o valor do benefício entregue às famílias, o qual espera-se que possa cada vez mais auxiliar famílias em situação de pobreza a ascenderem na pirâmide econômico-social existente em nosso país, tão assolado pelo flagelo da desigualdade.
18. Contudo, o pormenorizado estudo técnico revela que o desenho da política pública e a forma como os incentivos são oferecidos influenciam sobremaneira o comportamento das pessoas, sobretudo aquelas com menos informação e sujeitas a toda sorte de influência de comunicações realizadas por meio de redes sociais e aplicativos de comunicação.
19. Em seus comentários, o MDS assevera que, em um programa massivo como o Bolsa Família, pagamentos equitativos *per capita* facilitam a compreensão do desenho do programa, contribuindo para a transparência quanto aos critérios de elegibilidade e sua respectiva fiscalização. Aduz que “as vantagens de se manter pagamentos equitativos *per capita* superam as desvantagens da criação de um cálculo complexo que tentasse se aproximar um modelo ótimo de benefícios variáveis *per capita*”.
20. Apesar de pormenorizado estudo apresentado pela unidade instrutiva, entendo que ele deve ser observado levando-se em consideração os diversos prismas e a complexidade que cerca o desenho do PBF, de maneira que entendo ser salutar que as conclusões e os encaminhamentos propostos por este trabalho, os quais acompanho com ajustes, possam estimular o constante aprimoramento do desenho da política pública.
21. O segundo aspecto abordado pela unidade técnica diz respeito ao **custo/efetividade do programa no combate à pobreza em razão do benefício complementar**. A auditoria afirma que as mudanças introduzidas este ano pelo Bolsa Família melhoraram o custo-efetividade em relação ao PAB. De fato, conforme registrei no item 14 deste voto, os valores da renda *per capita* do PBF para famílias com duas ou mais pessoas são superiores àqueles do PAB.
22. Para sua análise, a fiscalização adotou como linha de pobreza a renda *per capita* de US\$ 5,50 ao dia, critério adotado pelo Banco Mundial, ajustado em relação ao poder de paridade de compra em 2011 e utilizando-se tabelas de deflação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2022, o que corresponderia a uma linha de pobreza de R\$ 472,78 mensais. A escolha da unidade técnica aponta para um acréscimo nominal de R\$ 254,78 ao valor de R\$ 218,00 adotado pela Lei 14.601/2023 para elegibilidade de acesso ao PBF, ou seja, um aumento correspondente a 117%.
23. O MDS, a seu turno, afirma que a escolha dificulta comparações entre os resultados do programa e as simulações realizadas pela equipe de auditoria. Por fim, a unidade instrutiva aponta que também realizou simulações com outras linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial para países de menor desenvolvimento, como de US\$ 1,90 e de US\$ 3,20 ao dia, as quais apresentaram



impactos mais desfavoráveis na pobreza que a de US\$ 5,50 ao dia, considerando, portanto, ser a mais favorável ao se avaliar o programa.

24. Sobre esse ponto de escolhas de referência para linhas de pobreza, destaco que a opinião do Banco Mundial, constante do documento intitulado “Combate à pobreza: o impacto da inflação no poder de compra das famílias”, de **19/10/2022** (disponível em <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/10/19/combate-a-pobreza-o-impacto-da-inflacao-no-poder-de-compra-das-familias>; acesso em 19/8/2024), aponta que:

As linhas de pobreza globais são usadas principalmente para rastrear a pobreza extrema global e medir o progresso em relação às metas globais estabelecidas pelo Banco Mundial, as Nações Unidas e outros parceiros de desenvolvimento. No entanto, a linha nacional de pobreza de cada país ainda é a ferramenta mais apropriada para embasar o diálogo sobre políticas públicas ou direcionar programas para alcançar os mais pobres. Como o Brasil atualmente não tem uma linha de pobreza oficial, a atual pressão inflacionária sobre o bem-estar das famílias pode ser uma boa razão para iniciar um diálogo sobre a importância de se definir uma. (sublinhei)
25. Acerca desse ponto, compreendo que futuras avaliações devem levar em consideração os índices oficiais, em especial os previstos em lei, pois são oriundos de escolhas do Congresso Nacional, a fim de permitir a comparabilidade de resultados com as projeções e estimativas realizadas pelo próprio governo. Até porque, a unidade técnica não demonstrou que a escolha do critério de pobreza fixado pela Lei 14.601/2023, aprovada pelo Congresso Nacional, está equivocada. De toda sorte, o Brasil passou a ter uma linha de pobreza oficial, aprovada pelo Congresso Nacional, a partir de 19/6/2023, data da edição da Lei 14.601.
26. Poder-se-ia utilizar para efeito de simulações, por exemplo, o valor da cesta básica associado a cada região geográfica ou unidade da federação. De acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), para o período de janeiro de 2024 até julho de 2024 abrangendo 17 capitais do Brasil, a cesta mais cara do país foi encontrada em São Paulo, onde o conjunto dos alimentos básicos custava, em média, R\$ 815,31. Em seguida, destacam-se os valores médios das cestas do Rio de Janeiro (R\$ 800,95), Florianópolis (R\$ 793,75) e Porto Alegre (R\$ 788,19). E, nas cidades do Norte e do Nordeste, onde a composição da cesta é diferente, sobressaem os valores médios das cestas de Belém (R\$ 677,12), Fortaleza (R\$ 672,66), Salvador (R\$ 610,55), Natal (R\$ 601,01) e João Pessoa (R\$ 587,52). [Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/>; acesso em 19/8/2024.]
27. Esclarecida a questão do referencial, passa-se aos resultados da avaliação.
28. A equipe técnica argumenta que a análise demonstrou que o custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PBF foi estimado em R\$ 1,94 bilhão ao mês para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza. Tal montante representaria evolução em relação ao Programa Auxílio Brasil, cujo indicador apontava para R\$ 1,99 bilhão ao mês para 1 p.p. de hiato de pobreza.
29. Todavia, a auditoria aponta que, quando se realiza a mesma estimativa retirando-se o Benefício Complementar, o custo efetividade se altera para R\$ 1,69 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza, o que poderia sugerir menores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza. Também foram realizadas análises ao se distribuir o orçamento empregado no pagamento do benefício complementar na majoração dos três benefícios individuais do PBF: o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), o Benefício Primeira Infância (BPI) e o Benefício Variável Familiar (BVF).
30. As simulações levadas a cabo pela fiscalização indicaram os seguintes resultados:

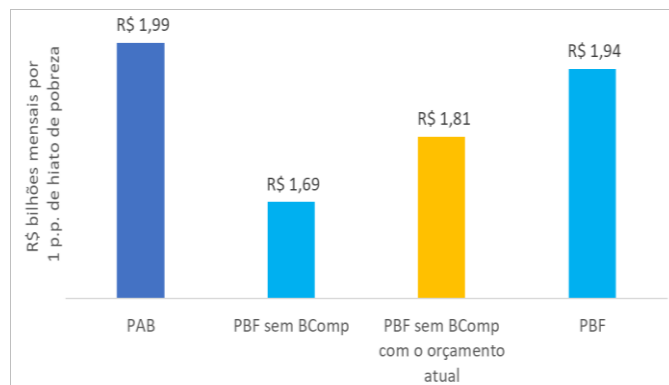


Figura 11- Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos

31. A unidade técnica conclui que o resultado do PBF com benefício complementar, ainda que deduzido dos valores do BRC, favorece famílias unipessoais, em vez de famílias com duas ou mais pessoas, o que impede uma maior redução da pobreza.
32. O caso trazido pelo relatório de uma mãe nutriz com dois filhos pequenos consegue ilustrar bem o ponto. No formato atual, essa família recebe R\$ 266,67 por integrante (R\$ 800,00 no total). Se o benefício complementar fosse apenas extinto, ela passaria a receber apenas R\$ 208,67 por pessoa (R\$ 626,00 no total), o que geraria óbvios prejuízos às condições da família, pois deixaria de receber R\$ 174,00 (=R\$ 800,00-R\$ 626,00). A extinção do benefício complementar, a depender do domicílio, não permitiria por parte dessa família que receberia R\$ 626,00 a aquisição da cesta básica em 12 das 17 capitais abarcadas na pesquisa do Dieese, considerando o valor médio da cesta no período de janeiro/2024 a julho/2024.
33. No entanto, o que se discute, em especial, não é o corte do investimento em um benefício, mas sim melhorar a forma de distribuição dos recursos alocados para o benefício complementar nas outras três parcelas componentes do programa estabelecidas pela Lei 14.601/2023. De acordo com a unidade técnica, o Benefício de Renda de Cidadania (BRC) poderia ser aumentado de R\$ 142,00 para R\$ 186,02 por indivíduo, o Benefício Primeira Infância (BPI) aumentaria de R\$ 150,00 para R\$ 196,50 por criança, e o Benefício Variável Familiar (BVF) passaria de R\$ 50,00 para R\$ 65,50 por indivíduo. Essa configuração, segundo a unidade instrutiva, tende a gerar uma economia de R\$ 1,08 bilhão mensal, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.
34. Entretanto, a submissão das conclusões a comentários dos gestores revela a complexidade da análise levada a cabo na fiscalização. Primeiramente, os gestores salientaram as diferenças metodológicas existentes entre a aferição de renda por meio do Cadastro Único para fins de elegibilidade ao programa e a utilização de pesquisas amostrais, como a adotada pela PNADC/IBGE.
35. Enquanto a PNADC continua a avaliar a renda por meio de entrevistas, na primeira e quinta visita, efetuadas ao longo de cinco trimestres, no Cadastro Único, avalia-se a remuneração do mês anterior e a recebida nos últimos doze meses, adotando perguntas diferentes daquelas realizadas pela PNADC. Há outras diferenças metodológicas, como a impossibilidade de consideração de rendimentos sazonais no caso do Cadastro Único. Ainda, pesquisas apontadas pelos gestores suscitam que há alta volatilidade na renda por famílias em situação de extrema pobreza.

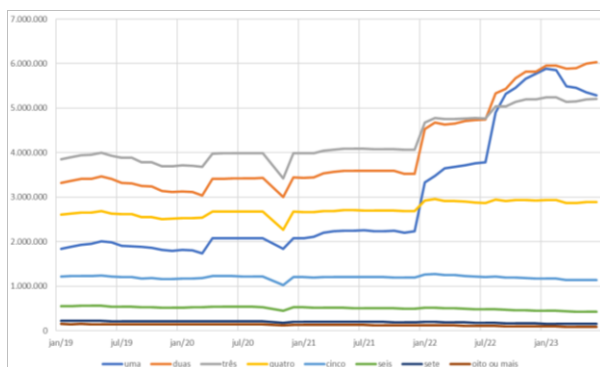


36. Assiste razão aos gestores ao questionarem as diferenças metodológicas, pois elas podem influenciar sobremaneira as conclusões. Nesse sentido, ao analisar os anexos do trabalho de fiscalização que contempla a descrição da metodologia empregada, é possível perceber que, a despeito do zelo em procurar demonstrar o roteiro de análise, faltam informações que permitam se conhecer as premissas e parâmetros adotados, por exemplo, em relação aos patamares de renda obtidos da PNADC e que constaram da programação do *software* estatístico.
37. A verdade é que a análise de efetividade da política pública é assunto complexo, visto que há outras variáveis a se considerar, como já sinalizou a equipe ao apontar para os possíveis “ganhos de escala” existentes em uma família maior. Também há que se considerar os custos de operação do programa, o reflexo sobre o comportamento das famílias e os demais mecanismos de proteção social existentes. Por exemplo, assim como se observou o aumento de famílias unipessoais quando do pagamento de um benefício mínimo por família bastante superior à linha de pobreza oficial, desconhece-se qual seria o impacto no caso de pagamentos *per capita* mais significativos.
38. Portanto, entendo que, no presente estágio, as dúvidas sinalizadas demandam desta Corte uma postura cautelosa quanto à eventual sugestão de mudança no programa com potencial de impactar duas dezenas de milhões de famílias brasileiras. Em contrapartida, a relevância do PBF exige da esfera gestora que avalie de forma diligente e contínua a efetividade da política pública. Nesse sentido, entendo que a avaliação desempenhada pela fiscalização desta Corte tem o mérito de demonstrar a necessidade de se avançar no desenho de indicadores e de parâmetros para avaliação contínua da efetividade de políticas públicas de alta relevância como o PBF.
39. Diante do exposto, considero oportuno encaminhar ao ministério as análises efetuadas para consideração, no que couber, durante as próximas fases de evolução e ajustes normativos do PBF.
40. Acrescento, ainda, proposta para que o órgão gestor desenvolva metodologia específica para aferição periódica e sistemática dos indicadores de custo-efetividade da política pública, dando transparência aos resultados alcançados, procurando incorporar, inclusive, outros critérios nacionais para a aferição dos resultados de superação dos indicadores de pobreza e de extrema pobreza.
41. Voltando ao relatório, outro aspecto apontado pela fiscalização foi que **o benefício complementar prejudica o nível de focalização do programa e a qualidade do Cadastro Único.**
42. Os trabalhos de fiscalização revelaram que, a partir de 2023, houve uma melhora no combate aos erros de inclusão no Programa Bolsa Família. No entanto, as estimativas feitas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2022 indicam que ainda persistem problemas significativos de focalização, com possíveis erros de inclusão de 2,18 milhões de famílias beneficiárias em agosto de 2023, ou seja, cerca de 11,4% das famílias inscritas provavelmente não fazem jus ao programa.
43. A análise utilizou os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, previstos na Lei 14.601/2023, art. 7º, § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual de 2022. A metodologia para estimar o público elegível considerou vários fatores, incluindo os rendimentos de trabalho formal das famílias, os rendimentos de outras fontes à exceção dos rendimentos do Bolsa Família e de outros programas sociais. Além do critério de renda, procurou-se avaliar a resposta à pergunta específica na PNADC se a família recebe PBF, considerando aqueles que possuem renda inferior à linha de pobreza.
44. Como já bastante debatido ao longo deste voto, a instituição do benefício complementar associada às fragilidades no cadastramento autodeclaratório têm permitido a inscrição de famílias



unipessoais ou de forma fragmentada. É perceptível, como já salientei, que a forma de distribuição dos benefícios influencia a forma como as declarações são realizadas.

45. Chamou minha atenção o histórico do gráfico relativo à composição familiar. Em 2019, o perfil de família mais frequente no PBF era de três pessoas, seguido das famílias com duas, quatro e, só então, com uma pessoa. Tal quadro passou a se modificar a partir do acréscimo do benefício extraordinário de R\$ 400,00 por família ao extinto Programa Auxílio Brasil, no final do dezembro de 2021, ainda durante o período pandêmico, sendo aquele valor, posteriormente, acrescido de R\$ 200,00 de modo a alcançar a cifra de R\$ 600,00. Naquela ocasião, o número de famílias unipessoais passou pela primeira vez o número de famílias de quatro pessoas e seguiu crescendo até aproximadamente janeiro de 2023, com a criação do PBF.



46. Além disso, a subdeclaração de renda, no caso de famílias que estejam em patamares superiores ao critério de elegibilidade, é causa de cadastros que não fariam jus ao programa. Conforme revelou o Acórdão 2.432/2023-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, por meio de análise amostral, foi possível identificar que a realidade vai muito além do que os dados oficiais mostram. Segundo as entrevistas realizadas, cerca de 19,5% das famílias auferiram **renda informal** no período analisado e 33,4% das famílias possuíam composição diferente da declarada.
47. Como consequência da pesquisa de campo realizada, aquele trabalho estimou que cerca de 22,5% das famílias receberam o Bolsa Família irregularmente, em razão de inconsistências na declaração de renda e da composição familiar. Com base nesses números, é possível cogitar que o número de 11,4% encontrado a partir do estudo realizado em confronto com a PNADC é conservador.
48. Tais números evidenciam a necessidade premente de providências de verificação e revisão cadastral em função do notório e crescente desequilíbrio observado nos indicadores de famílias unipessoais, indicando claramente a existência de grande volume de recebimentos irregulares.
49. Nada obstante, destaco que, desde a edição do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, esta Corte já vem recomendando a adoção de tais providências diante do cenário que vinha sendo observado, *in verbis*:
- 9.1.2. investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder;
50. Em função disso, observo que ações já estão em curso no âmbito do MDS, o qual assim apontou quando instado a se manifestar a respeito do item supracitado (peça 59, p. 34):
150. O órgão esclarece realizou um diagnóstico que revelou problemas diversos, como um crescimento



exponencial de 73% em arranjos familiares unipessoais e 9,7 milhões de registros desatualizados no CadÚnico, além de aumento de 163% de beneficiários unipessoais no PAB, de 2,2 milhões para 5,8 milhões. Nessa situação, teve de adotar diversas ações, entre elas, a retomada das ações de qualificação do Cadastro Único e um aporte de R\$ 199,5 milhões para reestruturação dos sistemas municipais (peça 27, pp. 3-4, subitens I.c, I.d, I.f, III.c).

151. Para fins de impor barreiras à entrada de unipessoais não fidedignos no CadÚnico, exarou-se a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), que adotou procedimentos específicos para inclusão e atualização desse tipo de arranjo familiar e passou a ser implementada a partir de 24/7/2023 (peça 27, p. 7, subitem XIII).

152. Outra importante ação se deu no tocante as atualizações e revisões dos beneficiários do programa, que já se mostraram positivas. Por exemplo, 1,2 milhão de famílias foram desligadas do PBF por não atenderem aos critérios e 921 mil famílias com cadastros desatualizados foram excluídas do CadÚnico. Além disso, a integração com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) possibilitou a atualização da renda declarada por 15,3 milhões de famílias (peça 27, pp. 4-5, subitens III.f, IV.a).

51. Ademais, o órgão também informou averiguações específicas quanto às famílias unipessoais (peça 59, p. 34):

157. Nesse ano, foram implementadas três ações principais: Averiguação Cadastral de Renda (AVERENDA23), com 1.234.195 cancelamentos de benefícios; Revisão Cadastral (REV23), com 145.933 cancelamentos; e **Averiguação Cadastral Unipessoal (AVEUNI23), resultando em 1.727.167 bloqueios e 377.115 cancelamentos de benefícios.** A integração inédita com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) também foi efetuada, cancelando 341.000 benefícios adicionais e colocando 1.467.412 famílias em Regra de Proteção (peça 27, p. 8, subitens II.a, II.b, II.c, III) (grifou-se)

52. Inicialmente, a unidade instrutiva apresentou possível encaminhamento no sentido de sugerir que a extensão das verificações e saneamentos mais rigorosos fosse estendida para famílias de dois e três membros. Entretanto, em sua manifestação, o MDS informou que haveria desafio logístico de grandes proporções, haja vista as famílias com dois integrantes totalizarem 6,8 milhões (32,3% do PBF) e com três integrantes totalizarem 5,4 milhões (25,6%), o que possivelmente acarretaria sobrecarga substancial à rede de atendimento municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal situação poderia levar muitas famílias vulneráveis com dois ou três membros a terem o seu benefício bloqueado ou cancelado por falta de capacidade de atendimento tempestivo das equipes municipais responsáveis pela inscrição e atualização cadastral. Além disso, o relatório afirma que, em março de 2024, o número de famílias atendidas pelo PBF já havia decrescido substancialmente, chegando a aproximadamente 18,1 milhões de famílias, ou seja, uma redução de 3 milhões de famílias. Por essas razões, considerou desnecessário propor nova recomendação ao MDS a esse respeito.

53. Acerca disso, manifesto-me de acordo com a proposta técnica. Em que pese a magnitude das possíveis irregularidades e dos prejuízos decorrentes do pagamento de benefícios a cerca de 11,4% de famílias beneficiárias que se estima não fazerem jus ao programa, considerando o extenso conjunto de providências já endereçadas por esta Corte ao MDS no âmbito do Acórdão 2.432/2023-Plenário, somadas àquelas endereçadas no Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, entendo suficiente que este Tribunal continue a acompanhar as ações de qualificação cadastral e que, em futuras avaliações, torne a revisar a questão.

54. Por fim, em memoriais juntados ao processo, os representantes do MDS informaram, entre outras considerações, a edição da Portaria-MDS 911/2023, a qual impôs limite de 16% para inclusão de famílias unipessoais em âmbito municipal, com exceção das famílias em situação de maior vulnerabilidade elencadas no art. 11 da Portaria 897/2023. A medida visa à implementação de medidas para garantir a reversão da situação a níveis justificáveis e em acordo com os



indicadores estatísticos oficiais.

55. Passo agora ao exame das últimas duas questões que versam, respectivamente, sobre a cobertura regional do programa e seus reflexos sobre o mercado de trabalho.
56. **No tocante à cobertura regional, o trabalho logrou identificar que há sérias distorções no percentual de famílias cobertas pelos programas PBF e PAB**, prejudicando o aproveitamento de tal indicador para a gestão da política pública. Segundo se observa, as regiões Norte e Nordeste já vinham apresentando taxa de cobertura de 110% pelo menos desde 2017. Durante a pandemia, todas as regiões tiveram um pequeno aumento e passaram a crescer expressivamente a partir de outubro de 2021.
57. As distorções aumentam, todavia, quando a avaliação se concentra no nível municipal. Belém/PA, por exemplo, já apresentava taxa de cobertura de 131% em março de 2019, muito antes da pandemia. Nova Iguaçu/RJ, por sua vez, apresentou taxa de 243%. Municípios menores apresentam distorções ainda mais significativas, como no caso da cidade goiana de Chapadão do Céu, que chegou a ter taxa de cobertura de 775%.
58. Entre as possíveis causas, a auditoria elencou dois fatores. O primeiro está relacionado ao fato de o denominador da taxa ser decorrente da estimativa do quantitativo de famílias pobres, computada com base no já longínquo Censo Demográfico de 2010, não tendo sido atualizada desde então, podendo ter deixado de computar aumentos e decréscimos na população-alvo do indicador. O segundo fator é ligado ao numerador do índice e decorre do já discutido indício de famílias inscritas no programa sem atendimento aos critérios de elegibilidade.
59. É certo que tal circunstância prejudica a tomada de decisão com base no indicador de cobertura regional, uma vez que não se consegue identificar se um município é devidamente atendido pelo PBF. Outrossim, não se pode determinar se há famílias elegíveis de fora do programa ou se há excesso em decorrência de prováveis informações viesadas. Ademais, tendo em vista a ausência de informações quanto ao desenvolvimento econômico do município e da população que ali habita, perde-se a oportunidade de se priorizar as localidades em que deveria haver atendimento prioritário do programa em decorrência das oscilações econômicas e sociais que podem naturalmente ocorrer ao longo dos anos.
60. Em face dessa situação, é perceptível que a gestão da política pública precisa evoluir no sentido de obter indicadores melhores para acompanhar a demanda regional do público-alvo do programa. Como bem salientou a unidade instrutiva, tal situação não é de desconhecimento do MDS, que já tem atuado para desenvolver metodologias a fim de melhor apurar as estimativas de famílias em situação de pobreza em nível municipal. Nada obstante, conforme aduzido pelos gestores em sua manifestação, ainda se trabalha com a perspectiva de que, ainda em 2024, o MDS possa contar com estimativas mais atualizadas da situação no âmbito local. Com efeito, alinho-me à proposta da unidade técnica de manter recomendação para que sejam adotados indicadores confiáveis e úteis acerca da taxa de cobertura do PBF nos municípios.
61. Por oportuno, recorro que o item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário, com intuito de estimular a transparência e o controle social, recomendou:

9.1.3.2. divulgue nos sites do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);
62. Entendo que tal divulgação deve ser ampliada para todos os perfis de famílias, adotando-se também a divulgação dos índices de famílias maiores – por município e comparativamente aos dados do IBGE, pois, além de serem igualmente relevantes, as regras da política pública podem se alterar ao longo do tempo e levar a distorções em outros perfis. Além disso, entendo que a



transparência sobre o índice de cobertura municipal, apesar da constatação de estar atualmente com baixa qualidade, induz o seu aprimoramento, ainda que tal divulgação deva ser acompanhada das ressalvas e explicações de praxe.

63. Finalmente, foi analisado o **possível impacto do programa sobre o mercado de trabalho**. O objetivo era examinar os efeitos do novo desenho do PBF, à luz da teoria econômica do trabalho e dos programas de transferências de renda.
64. Em sua manifestação, os representantes do ministério questionam as conclusões alcançadas pela equipe técnica no sentido de que o redesenho atual apresenta desincentivo à formalização no mercado, por sustentarem que, majoritariamente, o beneficiário da transferência condicionada de renda já se encontra no mercado de trabalho.
65. O MDS afirma que, “segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 13% da força de trabalho global é moderadamente pobre e 8% encontram-se em extrema pobreza”. Em outras palavras, o acesso a condições precárias de trabalho não é suficiente para que esse contingente de trabalhadores deixe a condição de pobreza. No âmbito do PBF, aduzem que 40% dos beneficiários são empregados informais e 32% são autônomos informais, situação expressivamente maior que a média nacional de trabalhadores.
66. Diante disso, o órgão gestor defende que há outras variáveis que afetam o incentivo ou desincentivo ao trabalho, tais como: dificuldades de deslocamento até o emprego; descompasso entre qualificações/habilidades e oportunidades no território; nível de escolaridade e habilidades socioemocionais; falta de experiência anterior. Assim, entende que as barreiras de acesso impactam a qualidade dos empregos que o público beneficiário do PBF pode alcançar.
67. Tais considerações coadunam-se com minha leitura de que os reflexos da política pública no contexto social em que ela está inserida estão sujeitos à influência de diversas variáveis. Entretanto, conforme assevera o Referencial de Controle de Políticas Públicas, editado pelo Tribunal de Contas da União em 2020, a avaliação dos impactos da política pública é aspecto essencial no controle sobre sua efetividade (p. 99):

O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto, cujo desafio central consiste em identificar a relação causal entre a política ou programa e os resultados de interesse. De acordo com o Banco Mundial (2018), avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico.
68. O mesmo referencial ainda aborda como boa prática na avaliação de políticas públicas a análise de seus impactos, positivos ou negativos:

São boas práticas de avaliação de políticas públicas:

(...)

d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;
69. Portanto, considero que, no estágio atual de amadurecimento do processo de avaliação do ciclo das políticas públicas nacionais, é bastante natural o questionamento de métodos e a dialética em torno dos possíveis efeitos positivos e negativos decorrentes da intervenção governamental. Salutar, portanto, que este Tribunal continue a questionar e a avaliar a efetividade das políticas de transferência de renda. Contudo, diante do exposto, apesar das ponderações realizadas pela unidade instrutiva, entendo que não há elementos suficientes para afirmar categoricamente que há relação de causa-efeito entre a política assistencial do PBF e o desincentivo ao trabalho por parte de



famílias em situação de pobreza.

70. Com efeito, em se tratando de matéria de altíssimo impacto social e de alta materialidade, tais percepções ou análises preliminares precisam ser aprofundadas, mediante qualificação e detalhamento do debate especializado sobre o tema. Assim, considero oportuno encaminhar ao ministério as análises efetuadas para consideração, no que couber, durante as próximas fases de evolução e ajustes normativos do PBF.

III

71. No âmbito desta auditoria, também se desenvolveu o monitoramento das medidas encaminhadas no âmbito do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, decorrente de auditoria operacional no Programa Auxílio Brasil (PAB). Foram analisadas, em síntese:
- a) promoção de pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias (recomendação 9.1.1);
 - b) distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil (recomendação 9.1.2);
 - c) atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade em sua gestão (recomendação 9.1.3);
 - d) promoção e incremento de atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão de dados do CadÚnico (recomendação 9.1.4);
 - e) o cessar da sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico do PAB (recomendação 9.1.5);
 - f) desenvolvimento de estudos complementares para identificar indivíduos recebendo o benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo (recomendação 9.1.6); e
 - g) providências ligadas ao Auxílio Criança Cidadã (recomendação 9.1.7) e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (recomendação 9.1.8).
72. Inicialmente, registro que acolho as análises e propostas da unidade instrutiva para considerar as recomendações: 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.6 – em implementação; 9.1.3, 9.1.5 – implementadas; e 9.1.7 e 9.1.8 – não mais aplicáveis.
73. De maneira geral, observo que há intersecção entre os assuntos tratados nas recomendações feitas pelo Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, ora monitorado, e aqueles tratados por este processo e pelo processo que resultou no Acórdão 2.342/2023-Plenário (auditoria do Cadastro Único). Ademais, em sua manifestação, a unidade gestora mencionou estar atuando para prover respostas a várias fiscalizações em andamento no âmbito da Controladoria-Geral da União.
74. Findas as questões relativas ao monitoramento, passo às conclusões finais.
75. Diante de todo o exposto ao longo desta fiscalização e tendo em vista a expressiva materialidade e relevância dos programas e políticas sociais de transferência de renda, entendo que tal política se situa entre os assuntos de maior prioridade de acompanhamento por parte desta Corte de Contas.
76. Nesse sentido, pondero que o controle não deve se limitar às análises e cruzamentos de dados sobre os pagamentos realizados, mas também incluir análises periódicas sobre os demais aspectos da operacionalização da política pública, como as avaliações do custo-efetividade dos benefícios na redução da pobreza, a eficiência dos controles internos adotados, a transparência nas ações efetuadas, a evolução dos indicadores de performance, bem como outras questões cujo



acompanhamento se fizer necessário em face dos critérios de risco, materialidade e relevância.

77. Assim, entendo oportuno determinar à AudBenefícios que, por ocasião do planejamento de suas ações, avalie a conveniência e oportunidade da instituição de tal acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, bem como dos respectivos cadastros e bases de dados associados, avaliando o formato e a periodicidade que possam trazer maior efetividade às ações do controle externo. Ademais, é importante que se promova articulação com a Controladoria-Geral da União, bem como junto a outros órgãos e entidades envolvidos no controle dessas políticas, em busca de sinergia entre as ações de forma que o acompanhamento possa ser realizado de forma efetiva, sem onerar a unidade gestora com demandas conflitantes ou assemelhadas.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1661/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.769/2023-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessadas: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (27.136.980/0005-34); Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF);

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

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. desenvolva metodologia específica, com apoio dos estudos desempenhados nesta fiscalização, para aferição periódica e sistemática de indicadores de custo-efetividade do Programa Bolsa Família, adotando-se critérios nacionais para avaliação da superação dos indicadores oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza e de extrema pobreza e proporcionando transparência aos resultados atingidos ao longo dos ciclos de medição e avaliação;



9.1.2. adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias em situação de pobreza por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

9.1.3. estenda a divulgação nos sites do Ministério dos índices dos demais perfis de famílias por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas, em acréscimo ao já recomendado no item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário;

9.1.4. promova, com fundamento no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, a divulgação nos sites do Ministério dos indicadores de cobertura municipal e regional do Programa Bolsa Família a fim de estimular o aprimoramento de tais índices, bem como das ressalvas e explicações que se fizerem necessárias;

9.2. considerar, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário (Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil):

9.2.1. implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5;

9.2.2. em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6; e

9.2.3. não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8;

9.3. encaminhar ao MDS as análises efetuadas com relação ao pagamento *per capita* de benefícios e aquelas referentes à relação entre mercado formal de trabalho e beneficiários do PBF para consideração, quando couber, nas próximas fases de ajustes e normatização do programa (itens VI e XII do relatório);

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para que:

9.4.1. por ocasião do planejamento de suas ações, avalie a conveniência e oportunidade de:

9.4.1.1. estabelecer acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, incluindo não somente o acompanhamento da regularidade dos respectivos cadastros e pagamentos, mas também de outros aspectos relevantes de tais políticas, tais como o funcionamento dos controles internos e as ações de transparência executadas, promovendo, ademais, articulação com os demais órgãos de controle que atuem sobre o mesmo objeto;

9.4.1.2. acrescentar, em futuras avaliações do Programa Bolsa Família, análises que considerem os patamares oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza, a fim de assegurar a comparabilidade dos resultados com aqueles obtidos pelos órgãos gestores do programa;

9.4.2. proceda ao monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.5. informar os resultados desta avaliação sobre o Programa Bolsa Família à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (CMAP).

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1661-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.841/2024-3.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Ministério Público junto ao TCU.

Representação legal: não há.

**SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO
NACIONAL. PAGAMENTO DE AUXÍLIO
MORADIA A MEMBROS DO MINISTÉRIO
PÚBLICO JUNTO AO TCU. ENVIO DE
INFORMAÇÕES À AUTORIDADE
SOLICITANTE. ATENDIMENTO
INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 14), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 15), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, conforme Ofício 83/2024/SGM/P, de 12/6/2024 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, encaminha Solicitações de Informação ao TCU (SITs), nos termos do inciso VII, do art. 71, da Constituição Federal de 1988 (peça 3).

2. Foram encaminhadas ao TCU as solicitações de 2 a 13/2024, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo (PP-ES) e a 14/2024, de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar (PL-BA) (peça 3, p. 2), sendo que esta última foi a que restou de responsabilidade desta Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal, por solicitar informações ao Tribunal de Contas da União sobre o recebimento de auxílio-moradia dos membros do Ministério Público (peça 3, p. 2; peça 5).

3. Conforme se verifica da peça 3 (peça 3, p. 2), foram solicitadas a esta Corte de Contas pelo Deputado Federal João Carlos Bacelar as seguintes informações:

3.1. relação, em excel aberto, de todos os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, que receberam auxílio-moradia no período de 2010 a 2018, discriminando o nome do beneficiário, cargo ocupado, local de atuação e valor recebido mensalmente a título de auxílio-moradia, bem como possíveis irregularidades constatadas no recebimento, em cada caso;

3.2. lista em excel aberto apartada demonstrando os casos de recebimento indevido que tenham sido identificados em que os beneficiários do auxílio-moradia possuíam residência oficial ou particular no mesmo local de sua atuação profissional, conforme declarado nos respectivos



processos de concessão do benefício;

3.3. nesses casos identificados de recebimento indevido de auxílio-moradia, solicito o detalhamento das medidas tomadas pelo Tribunal de Contas da União, incluindo eventuais recomendações, determinações ou sanções aplicadas aos responsáveis.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Os arts. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade ao Presidente da Câmara dos Deputados para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

5. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

6. Inicialmente, com o intuito de oferecer resposta às solicitações dirigidas a este órgão de controle, encaminhou-se diligência à Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas do TCU (SecPessoas) (peça 7), Unidade detentora das informações requeridas pelo Parlamentar.

7. Em ato subsequente, o Secretário da SecPessoas encaminhou o Ofício 8/2024-TCU/SecPessoas (peça 9), datado de 2/7/2024, respondendo suficientemente a cada item da diligência que lhe foi encaminhada, conforme síntese a seguir.

7.1. Quanto ao item 1.1 da diligência, foi juntada aos autos a planilha “Valores recebidos membros do MP” (peça 12), demonstrando mensalmente os valores recebidos por cada autoridade, desde o exercício de 2013, data em que ocorreram os primeiros pagamentos, até 12/2018, marco final de pagamento da mencionada indenização (peça 9, p. 1).

7.2. No que diz respeito aos itens 1.2 e 1.3 da diligência, cabe responder que não foram identificados recebimentos indevidos de auxílio-moradia por descumprimento às normas da Portaria-MPU 652/2013, a qual normatizou a percepção desta vantagem até 9/2014, e nem às normas da Resolução-CNMP 117/2024, que autorizou os pagamentos realizados entre 9/2014 até 12/2018 (peça 9, p. 1).

7.3. A concessão de auxílio-moradia aos membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) fundamentou-se inicialmente na Portaria-MPU 652/2013, quando então o membro requerente deveria declarar o seguinte para receber este auxílio: não ser proprietário de imóvel na localidade, não ser beneficiário de imóvel funcional, residir em localidade particularmente onerosa e possuir contrato de locação de imóvel residencial. Já na vigência da Resolução-CNMP 117/2014, a declaração do membro requerente passou também a alcançar que o cônjuge ou companheiro do requerente não ocupasse imóvel funcional ou percebesse auxílio-moradia na mesma localidade (peça 9, p. 2).

7.4. O pagamento do auxílio-moradia perdurou até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Originária 1.773-Distrito Federal, quando então firmou-se pela impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia por qualquer membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, das Procuradorias, dos Tribunais de Contas ou de qualquer outra carreira jurídica que estivesse sendo pago com base na simetria com a magistratura, com fundamento nas liminares deferidas nesta ação e nas que lhe são correlatas, ou, ainda, com amparo em atos normativos locais (leis, resoluções ou de qualquer outra espécie) (peça 9, p. 2).

7.5. Foram juntados os autos os documentos que impossibilitaram no âmbito do TCU o pagamento de auxílio-moradia com base nos normativos anteriores ao implemento financeiro no contracheque do subsídio majorado pelas Leis 13.752/2018 e 13.753/2018, em cumprimento ao que decidido nos autos da Ação Originária 1.773/DF (peças 10 e 11).

8. De mais a mais, diante dos elementos carreados nesta presente análise, pode-se concluir que foram plenamente levantadas por esta Corte de Contas as informações solicitadas pelo Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, conforme requerimento do Deputado Federal João Carlos Bacelar, razão pela qual propõe-se o reconhecimento de integral atendimento ao



pedido.

CONCLUSÃO

9. De acordo com o exposto, propõe-se ao Tribunal informar ao Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados que, em atendimento ao seu Ofício 83/2024/SGM/P, de 12/6/2024, bem como à Solicitação de Informação ao TCU 14/2024, de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar, foi oferecida resposta integral às informações solicitadas ao TCU, nos termos do exame técnico constante desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, enviada pelo Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, mediante Ofício 83/2024/SGM/P, de 12/6/2024, com base na Solicitação de Informação ao TCU 14/2024, de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar, propondo:

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;
- b) informar ao Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados que, em resposta à Solicitação de Informação ao TCU 14/2024, de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar, houve o pleno atendimento às informações solicitadas ao TCU, nos termos do exame técnico constante da instrução do processo;
- c) informar da decisão que vier a ser adotada, conceder acesso integral a este processo e encaminhar a instrução da unidade técnica, acompanhada das peças 7 a 12 dos autos, ao Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal João Carlos Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU; e
- d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), apresentada por meio do Ofício 83/2024/SGM/P, de 12/6/2024 (peça 3, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, encaminhou o Requerimento SIT 14/2024, de 6/6/2024 (peça 3, p. 2-4), de autoria do Deputado Federal João Carlos Bacelar, solicitando informações sobre pagamento de auxílio-moradia aos integrantes do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), nos termos a seguir resumidos:

- (i) relação, em excel aberto, de todos os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, que receberam auxílio-moradia no período de 2010 a 2018, discriminando o nome do beneficiário, cargo ocupado, local de atuação e valor recebido mensalmente a título de auxílio-moradia, bem como possíveis irregularidades constatadas no recebimento, em cada caso;
- (ii) lista em excel aberto apartada demonstrando os casos de recebimento indevido que tenham sido identificados em que os beneficiários do auxílio-moradia possuíam residência oficial ou particular no mesmo local de sua atuação profissional, conforme declarado nos respectivos processos de concessão do benefício;
- (iii) nesses casos identificados de recebimento indevido de auxílio-moradia, solicito o detalhamento das medidas tomadas pelo Tribunal de Contas da União, incluindo eventuais recomendações, determinações ou sanções aplicadas aos responsáveis.



2. Preliminarmente, entendo que a SCN em epígrafe deve ser conhecida, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 231 e 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução TCU 215/2008.

II

3. Quanto ao mérito, observo que a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) abordou com propriedade, em sua instrução (peça 14), as demandas trazidas a este Tribunal. No que diz respeito ao primeiro questionamento, destaco que foi juntada aos autos a planilha “Valores recebidos membros do MP” (peça 12), demonstrando mensalmente os valores recebidos por cada autoridade, desde o exercício de 2013, data em que ocorreram os primeiros pagamentos, até 12/2018, marco final de pagamento da mencionada indenização (peça 9, p. 1).
4. Em relação ao segundo e terceiro questionamentos, consoante apurou a unidade instrutiva, não foram identificados recebimentos indevidos de auxílio-moradia por descumprimento às normas da Portaria MPU 652/2013, a qual normatizou a percepção desta vantagem até 9/2014, e nem às normas da Resolução CNMP 117/2014, que autorizou os pagamentos realizados entre 9/2014 até 12/2018 (peça 9, p. 1).

5. Dentro do escopo tratado nos autos, convém transcrever as principais conclusões da AudPessoal, acerca da fundamentação da concessão do referido benefício aos integrantes do MPTCU:

7.3. A concessão de auxílio-moradia aos membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) fundamentou-se inicialmente na Portaria-MPU 652/2013, quando então o membro requerente deveria declarar o seguinte para receber este auxílio: não ser proprietário de imóvel na localidade, não ser beneficiário de imóvel funcional, residir em localidade particularmente onerosa e possuir contrato de locação de imóvel residencial. Já na vigência da Resolução-CNMP 117/2014, a declaração do membro requerente passou também a alcançar que o cônjuge ou companheiro do requerente não ocupasse imóvel funcional ou percebesse auxílio-moradia na mesma localidade (peça 9, p. 2).

7.4. O pagamento do auxílio-moradia perdurou até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Originária 1.773-Distrito Federal, quando então firmou-se pela impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia por qualquer membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, das Procuradorias, dos Tribunais de Contas ou de qualquer outra carreira jurídica que estivesse sendo pago com base na simetria com a magistratura, com fundamento nas liminares deferidas nesta ação e nas que lhe são correlatas, ou, ainda, com amparo em atos normativos locais (leis, resoluções ou de qualquer outra espécie) (peça 9, p. 2).

7.5. Foram juntados os autos os documentos que impossibilitaram no âmbito do TCU o pagamento de auxílio-moradia com base nos normativos anteriores ao implemento financeiro no contracheque do subsídio majorado pelas Leis 13.752/2018 e 13.753/2018, em cumprimento ao que decidido nos autos da Ação Originária 1.773/DF (peças 10 e 11).

6. Com isso, acolho a proposta uníssona da AudPessoal, no sentido de prestar as informações detalhadas na instrução à peça 14, bem como os elementos constantes das peças 7 a 12 para o Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Arthur Lira, e para o Deputado Federal João Carlos Bacelar.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.



Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1662/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.841/2024-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério Público junto ao TCU.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional por meio da qual requer informações deste Tribunal acerca do recebimento de auxílio-moradia por parte dos membros do Ministério Público junto ao TCU;

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

9.1. com fundamento nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 231 e 232, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008, conhecer da Solicitação do Congresso Nacional em epígrafe;

9.2. encaminhar ao Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Arthur Lira, bem como ao Deputado Federal João Carlos Bacelar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam;

9.3. conceder acesso integral a este processo bem como encaminhar a instrução da unidade técnica (peça 14), acompanhada das peças 7 a 12 dos autos, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Arthur Lira, e ao Deputado Federal João Carlos Bacelar;

9.4. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional oriunda do Requerimento (SIT) 14/2024, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1662-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 027.685/2022-5.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão: Ministério da Saúde.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM RECURSOS DO ORÇAMENTO SECRETO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para realização de auditoria com o objetivo de apurar denúncias de fraudes no Sistema Único de Saúde com recursos do Orçamento Secreto.

2. Adoto como parte do relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 47 a 49), a seguir transcrita:

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pelo Ofício 187/2022/CFFC-P, de 21/10/2022 (peça 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 99/2022, de 11/7/2022 (peça 2).
2. O documento encaminhado, de autoria dos deputados Jorge Solla (PT/BA) e Leo de Brito (PT/AC), requer do TCU a realização de auditoria, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de apurar denúncias de fraudes no Sistema Único de Saúde com recursos do Orçamento Secreto, conforme divulgado na reportagem da Revista Piauí, de 07 de julho de 2022 (peça 2, p. 1).
3. Em primeira instrução técnica (peça 9) verificou-se que o objeto da presente Solicitação já estava sendo examinado em vários processos deste Tribunal, com destaque para o TC 012.676/2022-5.
4. Desse modo, nos termos do Acórdão 19/2023-TCU-Plenário (peça 11), de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Vital do Rêgo, esta SCN foi conhecida conforme item 9.1. A decisão estabeleceu ainda, consoante item 9.2.1, que o objeto desta SCN seria atendido no âmbito do TC 012.676/2022-5 e, conforme item 9.5, decidiu



pelo sobrestamento da apreciação destes autos até decisão de mérito do TC 012.676/2022-5, cujos resultados seriam necessários ao integral cumprimento desta Solicitação.

5. Importa mencionar que conforme Acórdão 1.269/2023-TCU-Plenário (peça 18) de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi concedida prorrogação de prazo para o atendimento da presente SCN.

6. O processo de representação TC 012.676/2022-5 se originou de pedido formulado pelos parlamentares Alessandro Vieira (Senador da República), Tabata Claudia Amaral (Deputada Federal) e Felipe Rigoni Alves (Deputado Federal) a respeito de possíveis irregularidades no repasse de emendas de relator (RP 9) destinadas ao pagamento de procedimentos na área da saúde em diversos municípios no estado do Maranhão.

7. A representação teve como fundamento reportagem publicada na Revista Piauí, a qual reportou que diversos municípios do Estado do Maranhão teriam fornecido informações falsas de procedimentos realizados na área da saúde para permitir o recebimento de maior quantidade de recursos oriundos das emendas RP 9 (peça 1, p. 2 do TC 012.676/2022-5).

8. Concluído o trâmite processual cabível nos autos do TC 012.676/2022-5, foi prolatado o Acórdão 1459/2024-TCU-Plenário (peça 23), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com as seguintes deliberações:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, e no art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012, ao Ministério da Saúde que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realize apuração quanto à realização de fraude nas produções informadas pelos municípios objeto desta representação no Sistema de Informação Ambulatorial e no Sistema de Informação Hospitalar, a qual deverá considerar as ações de fiscalização indicadas pela Controladoria-Geral da União descritas no relatório que acompanha esta deliberação; e, caso confirme as irregularidades, adote as medidas administrativas preliminares para que ocorra a devolução ao Fundo Nacional de Saúde dos recursos indevidamente transferidos aos entes;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, e no art. 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, ao Ministério da Saúde que providencie a imediata instauração de tomada de contas especial para os casos em que as medidas administrativas adotadas se mostrarem insuficientes para a elisão do dano apurado;

9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, e no art. 7º, § 4º, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe plano de ação a esta Corte de Contas contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis por cada uma delas e os prazos para implementação quanto às medidas necessárias à mitigação dos riscos de fraudes identificados na presente representação, a exemplo das seguintes:

9.4.1. ações necessárias à conclusão da alteração da portaria ministerial que estabelece os parâmetros máximos para emendas parlamentares, sendo que, consoante descrito no Despacho DRAC/SAES/MS, de 10/10/2022, a norma poderá prever:

9.4.1.1. limite máximo para o incremento decorrente das emendas parlamentares a partir de cálculo de análise multicritérios, que considerará o per capita do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (MAC) Brasil como valor equitativo a todas as unidades federadas, aplicado à população de cada estado, bem como a proporção na participação nos Limites Financeiros de MAC;

9.4.1.2. necessidade de os gestores aprovarem, no âmbito da Comissão Gestora Bipartite (CIB), o plano de trabalho para a alocação dos recursos oriundos das emendas parlamentares;



- 9.4.1.3. prestação de contas, no Relatório Anual de Gestão (RAG), da aplicação dos recursos oriundos de emendas parlamentares, a qual deverá considerar o plano de trabalho de que trata o subitem anterior;
- 9.4.2. criação de alertas (flags) para distorções relevantes dos dados de produção ambulatorial e hospitalar nos sistemas eletrônicos do Ministério da Saúde;
- 9.4.3. autenticação, por parte dos gestores, das informações de produção inseridas nos sistemas do Ministério da Saúde, de modo que se possa identificar o responsável pela informação; e
- 9.4.4. ações a serem realizadas pelo Departamento de Informática do SUS (Datasus), com vistas a aprimorar o Sistema de Informação Ambulatorial (SIA/SUS) e o Sistema de Informação Hospitalar (SIH/SUS), conforme solicitado ao mencionado departamento por meio do Ofício 91/2022 (0028677219) e mencionado no Despacho DRAC/SAES/MS, de 10/10/2022;
- 9.5. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, e no art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012, ao Ministério da Saúde que, em reforço ao item 9.1 do Acórdão 1.416/2024-TCU Plenário, implemente aperfeiçoamento da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, no sentido de que as contas bancárias de destino das transferências permitidas pelo art. 3º-A, § 2º, inciso I, alínea “a”, sejam exclusivas para pagamento de profissionais da área de saúde e que sejam mantidas em instituição financeira oficial federal, em atenção à Lei Complementar 141/2012, art. 13, § 2º e ao Decreto 7.507/2011, art. 2º, caput e § 1º;
- 9.6. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Saúde que adote como parâmetro para a definição dos valores máximos que poderão ser adicionados temporariamente aos recursos da média e alta complexidade, mediante emendas parlamentares, o limite de até 100% (cem por cento) da produção total aprovada no exercício de 2019, segundo os sistemas de informações ambulatoriais e hospitalares (SIA/SUS e SIH/SUS), enquanto não sobrevier a revisão dos normativos relacionados ao tema;
- 9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;
- 9.8. juntar cópia desta deliberação ao TC 027.685/2022-5, que trata de Solicitação do Congresso Nacional sobre matéria conexa, a fim de que seja decidido acerca do seu atendimento, na forma dos arts. 14, inciso IV, e 17, caput e § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;
- 9.9. determinar o monitoramento das determinações e da recomendação constantes dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 da presente deliberação, nos termos dos arts. 6º, § 1º, e 17, §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 315/2020;
- 9.10. juntar esta deliberação ao TC 043.057/2021-7, a fim de subsidiar os exames a serem efetivados no referido processo;
- 9.11. enviar cópia desta deliberação, com o relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para conhecimento;
- 9.12. notificar os representantes e o Ministério da Saúde acerca desta deliberação;
- 9.13. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
9. Ressalta-se que, no item 9.7, a decisão foi pelo encaminhamento da deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Em consulta aos autos do TC 012.676/2022-5, na data desta instrução, verificou-se que o encaminhamento ainda não havia ocorrido, provavelmente em virtude da data recente da deliberação, sessão ocorrida em 24/7/2024. Desse modo, ante a existência de comando para que a referida decisão seja comunicada ao Congresso Nacional, não haverá proposta de encaminhamento nestes autos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

10. Nesse contexto, após proferido o exame de mérito do TC 012.676/2022-5, a respectiva deliberação será comunicada ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em relação ao Requerimento 99/2022, de 11/6/2022 (Ofício 187/2022/CFFC-P), necessária ao cumprimento integral da presente solicitação.

11. Ademais, o sobrestamento da presente SCN, ocorreria até decisão de mérito do TC 012.676/2022-5.

12. Assim, considerando que o TC 012.676/2022-5 foi apreciado por meio do Acórdão 1459/2024-TCU-Plenário (peça 23), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **levantar** o sobrestamento do presente processo e considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional, objeto dos presentes autos, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008 e art. 14, inciso IV dessa Resolução; e

b) **arquivar** o presente processo, nos termos do Regimento Interno do TCU, art. 169, inciso II, e art. 14, inciso IV, da Resolução TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para realização de auditoria com o objetivo de apurar denúncias de fraudes no Sistema Único de Saúde com recursos do Orçamento Secreto.

2. Após a autuação dos presentes autos, verificou-se que o objeto do aludido requerimento deveria ser atendido no âmbito do TC 012.676/2022-5, que tratou de representação formulada por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca de possíveis irregularidades no repasse de Emendas do Relator (RP 9) destinadas ao pagamento de procedimentos na área da saúde em diversos municípios no estado do Maranhão.
3. Nesse contexto, conforme Acórdão 19/2023-TCU-Plenário, esta solicitação foi conhecida e sobrestada até a apreciação do mérito do TC 012.676/2022-5, cujos resultados eram necessários para o seu integral cumprimento.
4. Por meio do Acórdão 1.459/2024-TCU-Plenário, este Colegiado apreciou a referida representação, com expedição de determinações e recomendações ao Ministério da Saúde, e, comunicação da deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
5. Dessa forma, considerando que já foi atendida a solicitação pleiteada nos presentes autos (item 9.7 do Acórdão 1.459/2024-TCU-Plenário), proponho o levantamento do sobrestamento do processo em análise para o seu arquivamento.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator



ACÓRDÃO Nº 1663/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.685/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para realização de auditoria com o objetivo de apurar denúncias de fraudes no Sistema Único de Saúde com recursos do Orçamento Secreto;

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

9.1. levantar o sobrestamento destes autos e considerar integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. arquivar o presente processo, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário



TC 029.554/2022-5.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO 32/2022 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ARMAZENAGEM E DE TRANSPORTE DE INSUMOS ESTRATÉGICOS DE SAÚDE. ACOMPANHAMENTO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO PELO TCU. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de averiguação de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 32/2022 do Ministério da Saúde, destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES).

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações contextualizou o referido certame licitatório com os seus desdobramentos e a atuação do TCU sobre a matéria, conforme trechos reproduzidos a seguir (peças 47 a 49):

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional ao TCU para a realização de averiguação de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 32/2022 do Ministério da Saúde, destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde – IES (peça 8, p. 1).
2. Referida solicitação foi autuada com base no Ofício 220/2022/CFFC-P (peça 1), de 23/11/2022, subscrito pelo Deputado Federal Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), com base em requerimento do Deputado Federal Lucas Vergílio (peça 2).
- (...)
7. Cabe assinalar que, quando da conclusão de instrução precedente (peça 22), o certame encontrava-se suspenso, desde 23/11/2022, por iniciativa do Ministério da Saúde, que informara que o Edital seria republicado para serem efetuadas correções, especialmente em relação à irregularidade contida na previsão, no estudo técnico preliminar, de uma remuneração adicional no valor de R\$ 51.446.102,25 para a empresa vencedora transportar o estoque atual de insumos para o novo local de armazenamento, caso a empresa então contratada não viesse ser a selecionada.
8. Todavia, apesar de haver anteriormente indicado que haveria republicação do Edital do Pregão Eletrônico 32/2022, o Ministério da Saúde revogou o certame em 31/3/2023, propiciando a continuidade de situação irregular de execução de serviços sem cobertura contratual, com realização de pagamentos à empresa Voetur/VTCLLOG por “reconhecimento de dívidas”, e o não atendimento a determinações do TCU, exaradas no item 1.7.2 do Acórdão 2752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes.
9. Em 11/7/2023 o Ministério da Saúde assinou contrato emergencial com a mesma Voetur/VTCLLOG, com vigência improrrogável por doze meses, e cláusula resolutiva prevendo a



rescisão contratual, tão logo fosse concluído novo certame licitatório, situação até então impeditiva de análise conclusiva desta SCN, dada a indefinição do objeto remanescente.

10. Em 5/12/2023, a empresa Quick Delivery Brasília Entregas Rápidas de Encomendas Ltda. (CNPJ 08.296.144/0001-49) ingressou com Representação no TCU, autuada como TC 039.853/2023-3 – REPR, na qual contesta “procedimento licitatório em vias de ser realizado” pelo Ministério da Saúde, ou seja, quando nem sequer havia sido publicado o Edital do certame. (...)
12. Despacho proferido no TC 039.853/2023-3 – REPR pelo Ministro Relator Vital do Rêgo, em 19/12/2023, determinou cautelarmente ao Ministério da Saúde (peça 22, p. 11, do TC 039.853/2023-3 – REPR):

...que se abstenha de prosseguir com o procedimento licitatório destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde de forma segregada, e adote providências para adequação do referido certame ao modelo de logística integrada, sem a possibilidade de prestação do serviço por empresas distintas.

(...)
15. A medida cautelar foi referendada pelo Plenário ao exarar o Acórdão 37/2024, de 17/1/2024 (peça 45).

(...)
19. Tendo em vista que o prazo para o atendimento a esta SCN vencera em 18/12/2023, que, como visto, já fora prorrogado pelo Plenário do TCU por 180 dias, e considerando que o planejamento do novo certame fora paralisado por força da medida cautelar adotada, esta AudContratações propôs a prorrogação de prazo por mais 180 dias, em caráter de excepcionalidade, para atendimento da Solicitação.
20. A proposta foi acolhida pelo Ministro Relator Vital do Rêgo no Voto condutor do Acórdão 380/2024-TCU-Plenário, de 6/3/2024, **havendo o prazo sido prorrogado até o dia 14/6/2024.**
21. Em razão da impossibilidade de dar continuidade ao certame com o parcelamento do objeto, que se encontrava em planejamento, o Ministério da Saúde publicou, em 13/5/2024, o Edital do Pregão Eletrônico 90027/2024, tendo por objeto a contratação concentrada em uma única empresa de serviços de transporte e de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES).
22. Em análise efetuada no TC 021.034/2023-0 – ACOM, de modo a esclarecer impropriedades constatadas no Edital, esta AudContratações realizou oitiva prévia do Ministério da Saúde, com fundamento na delegação de competência conferida pela Portaria 1/2019, do Ministro Relator Vital do Rêgo, havendo concluído que, apesar de haver confirmado a plausibilidade jurídica dos apontamentos feitos ao Edital, estando ainda presente o pressuposto do *periculum in mora*, não se fazia necessário propor a suspensão cautelar do certame, tendo em vista as correções efetuadas tempestivamente no Edital pelo Ministério da Saúde e, ainda, que se fazia presente o *periculum in mora* reverso, em razão de os serviços não poderem ser interrompidos, pois haveria o comprometimento de políticas públicas de saúde. Ademais, os serviços estão sendo atualmente executados mediante contratação emergencial, não prorrogável, cuja vigência irá encerrar em 11/7/2024.
23. Assim, concluiu-se ser suficiente dar ciência ao Ministério da Saúde das falhas observadas, de modo a evitar sua repetição em certames futuros e a evitar a materialização daquela que poderia propiciar a realização de pagamentos indevidos no decorrer da execução do contrato que venha a ser firmado em decorrência do Pregão Eletrônico 90027/2024.
24. Também foi proposta a constituição de apartado do tipo Representação, de iniciativa desta AudContratações, de modo a realizar as audiências propostas no TC 044.607/2021-0 – MON (apenso ao TC 021.034/2023-0 – ACOM) e o arquivamento do processo.
25. Considerando o exposto e, especialmente, que a Solicitação originalmente versava sobre o Pregão Eletrônico 32/2022, revogado em 31/3/2023 por iniciativa do Ministério da Saúde;



considerando que há processo licitatório já homologado pelo Ministério da Saúde tendo por objeto a contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (peça 46); torna-se possível concluir que esta SCN foi atendida e, consequentemente, propor o seu arquivamento, consoante o disposto no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

3. Ao final, a unidade técnica sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento:

26. Em virtude do exposto, propõe-se:

26.1. **considerar atendida esta Solicitação**, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008;

26.2. **informar** ao Exmo. Sr. Kiko Celeguim, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, em relação ao Requerimento 130/2022-CFFC, de autoria do Deputado Lucas Vergílio (SOLIDARI-GO), que:

a) o Pregão Eletrônico 32/2022 foi revogado, em 31/3/2023, por iniciativa do Ministério da Saúde;

b) no âmbito do TC 039.853/2023-3 – REPR, por decisão do Ministro Relator Vital do Rêgo, em 19/12/2023, foi determinado cautelarmente ao Ministério da Saúde que se abstinhasse de prosseguir com o procedimento licitatório destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde com parcelamento do objeto e adotasse providências para adequação do referido certame, sem a possibilidade de prestação do serviço por empresas distintas;

c) a referida medida cautelar foi referendada pelo Plenário ao exarar o Acórdão 37/2024, de 17/1/2024, havendo registro de interposição de Agravo pelo Ministério da Saúde, em 21/2/2024, ainda não apreciado pelo Tribunal;

d) em razão da impossibilidade de dar continuidade a certame com o parcelamento do objeto, que se encontrava em planejamento, o Ministério da Saúde publicou, em 13/5/2024, o Edital do Pregão Eletrônico 90027/2024 tendo por objeto a contratação concentrada em uma única empresa de serviços de transporte e de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES); e

e) o referido Edital foi analisado pela AudContratações no âmbito do TC 021.034/2023-0 – ACOM, processo em que foram estendidos os atributos para tratamento de Solicitação do Congresso Nacional definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, razão pela qual as deliberações nele proferidas serão devidamente comunicadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, tão logo o processo seja julgado pelo Tribunal.

26.3. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Em exame, Solicitação do Congresso Nacional ao TCU para averiguação de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 32/2022, conduzido pelo Ministério da Saúde, para contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES).

2. A solicitação questionou, especialmente, a decisão do Ministério da Saúde de contratação da prestação de serviços na modalidade separada, ou seja, com os serviços de transporte e de armazenagem sendo prestados por empresas distintas, revertendo a diretriz que guiava as contratações anteriores, que abarcava os dois serviços de forma conjunta.



3. Após questionamentos do TCU, a pasta ministerial adiou a licitação questionada. Assim, conforme Acórdão 1.270/2023-TCU-Plenário, acompanhei a proposta da unidade técnica e indeferi o pedido de cautelar, sem prejuízo de que o pedido fosse reavaliado futuramente, caso implementados os requisitos para sua concessão. Na mesma decisão, foi prorrogado o prazo para atendimento à presente solicitação, bem como a autuação de processo de acompanhamento (TC 021.034/2023-0), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos destinados à contratação da prestação dos serviços de transporte e armazenagem de IES.
4. Posteriormente, por meio do Acórdão 380/2024-TCU-Plenário, explanei que, ante a importância e complexidade do tema, haveria necessidade de nova prorrogação do prazo, motivada pela decisão do Ministério da Saúde de revogar o certame que fundamentou a solicitação, com a efetiva avaliação do objeto no processo de acompanhamento.
5. Diante da imprescindibilidade dos serviços, em 11/7/2023 o Ministério da Saúde assinou contrato emergencial com vigência improrrogável por doze meses, e cláusula resolutiva prevendo a rescisão contratual, tão logo fosse concluído novo certame licitatório, situação até então impeditiva de análise conclusiva desta solicitação, pela indefinição do objeto remanescente.
6. Nesse intervalo de tempo, foi apresentada representação (TC 039.853/2023-3) junto a esta Corte, questionando os termos do procedimento licitatório em vias de ser realizado pelo Ministério da Saúde para a contratação em exame.
7. O Ministério da Saúde havia decidido separar o objeto da licitação de forma que os serviços de transporte e armazenagem pudessem ser prestados por empresas distintas.
8. Consoante as informações colhidas na referida representação e no acompanhamento do TCU acerca do objeto, decidi, cautelarmente, determinar ao Ministério da Saúde que se abstivesse de prosseguir com o procedimento licitatório para a contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde de forma separada, o que foi referendado pelo Plenário por meio do Acórdão 37/2024-TCU-Plenário.
9. Nesse contexto, o Ministério da Saúde promoveu o Pregão Eletrônico 90027/2024, para a contratação concentrada em uma única empresa de serviços de transporte e de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES), ou seja, nos moldes em que os serviços já vinham sendo prestados.
10. Ao acompanhar o novo certame, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) constatou impropriedades no edital, mas, após esclarecimentos do Ministério da Saúde, concluiu, em vista das correções efetuadas tempestivamente, que seria suficiente dar ciência das falhas observadas, de modo a evitar sua repetição em certames futuros.
11. A partir do Pregão Eletrônico 90027/2024, por meio de seu Departamento de Logística em Saúde da Secretaria-Executiva, o Ministério firmou o Contrato 246/2024 (processo 25000.000438/2024-02) em 25/6/2024, no valor de R\$ 549.873.899,22.
12. O valor estimado para contratação foi de R\$ 621.267.731,44, com a apresentação de propostas por dez empresas. Após a fase de julgamento, o menor valor apresentado foi de R\$ 552.230.054,13, posteriormente negociado pelo pregoeiro, chegando-se ao resultado final de R\$ 549.888.059,89.
13. Desse modo, apesar de a presente solicitação originalmente versar sobre o Pregão Eletrônico 32/2022, acompanhamos toda a trajetória desde a revogação do referido certame, em 31/3/2023, por iniciativa do próprio Ministério da Saúde, o delineamento da nova licitação, a realização do Pregão Eletrônico 90027/2024, até a assinatura do Contrato 246/2024.



14. Portanto, concluímos que a presente Solicitação do Congresso Nacional foi integralmente atendida.

Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1664/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.554/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de averiguação de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 32/2022 do Ministério da Saúde, destinado à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES);

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

9.1. considerar atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 215/2008;

9.2. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados acerca da presente deliberação e informar, em atendimento ao Requerimento 130/2022-CFFC, que:

9.2.1. o Pregão Eletrônico 32/2022 foi revogado, em 31/3/2023, por iniciativa do Ministério da Saúde;

9.2.2. a contratação dos serviços de transporte e de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES) na modalidade conjunta, para prestação dos serviços por uma única empresa, foi licitada por meio do Pregão Eletrônico 90027/2024 e resultou no Contrato 246/2024 (processo 25000.000438/2024-02), firmado em 25/6/2024, com a empresa VTC Operadora Logística Ltda, no valor de R\$ 549.873.899,22; e

9.2.3. o edital do Pregão Eletrônico 90027/2024 foi analisado no âmbito do TC 021.034/2023-0, processo de acompanhamento para o qual foram estendidos os atributos para tratamento de Solicitação do Congresso Nacional definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008, razão pela qual as deliberações nele proferidas serão devidamente comunicadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, tão logo o processo seja julgado pelo TCU;



9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1664-34/24-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.

TC 029.943/2022-1 [Apenso: TC 039.270/2023-8].

Natureza: Representação.

Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Interessado: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – Igesdf (28.481.233/0001-72).

Representação legal: Tullio Cunha Nogueira Aguiar (OAB/DF 65.833), Guilherme Vieira Nunes Bandeira (OAB/DF 19.310) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE RECURSOS DO INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (IGESDF) QUANTO À SEGREGAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS FEDERAIS APLICADOS. PROCEDENTE. AUSÊNCIA DE RASTREABILIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DETERMINAÇÃO PARA MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FNS EM CONTA ESPECÍFICA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL FEDERAL E PARA IDENTIFICAÇÃO NA ORIGEM DOS RECURSOS REPASSADOS AO INSTITUTO PELO FNS. RECOMENDAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS APLICADOS PELO IGESDF NA EXECUÇÃO DE SEU PLANO DE TRABALHO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 53), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 54) e da unidade técnica (peça 55), a seguir transcrita:

1. Cuidam os autos de representação, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), relacionadas a falta de segregação, por fontes e por metas, da origem dos recursos geridos pelo Instituto, fato que criaria dificuldades à realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle do Distrito Federal (DF) e da União, em especial ao controle a cargo do Tribunal de Contas da União (peça 1, p. 1).

HISTÓRICO

2. O Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF), pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de Serviço Social Autônomo (SSA), foi criado nos termos da Lei Distrital 5.899/2017. Na oportunidade, foi celebrado o Contrato de Gestão 1/2018 com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF), com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, no âmbito do Hospital de Base do Distrito Federal.

3. Em seguida, por ocasião da Lei Distrital 6.270/2019, a denominação da entidade foi alterada para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e ampliou sua área de atuação, incluindo a gestão do Hospital Regional de Santa Maria e as unidades de pronto atendimento (UPAs) de Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Samambaia, São Sebastião e Sobradinho. Com a publicação da Lei 6.425/2019, o instituto também passou a ter competência para construir novas unidades de pronto atendimento.

Elementos da inicial

4. Conforme peça inicial do representante, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) repassa recursos ao Fundo de Saúde do DF, e este, por meio da SESDF, os envia ao IGESDF, contendo nas Notas de Empenho as fontes desses recursos. O IGESDF celebra contratos e pratica atos geradores de despesas, sem, contudo, especificar a origem dos recursos recebidos, apenas afirmando existir dotação orçamentária. Desse modo, os recursos federais repassados são misturados aos recursos locais, pelo Instituto, em uma operação contábil e financeira que compromete a transparência e impossibilita o rastreio desses valores. Isso ocorre porque não se realiza a necessária segregação dos respectivos recursos, por fontes (peça 1, p. 2).

5. O representante acrescenta que a completa desvinculação desses recursos impede que se saiba qual o destino dado às parcelas de recursos federais e às parcelas de recursos distritais utilizados pelo IGESDF, conforme exemplo, abaixo transcrito (peça 1, p. 2-3):

No PT 10.302.6202.2899.0001 CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO INSTITUTO HOSPITAL DE BASE DO DISTRITO FEDERAL - IHBDF-PLANO, por exemplo, as despesas com Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (3390-*)ID são financiadas com recursos livres (Fonte 100, recursos próprios) e com recursos vinculados (Fonte 138003467 CONV.003467/05 GDF/SES/FNS/MS - 000073-0): Outros serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA). Referidas fontes 100 e 138 remuneram o mesmo programa de trabalho.

6. Assim, o IGESDF não faz qualquer referência à origem dos recursos federais recebidos, comprometendo o acompanhamento do gasto público, por não oferecer eficiência e transparência (peça 1, p. 3).

7. Nesse sentido, o representante registra, nos termos da jurisprudência do TCU, que os recursos financeiros, assim como suas aplicações, atinentes a contrato de gestão devem ser depositados em conta bancária específica, em observância ao princípio da transparência (Acórdão 710/2011-Segunda Câmara Relator: Augusto Sherman) (peça 1, p.3).

8. Assim, menciona trecho do Referencial Básico de Governança do TCU, segundo o qual a



transparência é princípio de governança pública (art. 3º, inciso VI, do Decreto Federal 9.203/2017) e se caracteriza pela “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.” (peça 1, p. 3).

9. Argumenta sobre a necessidade de racionalização do controle, pelo Tribunal, dos gastos com saúde realizados pelos entes subnacionais, para tanto, menciona trecho da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 1.786/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Nesse entendimento, alega não fazer sentido que o TCU fiscalize todos os recursos repassados ao aludido contrato de gestão, mormente receitas do DF. Atenta quanto à necessária adoção de sistemática que permita a atuação controladora do Tribunal concentrada nas ações custeadas com a parcela de recursos federais utilizada pelo IGESDF (peça 1, p. 3).

10. Destaca que o TCU já se manifestou no sentido da necessidade de explicitação de objetivos específicos a serem alcançados por entes beneficiados com o emprego de recursos de origem federal repassados a entes subnacionais (peça 1, p. 3-4).

11. Reitera que os recursos federais devem ser movimentados em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, até a sua destinação final, conforme art. 13, § 2º, da Lei Complementar 141, de 13/1/2012. Nesse cenário, o Tribunal, no Acórdão 2.179/2021 – TCU – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, consoante decisão prolatada em processo de Consulta, apontou a necessidade de que os recursos repassados pela União as organizações sociais sejam movimentados em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, respondendo ao consulente que (peça 1, p. 4-5):

9.2.4. a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, inclusive quando eventualmente sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres pelos entes subnacionais, decorre do § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e é uma prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores transferidos para a execução de políticas públicas de saúde (Acórdão 2.179/2021 – TCU – Plenário, Relator BENJAMIN ZYMLER).

12. Desse modo, o representante aduz que se deve exigir a adoção de sistemática de repasse de recursos federais ao IGESDF e de emprego de tais valores por parte dessa entidade que permitam a identificação da destinação final a eles dada e viabilizem a verificação de sua correta aplicação, seja por fonte de recursos, seja por meta contratada. Assim, será possível avaliar a efetividade dos substanciais repasses de recursos federais que custeiam gastos desse instituto (peça 1, p. 5).

13. Ao final requer (peça 1, p. 6):

- a) Seja a presente representação conhecida;
- b) seja determinado ao Ministério da Saúde, em caráter cautelar, com suporte no art. 276 do Regimento Interno do TCU, que condicione qualquer repasse ao FSDF, para aporte ao referido contrato de gestão, à completa discriminação dessa fonte e valores, de modo que fique explícito quais recursos federais se destinam a que resultados, devendo ser utilizado, ainda, banco federal, para movimentação das transferências feitas pela União;
- c) no mérito, seja a cautelar confirmada e a presente Representação julgada procedente, a fim de determinar ao Fundo Nacional de Saúde, ao Fundo de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF que adotem as providências que se fizerem necessárias a garantir:
 - c.1) a imediata e direta identificação da destinação final conferida pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF às parcelas dos recursos federais repassados a esse instituto;
 - c.2) que as despesas suportadas pelos recursos federais transferidos ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF correspondam a metas estabelecidas no contrato de gestão, em face do que dispõe o caput do art. 12 da Lei n.º 9.637, de 1998;



- c.3) que a movimentação dos recursos federais repassados ao IGESDF ocorra, de forma exclusiva, em contas correntes específicas mantidas em instituições financeiras oficiais federais, segregadas por cada contrato firmado, de acordo com as respectivas fontes de custeio e meta (s) contratada (s), em razão do que estabelece o § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012;
- d) seja determinado ao Ministério da Saúde, ao Fundo Nacional de Saúde e ao Fundo de Saúde do Distrito Federal que condicionem a destinação de recursos federais ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF ao cumprimento das medidas acima enunciadas.

Exame da instrução inicial

14. Consoante análise dos autos, a instrução técnica concluiu pelo seguinte entendimento (peça 7, p.10 e 11):

46. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar 75/1993, e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014.

47. De acordo com os elementos expostos, entende-se que a exigência de rastreabilidade na aplicação de recursos públicos destinados a ações de saúde, bem como a necessidade de movimentação dos recursos federais em conta corrente exclusiva mantida por instituição financeira federal, estão amplamente consolidadas e regulamentadas nas várias instâncias da administração pública federal e devem ser observadas pelos entes da federação, mesmo quando aplicados diretamente ou pelas entidades do terceiro setor.

48. Portanto, configuram indícios de irregularidades presentes nos autos a movimentação dos recursos aplicados pelo IGESDF sem utilização de conta bancária exclusiva mantida em instituição financeira oficial federal, bem como a falta de transparência quanto à identificação dos recursos oriundos da União e sua destinação final, haja vista o disposto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário; e tendo em vista a necessidade de as despesas realizadas estarem vinculada a objetivos e metas pré-estabelecidos em contrato de gestão, consoante previsto no art. 12, caput, da Lei 9.637/1998, bem como no Acórdão 3.129/2014-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

49. Porém, em exame sumário e não exauriente do processo, não está claro se, aos serviços sociais autônomos e demais entidades do terceiro setor, aplicam-se o Decreto 10.540/2020 e as normas de padronização das fontes e destinações de recursos públicos emitidas pela STN e pela SOF, que estabelecem regras de classificação orçamentária e de execução contábil e orçamentária próprias da contabilidade pública, tema que será aprofundado na análise de mérito do processo.

50. Propõe-se, pois, a oitiva do Ministério da Saúde, da SES/DF e do IGESDF para manifestarem-se sobre os elementos tratados nessa representação.

51. Todavia, não há nos autos indícios de irregularidades na aplicação dos recursos geridos pelo IGESDF, e tendo em vista que a eventual suspensão dos repasses federais poderia comprometer os serviços de saúde prestados nessas unidades hospitalares, gerando possível prejuízo à população local, resta configurado o perigo da demora reverso, razão pela qual se propõe indeferir a medida cautelar requerida.

15. Desse modo, a proposta foi pelo indeferimento da medida cautelar requerida e a oitiva do Ministério da Saúde, da SES/DF e do IGESDF para manifestarem-se sobre os fatos apontados na presente representação, em especial em relação aos pontos abaixo descritos (peça 7, p. 11 e 12):

52.3.1. falta de identificação da fonte dos recursos aplicados pelo IGESDF, comprometendo a transparência dos gastos públicos e a rastreabilidade dos valores federais repassados ao ente, tendo em vista o disposto no Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário;

52.3.2. a movimentação dos referidos recursos sem utilização de conta corrente exclusiva



mantida em instituição financeira oficial federal, segregada por cada contrato firmado, de acordo com as respectivas fontes de custeio e meta(s) contratada(s), tendo em vista o disposto no § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, assim como no item 9.3.4, do Acórdão 710/2011-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman e no item 9.2.4, do Acórdão 2179/2021-TCU Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler;

52.3.3. a ausência de identificação da destinação final conferida pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF às parcelas dos recursos federais repassados a esse instituto, haja vista o disposto no §4º, do art. 13, da Lei Complementar 141/2012, assim como no item 9.2.3, do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; e

52.3.4. ausência de correspondência dos recursos federais transferidos a metas estabelecidas no contrato de gestão, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao seu cumprimento, de acordo com o caput do art. 12 da Lei 9.637, de 1998, bem como com o Acórdão 3.129/2014-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

16. Nesses termos, a proposta contou com a concordância do Secretário-Substituto (peça 8), foi aceita pelo Relator, sendo indeferido o pedido de cautelar e determinada a realização das oitivas nos termos propostos pela unidade técnica (peça 9).

17. A oitiva do Ministério da Saúde foi efetivada mediante Ofício 66165/2022-TCU/Seproc (peças 10 e 11). Conforme Ofício 66166/2022-TCU/Seproc, foi realizada a oitiva da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal (peças 13 e 15) e, mediante Ofício 66168/2022-TCU/Seproc, foi realizada a oitiva do Instituto de Gestão Estratégica da Saúde do Distrito Federal (peças 12 e 14). Os destinatários das oitivas obtiveram prorrogação de prazo (peças 16 e 17; 18 e 20; 24 e 28).

Exame da segunda instrução

18. Assim, a análise das informações obtidas em resposta às oitivas considerou as seguintes ponderações, em síntese (peça 33, p.11-18, parágrafos 49-90):

18.1 Em relação aos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF) na modalidade fundo a fundo e sub-repassados ao IGESDF não existe acompanhamento direto até a aplicação final.

18.2 Os recursos recebidos pelo instituto, transferidos do FSDF, não indicam a origem, se oriundos de repasses do FNS (sendo assim recursos de origem federal) ou se oriundos de recursos próprios do DF. Ademais, os recursos referentes ao Contrato de Gestão 01/2018 e seus aditivos, independente da origem, são repassados à conta do Banco Regional de Brasília (BRB), sendo esta a conta que movimenta a aplicação dos recursos na execução orçamentária do IGESDF.

18.3 O IGESDF, criado sob a forma de serviço social autônomo pela Lei Distrital 5.899/2017, alterada pela Lei Distrital 6.270/2019, tem importante papel social na prestação de serviços de saúde uma vez que tem como objetivo prestar assistência médica qualificada com atendimento exclusivo e gratuito aos usuários do Sistema Único de Saúde, em auxílio à atuação do Poder Público, mediante gestão de unidades públicas de saúde pertencentes à estrutura do Distrito Federal (DF), e submetendo-se aos princípios expressos no art. 198 da Constituição Federal e art. 7º da Lei Federal 8080/1990, bem como as políticas e as diretrizes estratégicas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF).

18.4 Nos termos do art. 2º da Lei 5.899/2017, compete à SES/DF supervisionar a gestão do IGESDF. Para tanto celebra contrato de gestão com o Instituto para o cumprimento das finalidades para o qual foi criado. O contrato, com prazo de vigência de até 20 anos (podendo ser renovado ou prorrogado), deve estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade (Art. 2º, III da Lei 5.899/2017).

18.5 Conforme o normativo, o orçamento-programa do IGESDF para execução das atividades previstas no contrato de gestão é submetido anualmente à SES/DF, a qual supervisiona a



execução do contrato de gestão, sendo a fiscalização da competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Além disso, o Instituto deve apresentar anualmente, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato de gestão e as análises gerenciais cabíveis. Por sua vez, no prazo de 30 dias, a SES/DF deve apresentar parecer sobre o relatório ao TCDF, que julga a respectiva prestação de contas e, no prazo de 90 dias, delibera sobre o cumprimento do contrato de gestão.

18.6 A Lei 5.899/2017 prevê que o Conselho de Saúde do DF promoverá o controle social do contrato de gestão durante seu desenvolvimento, podendo recomendar, a qualquer tempo, a adoção de medidas que julgue necessárias para corrigir falhas ou irregularidades identificadas no atendimento à população (Art. 2º, XVII, da Lei 5.899/2017).

18.7 O FNS, operacionalizador financeiro dos recursos do SUS, transfere recursos federais na modalidade fundo a fundo para o FSDF, observando os blocos de financiamento (Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde) com suas contas específicas no Banco do Brasil, para que a SESDF possa realizar, de forma descentralizada, as políticas e programas de saúde, previamente submetidas ao Conselho de Saúde do DF e em consonância com a Política Nacional de Saúde.

18.8 O FSDF, conforme orientação da SESDF e o estabelecido no Contrato de Gestão 01/2018, transfere recursos para o IGESDF na conta do instituto mantida junto ao Banco Regional de Brasília, onde os recursos são movimentados.

18.9 Segundo o IGESDF, os recursos repassados pelo FSDF são originários de dotação consignada no Orçamento Geral Anual do Distrito Federal, especificamente para o Programa de Trabalho destinado à manutenção e funcionamento do Instituto, capacitação de profissionais e pesquisa, em conformidade com o Programa de Trabalho Anual, aprovado pela SESDF e operacionalizado pelo Contrato de Gestão 01/2018, tudo conforme previsto na Lei 5.899/2017 (lei de criação do IGESDF).

18.10 O IGESDF argumenta que a SESDF faz o repasse para aplicação de acordo com o planejamento previsto no Plano de Trabalho e no Contrato de Gestão 01/2018. Assim, não teria como identificar se tais valores, repassados pelo FSDF, seriam de origem federal ou seriam recursos próprios do orçamento do DF e que, para efetuar tal vinculação seria necessária informação da SESDF.

18.11 Em relação aos recursos pleiteados diretamente na Esfera Federal, cujos Planos de Trabalho são aprovados por meio da Plataforma +Brasil, o IGESDF aduz que esses são gerenciados na própria plataforma, em conta bancária junto ao Banco do Brasil, e toda a execução, incluindo a prestação de contas, ocorre nesse sistema.

18.12 Consoante informações prestadas pela SESDF, por meio da Diretoria-Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, nos termos da Lei 5.899/2017, as atividades do IGESDF devem ser acompanhadas pela SESDF, desde a aprovação do Plano de Trabalho Anual do Instituto, até a aprovação das contas anuais, submetidas à SESDF para emissão de parecer e posterior envio ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

18.13 Segundo informado, na estrutura da SESDF, existem duas unidades que realizam o acompanhamento do IGESDF: Comissão de Acompanhamento do Contrato do IGESDF (CAC-IGES) e Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS), a primeira é responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução do contrato de gestão e a segunda é a unidade gestora responsável pela instrução documental que subsidia o processo de liquidação e repasse de recursos financeiros pelo SES/FSDF, com indicação dos valores de pessoal e custeio que devem ser repassados ao Instituto.

18.14 Em consulta aos sistemas do TCU, consta o processo TC 020.900/2022-8, Representação, apresentada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), dando notícia de processo de Representação 26/2021-G2P apresentado pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal



(MPCDF) ao TCDF a respeito da falta de disponibilização das prestações de contas dos recursos geridos pelo IGESDF, tanto aos órgãos de controle do Distrito Federal como aos da União, desde a sua criação, fato que estaria impedindo a apuração da regularidade dos dispêndios realizados pelo instituto.

18.15 Em conformidade com a Lei 5.899/2017, as atividades do instituto são acompanhadas pela SESDF que, como supervisora da gestão do instituto e da execução do contrato de gestão com ele firmado, realiza o acompanhamento desde a aprovação do Plano Anual de Trabalho, do orçamento-programa do IGESDF, até a análise da prestação de contas que deve ser apresentada à SESDF até 31 de março do exercício seguinte (Art. 2º, I, V, VI, XIV e XV, da Lei 5.899/2017). Este normativo também estabelece a competência do TCDF para fiscalizar a execução do contrato de gestão e ao Conselho de Saúde do DF a competência para promover o controle social do referido contrato de gestão (Art. 2º, XVI e XVII da Lei 5.899/2017).

18.16 Consta na instrução do TC 020.900/2022-8, que o IGESDF teria encaminhado as prestações de contas de 2018 e 2019 para a SESDF e que, desde 2020, as prestações de contas estariam sendo encaminhadas mensalmente via sistema informatizado. Assim, a pendência estaria no âmbito da SESDF que não estaria encaminhando no prazo estabelecido na legislação o parecer acompanhado das contas do instituto ao TCDF.

18.17 O TCU possui competência para fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos entes subnacionais pela União, tendo em vista o inciso VI do art. 71 da Constituição Federal, entretanto, verifica-se que a competência primária para exercer o controle sobre a atuação do IGESDF, incluindo o controle e acompanhamento de possíveis recursos federais repassados ao FSDF sub-repassados ao IGESDF no âmbito do Contrato de Gestão é da SESDF, do TCDF e do Conselho de Saúde do Distrito Federal, nos termos da Lei 5.899/2017 (lei de criação do IGESDF). A referida Lei, inclusive, condiciona a renovação do Contrato de Gestão às ações de controle dessas entidades que, ao final, devem constatar a consecução dos objetivos preestabelecidos.

18.18 A Cláusula Décima Primeira do Contrato de Gestão 1/2018 dispõe que o valor do referido contrato é estabelecido em cada exercício, em dotação global do Orçamento Geral do Distrito Federal e em créditos adicionais para o Programa de Trabalho destinado à contratualização do instituto. Assim, a execução do referido contrato não está vinculada a recursos específicos, sendo o vínculo o orçamento anual do DF com os recursos destinados à saúde.

18.19 O Decreto 7.507/2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece que os recursos serão depositados e mantidos em conta específica aberta para esse fim em instituições financeiras oficiais federais (Art. 2º, do Decreto 7.507/2011). O parágrafo primeiro desse artigo dispõe que a movimentação desses recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. Em relação à área da saúde, os recursos de que trata o referido decreto são os previstos nas Leis 8080/1990 e 8142/1990 (peça 33, p. 15, parágrafo 73).

18.20 A Lei Complementar 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CF para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabelece normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas de saúde nas três esferas, dentre outras providências. Importando destacar os dispositivos a seguir:

a) art. 2º: considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

(...)

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos,



ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população. Parágrafo único: Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios **deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde** (grifamos).

b) art. 13º, § 2º: Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

c) art. 3, § 4º: A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

18.21 Em relação aos procedimentos adotados pelo IGESDF não se pode atribuir irregularidades uma vez que ao receber os recursos do FSDF para execução do programa de trabalho estabelecido no orçamento anual do Distrito Federal para a área de saúde, não tem como identificar qual parcela dos recursos recebidos seriam de origem federal. Essa informação teria de ser prestada pelo órgão repassador, no caso o Fundo de Saúde do Distrito Federal (peça 33, p. 15, parágrafo 75).

18.22 Ademais, conforme apurado em processo específico no âmbito do TCU (TC 020.900/2022-8), o Instituto vem cumprindo em boa parte com as normas às quais se vincula, prestando contas, ainda que com alguns eventos de atraso, da aplicação dos recursos provenientes do FSDF bem como de sua atuação.

18.23 Consoante manifestação do FSDF, o fundo tampouco teria condições de identificar as parcelas dos recursos federais repassados ao Instituto considerando que não se demonstrou a existência, no âmbito do IGESDF, de manutenção dos recursos federais em contas específicas (peça 33, p. 15, parágrafo 77).

18.24 Em relação à atuação da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF), nos autos não existem evidências de procedimento irregular em relação ao acompanhamento das ações do IGESDF ou na execução das políticas de saúde do DF.

18.25 Conforme as Leis 5.899/2017 e 6.270/2019, que regulam a existência e atuação do IGESDF, a Secretaria é responsável pela execução do Programa de Trabalho constante do orçamento anual do DF destinado a contratualização do instituto. O acompanhamento das atividades do IGESDF vai desde a aprovação do Plano de Trabalho Anual até a análise da prestação de contas da aplicação dos recursos do instituto.

18.26 Além disso, os princípios e diretrizes do SUS, definidos no Capítulo II da Lei 8080/1990 priorizam a autonomia dos entes federados no Sistema Único de Saúde.

18.27 Conforme o art. 19 da Lei 8080/1990, compete ao Distrito Federal as atribuições reservadas aos estados e aos municípios (elencadas nos seus arts. 17 e 18). Dentre as atribuições destacam-se: (a) planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; (b) dar execução, no seu âmbito de atuação, à política de insumos e equipamentos para a saúde; (c) gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros; (d) celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução; (e) normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

18.28 O representante não questiona a atuação do Instituto nem denuncia irregularidades que possam resultar em danos ao erário, conforme analisado na primeira instrução (peça 7, p. 10-11). A questão está vinculada aos procedimentos adotados na execução dos Contrato de Gestão firmado pela SESDF com o IGESDF, pois não permitem a rastreabilidade da utilização dos recursos federais repassados ao FSDF redistribuídos ao IGESDF, comprometendo o acompanhamento do



gasto público, notadamente em relação aos recursos federais.

18.29 O Tribunal, em resposta à consulta formulada pela Procuradoria da República, mediante o Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), manifestou o seguinte entendimento em relação à questão da rastreabilidade dos recursos federais:

9.2.2.2. nos casos de sub-repasse de recursos federais para organizações sociais de saúde (OSS) e entidades congêneres do terceiro setor, é importante que o Governo Federal envide esforços para manter sistema eletrônico centralizado, visando ao controle da execução financeira dos recursos federais aplicados por entidades privadas, inclusive os repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios e posteriormente destinados às entidades do terceiro setor;

9.2.3. cabe aos Ministérios da Economia e da Saúde avaliar a melhor estratégia para o recebimento das informações necessárias de forma a assegurar a identificação do credor final no caso de pagamento de ações e serviços de saúde pelas organizações da sociedade civil e entidades congêneres com recursos de natureza federal recebido por intermédio dos entes subnacionais;

9.2.4. a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, inclusive quando eventualmente sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres pelos entes subnacionais, decorre dos § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e é uma prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores transferidos para a execução de políticas públicas de saúde;

18.30 O Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (Relator Min Aroldo Cedraz) nos autos que tratou do Parecer sobre a Prestação de Contas do Presidente da República relativas ao exercício 2021, trouxe entendimento semelhante, conforme recomendação a seguir:

Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)

18.31 Consoante documentação apresentada pela SESDF, consta manifestação favorável da Diretoria-Executiva do FSDF no sentido de sugerir que o IGESDF seja instado a providenciar a abertura de contas correntes em instituição financeira oficial federal, segregadas de acordo com as fontes de custeio e metas (peça 33, p. 17, parágrafo 87).

18.32 Em resposta à oitiva, o IGESDF informa que iria diligenciar junto à SESDF a realização de trabalhos em conjunto para otimizar o procedimento e deixá-lo aderente às recomendações do TCU e legislação de regência (peça 33, p. 17, parágrafo 88).

19. Desse modo, a análise concluiu pela procedência da representação, evidenciada a falta de instrumentos que permitam, de forma clara, a rastreabilidade dos recursos repassados pelo FNS redistribuídos ao IGESDF pela SESDF. Conforme constatado, os recursos repassados ao IGESDF, independente de originários do FNS ou do orçamento do DF, são movimentados em uma única conta junto ao Banco Regional de Brasília, e aplicados em ações e programas do Plano de Trabalho Anual do instituto, sem possibilidade de identificação da fonte financeira de custeio em relação à origem dos recursos.

20. Entretanto, considerando que já existe posicionamento deste Tribunal relacionado à questão tratada nesta representação e que, conforme a análise da primeira instrução (peça 7), não se



apresentam nos autos indícios de uso irregular dos recursos pelo IGESDF, foi proposta recomendação à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), como segue (peça 33, p.19-20):

b) diligenciar a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fulcro no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, para que, no prazo de 15 dias, apresentem comentários às possíveis propostas de recomendações abaixo indicadas, solicitando informações quanto às consequências práticas de suas implementações e eventuais alternativas para solução do problema apontado nesta representação.

Potencial proposta de recomendação:

Recomendar, com fundamento no RITCU, art. 250, III, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fulcro no art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º, do Decreto 7507/2011 e em sintonia com o subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, para que, em conjunto:

i) estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos repassados ao Instituto pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF; e

ii) estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF;

iii) Recomendar, com fundamento no RITCU, art. 250, III, ao IGESDF que passe a movimentar os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do FSDF em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, nos termos do Decreto 7507/2011, art. 2º; da Lei Complementar 141/2012, art. 13; bem como do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4 (Relator Ministro Benjamin Zymler).

21. Nesses termos, consoante art. 14 da Resolução TCU 315/2020, foi proposto o envio da instrução à SES-DF e ao IGESDF, a fim de dar oportunidade aos seus gestores para apresentarem comentários às propostas de recomendações, solicitando informações quanto às consequências práticas de suas implementações e eventuais alternativas para solução do problema apontado.

EXAME TÉCNICO

22. A proposta foi acolhida conforme Pronunciamento da Subunidade (peça 34) e Pronunciamento da Unidade (peça 35), nos termos da delegação de competência concedida pelo Senhor Auditor-Chefe da AudSaúde, por meio da Portaria-AudSaúde 2/2023, art. 1º, e diante do disposto na Resolução TCU 315/2020, art. 14, a íntegra da instrução de peça 33 foi submetida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito, a fim de que, no prazo de quinze dias, apresentassem comentários à proposta formulada.

23. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 35), foi promovida a comunicação para o envio da instrução (peça 33) à SESDF e ao IGESDF, por meio dos Ofícios 54000/2023-TCU/Seproc e 53999/2023-TCU/Seproc (peças 36 e 37), datados de 26/10/2023. A SESDF solicitou e foi atendida em seu pedido de prorrogação de prazo (peças 40 e 45).

24. A SESDF e o IGESDF tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme documentos constantes das peças 38 e 39, respectivamente, tendo apresentado, seus comentários, de acordo com os documentos constantes das peças 46 e 42-43, respectivamente.

Comentários da SESDF



25. Os comentários da SESDF foram encaminhados por meio do Ofício 121/2024 - SES/GAB, dando notícias que a Assessoria de Acompanhamento de Diligências de Órgãos de Controle, consoante Despacho - SES/CONT/ASDOC (130546573 e anexos), havia colacionado os esclarecimentos fornecidos pelas áreas técnicas (peça 46, p.1 e 2).

26. Desse modo, o Despacho - SES/CONT/ASDOC (peça 46, p. 27 e 28) destacou as seguintes informações sobre a documentação encaminhada: i). esclarecimentos apresentados pela área técnica, por meio do Despacho da Subsecretaria de Administração Geral - SES/SUAG (130527416); ii). Ofício 81/2023 - IGESDF/DP/GAB/ASJUR/CJDOC (127701983); e iii). existência de demanda semelhante à matéria discutida segue em instrução no processo 00060-00349622/2023-14, no qual constam manifestações da Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, bem como da Secretaria Adjunta de Gestão em Saúde, por meio do Despacho - SES/SAG (130436459).

27. Nos termos constantes no Despacho-SES/SUAG, de 4/01/2024 (peça 46, p.29-38), podemos considerar as seguintes informações, em resumo:

27.1 O processo 00060-00593052/2023-06, o qual encaminha o Termo de Recomendação 36/2023-PJ/GAB/PRDF (128761787) expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal - MPF, trata de demanda similar à matéria, e fora feita determinação da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG/SES (128943184) a qual também atende às recomendações exaradas pelo TCU.

27.2 Conforme Despacho da Diretoria de Administração de Contratos de Gestão, Contratos Assistenciais e Convênios - SES/SUAG/DACG (130430128), foi solicitada a segregação de contas ao IGESDF, consoante determinação da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG/SES (128943184), por meio do Ofício 1 (130428235), em apertada síntese, a saber (peça 46, p.29-38):

Ao Senhor

JURACY CAVALCANTE LACERDA

Diretor-Presidente

Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF)

Assunto: Termo de Recomendação Nº 36/2023-PJ/GAB/PRDF.

Senhor Diretor-Presidente,

Trata-se do Memorando Nº 198/2023 - SES/FSDF (128773492) da Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal - SESDF, que encaminha o Termo de Recomendação Nº 36/2023-PJ/GAB/PRDF (128761787) expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal - MPF.

A partir do mencionado Termo de Recomendação, percebe-se que a exigência de rastreabilidade na aplicação de recursos públicos destinados a ações de saúde, bem como a necessidade de movimentação dos recursos federais em conta com ente exclusiva mantida em instituição financeira federal, está amplamente consolidada e regulamentadas e deve ser observada pelos entes da federação, mesmo quando aplicados diretamente ou pelas entidades do terceiro setor.

Assim, considerando o exposto e em atendimento à determinação da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG/SES, solicita-se a este Instituto a segregação das contas conforme PORTARIA DE CONSOLIDAÇÃO Nº 6, DE 28 DE SETEMBRO DE 2017, que dispõe das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde:

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

(Origem: PRT MS/GM 204/2007, CAPÍTULO I)

Art. 2º O financiamento das ações e serviços públicos de saúde é de responsabilidade das três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), observado o disposto na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e na Lei Orgânica da Saúde. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)



(...)

Art. 3º- A Os recursos federais vinculados aos fundos de saúde estaduais, municipais ou do Distrito Federal mantidos nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 1.122 desta Portaria serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas do ente federativo. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

§ 1º A movimentação dos recursos de que trata o caput será realizada, exclusivamente, por meio eletrônico, mediante crédito em conta-corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados e qualificados como ativos na Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

(...)

§ 4º Fica vedado o depósito de recursos de origem estadual, municipal e distrital nas contas-correntes utilizadas para o recebimento de recursos federais na modalidade fundo a fundo. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

§ 5º Em se tratando de recursos federais transferidos pela gestão local do SUS para organizações sociais e entidades congêneres para a gestão de unidades de saúde públicas, sua manutenção e movimentação se darão, exclusivamente, em instituições financeiras oficiais federais, sendo obrigatório que o destinatário dê publicidade à utilização dos recursos em seus sítios eletrônicos. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

(...) (grifo do original, excluída tarja vermelha)

28.O Ofício 81/2023 - IGESDF/DP/GAB/ASJUR/CJDOC, de 23/11/2023 (peça 46, p.39), em resposta à demanda da SESDF, referente aos assuntos tratados no âmbito deste processo, informou sobre a possibilidade técnica de atendimento do que fora recomendado, porém sopesando os eventuais empecilhos, em suma, demonstrou o motivo técnico-operacional para o não acatamento, a priori, das recomendações.

29.Consta informação no documento emitido pela Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, por meio do Despacho – SES/FSDF, de 18/12/2023, sobre demanda semelhante à matéria discutida (peça 46, p.64).

Comentários da IGESDF

30.Os comentários do IGESDF foram encaminhados às peças 42 e 43, e estão embasados no Despacho-IGESDF/DVP/GGCFC da Gerência Geral de Contabilidade e Finanças e Custos da Diretoria da Vice Presidência do IGESDF, posto à peça 43, p. 29-32 e transcrito à peça 42, p.2-9.

31.Em relação a adoção de procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos repassados ao IGESDF pelo FSDF, por força do contrato de gestão, de modo a evidenciar os valores oriundos do FNS redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF e, que passe a movimentar os recursos em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, informou o seguinte (peça 43, p.29-31):

31.1 Foram promovidas alterações na Minuta do Contrato de Gestão pelo grupo de trabalho destinado a consolidação do novo contrato de gestão com o objetivo de atender a demanda (peça 42, p.3-4).

31.2 O IGESDF possui relacionamento de forma primária com a Instituição Financeira Banco Regional de Brasília S.A. (BRB) e secundária com o Banco do Brasil S.A.

31.3 Os repasses de recursos por meio de Emendas Parlamentares e Convênios Federais ao IGESDF já são controlados em conta corrente específica sendo possível rastrear o contrato firmado, as fontes de custeio e meta contratada.

31.4 A redação da Minuta do novo Contrato de Gestão, na sua Cláusula 6ª, dos Recursos Financeiros, Subcláusula 4ª, tem como objetivo atender a demanda na fase da execução financeira.



31.5 A exigência que as movimentações dos recursos federais repassados ao IGESDF ocorram, de forma exclusiva, em contas correntes específicas mantidas em instituições financeiras oficiais federais, segregadas por cada contrato firmado, de acordo com as respectivas fontes de custeio e meta(s) contratada(s), em razão do que estabelece o §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 é possível de ser atendida em sua integralidade. No entanto, o IGESDF não tem como identificar, nos recursos recebidos do FSDF, quais parcelas teriam origem federal (peça 42, p.5).

31.6 A criação de uma conta corrente específica por contrato mantidas em instituições oficiais federais atende integralmente a necessidade de segregação, por fontes e por metas, dos recursos federais geridos pelo Instituto. Entretanto, a criação de mais de uma conta por fontes e metas contratadas por contrato traz dificuldades e aumento dos custos operacionais administrativos de controle, devendo a administração considerar a relação dos recursos aplicados e o benefício desse investimento.

31.7 Nesse sentido, pontuou que não é difícil de rastrear pelas movimentações realizadas em uma conta corrente específica a natureza das duas fontes de custeio (Custeio com Pessoal e Custeio) por metas contratadas. Considerando que os recursos de investimentos têm como origem Emendas Parlamentares e Convênios já controlados em conta corrente específica. Portanto a administração deve sopesar e realizar a adequada avaliação da relação custo-benefício de um controle mais analítico e específico levando em consideração as dificuldades operacionais de tal controle.

31.8 O IGESDF teria condições de indicar uma conta corrente específica mantida em instituição financeira oficial federal para recebimento dos recursos federais (transferidos FNS para FSDF) advindos do contrato de gestão com a SES/DF. E de forma discricionária realizar a execução financeira das suas obrigações com pessoal, material de consumo (medicamentos, produtos para saúde, OPME), serviços de terceiros, despesas gerais e concessionárias em consequência da execução contratual.

31.9 A folha de pagamento de pessoal do IGESDF, por força de convênio estabelecido entre o GDF e o Banco Regional de Brasília-BRB é processada integralmente no BRB. O sistema utilizado pelo IGESDF para pagamento da sua folha é o de remessa e retorno do arquivo CNAB.

31.10 O IGESDF teria que segregar o pagamento de sua folha de salários em duas instituições financeiras, executando parte no BRB e parte no Banco do Brasil, por exemplo? Como separar o valor exato que seria pago com recursos transferidos pela SESDF de fontes federais (FNS para FSDF) como custeio de pessoal? O IGESDF deverá executar no BRB somente a diferença de valor da folha não suportada pelos recursos federais repassados ao IGESDF para custeio com pessoal? Poderia o IGESDF realizar a movimentação, por meio de transferência dos recursos repassados na Conta do Banco do Brasil para a Conta do BRB, para execução financeira programada para o dia?

31.11 Apontou os questionamentos acima, como consequências práticas de gestão administrativa e financeira impactadas pela implementação da recomendação.

32. Em relação aos procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF, o documento informou o que segue (peça 43, p. 31-32):

32.1 O Plano Orçamentário Anual (POA) do IGESDF é um documento orçamentário financeiro, elaborado atualmente e anualmente pela Superintendência de Planejamento e Qualidade (SPLAQ), que estabelece as receitas do IGESDF para o planejamento e execução das despesas de suas Unidades em um respectivo exercício.

32.2 Orçamento-Programa Anual é um instrumento de planejamento do emprego dos recursos do IGESDF, por meio da elaboração de Programas de Trabalho (Planos de Trabalho), atividades e projetos específicos, voltados a determinados objetivos e metas a serem alcançados, definido no Contrato de Gestão com a SESDF.

32.3 As receitas orçamentárias do IGESDF são oriundas da SES/DF, podendo ser complementadas por outros órgãos e entidades governamentais autorizados a repassar recursos ao Instituto, por meio de convênios, termos de parceria, fomento ou cooperação, para custear a



execução de projetos de interesse social, conforme o Art. 13 da Lei 5.899, de 03 de julho de 2017, alterada pela Lei 6.270, de 30 de janeiro de 2019.

32.4 Além das receitas previstas no Contrato de Gestão, o Instituto poderá receber recursos de outras fontes, como emendas parlamentares, doações de pessoas físicas ou jurídicas, oriundos de convênios, valores obtidos com taxas de inscrição, taxas de matrícula e mensalidades de cursos de atualização, aperfeiçoamento profissional ou de pós-graduação ofertados pela DIEP na modalidade presencial ou a distância, contratos e acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento de ações de inovação, ensino e pesquisa, entre outros.

32.5 A execução orçamentária terá como base o Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD), inserido no POA do ano corrente.

32.6 O IGESDF não tem condições de indicar no seu Plano de Trabalho Anual, nos gastos projetados para execução de suas atividades, a origem dos recursos que serão utilizados, pois quando informa que existe dotação orçamentária, não possui informações suficientes e não tem como prever a origem dos recursos que serão utilizados, se FNS por intermédio da SESDF ou recursos próprios do FSDF.

32.7 O IGESDF não constitui unidade orçamentária, não é segmento da administração direta ou indireta a que o orçamento da União consigna dotações específicas para realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce poder de disposição. O IGESDF, no caso e de forma direta, está sendo considerado uma unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde conforme disposto no art. 14 da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.

32.8 O IGESDF, serviço social autônomo é regido pelo Direito Privado com a incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa. O IGESDF, para fins contábeis, segue as normas contábeis estabelecidas para entidades privadas sem fins lucrativos, tendo o seu plano de contas estruturado com base nas regras impostas por esta norma, nos princípios fundamentais de contabilidade e nas exigências da administração. O Sistema de Gestão adquirido e utilizado pelo IGESDF foi projetado para atender as necessidades de entidades do direito privado, assim sendo, não está alinhado com as necessidades de controle de custo orçamentário público e os da administração pública.

33. Desse modo, após mencionar as informações constantes do Despacho-IGESDF/DVP/GGCFC, o IGESDF apresentou os seguintes comentários adicionais (peça 42, p. 9-10):

33.1 O entendimento de que o dever de prestar contas dos recursos federais recebidos fundo a fundo é da SESDF e não do IGESDF que recebe os recursos da Secretaria de Saúde do DF, prestando contas a contento de suas atividades e metas impostas pelo contratante. Entretanto, o assunto é alvo de debate entre os cooperados e possível contemplação na iminente versão/revisão do contrato de gestão entre SESDF e IGESDF.

33.2 Expressou desacordo com a proposta de recomendação apresentada, em que sugeriu o arquivamento da presente demanda por impossibilidade de acatamento da representação, em razão dos óbices técnicos apresentados no Despacho-IGESDF/DVP/GGCFC, posto à peça 43, p. 29-32.

33.3 Apresentou o entendimento de que deveria ser reconhecida a não sujeição do IGESDF às legislações que tratam da rastreabilidade de recursos/segregação nos moldes aplicáveis à administração Pública direta e indireta (não contemplada pelo IGESDF ante a sua natureza).

33.4 Por fim, reiterou que há no âmbito deste Tribunal a discussão acerca da abrangência da legislação, referente ao rastreio, aos integrantes do Terceiro Setor e dúvidas quanto à aplicabilidade de normas de rastreamento/contabilidade e orçamento próprios da Administração Pública, ou seja, flagrantes questionamentos e possíveis entraves operacionais ao pretendido na representação (eficiência? Possibilidade? Viabilidade? Economicidade?), insistindo que o modo como é executada a gestão orçamentária/contábil, por sua natureza, permite-se, sim, o acompanhamento pelos órgãos de controle de forma a atender os anseios sociais, tal qual exposto na peça 27.

33.5 Pontuou a grandiosidade e importância do MPTCU e desta Corte de Contas no esforço de controlar, fiscalizar e propor melhorias, sobretudo com relação à transparência e efetividade na



verificação de recursos aplicados no consequimento do interesse público e se coloca à disposição para tratativas e construção de soluções conciliativas que dirimam a controvérsia.

33.6 Concluiu que a visão de busca de melhorias, eficiência, transparência, coaduna com os princípios de governança da atual gestão do instituto, que, a par das dificuldades técnicas/operacionais acima expostas pela GGCF, está à disposição para o diálogo conjunto ou separadamente com a SESDF e demais membros da administração pública direta ou indireta e do poder público para o debate e análise de viabilidade de melhorias.

Informações adicionais

34.O Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Procuradoria-Geral, por meio do Ofício 051/2024-MPC/PG, de 24/01/2024 (peça 49), encaminhou o Ofício 16/2024-MPC/G2P, de 23/01/2024 (peça 50), expedido pela Segunda Procuradoria do Ministério Público de Contas do Distrito Federal-MPC/DF, que por sua vez, remete a este TCU, a Recomendação do MPF relacionada com a matéria tratada nos autos do Processo 00600-00009181/2023-66-e; bem como a Decisão 5265/2023, que sobrestou a análise da matéria, e o recurso ministerial a respeito dos fatos.

35.O Processo 00600-00009181/2023-66-e trata da Representação 57/2022 – G2P, da lavra da Procuradora do Ministério Público junto àquela Corte, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades verificadas na execução do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, relativas à ausência de prestação de contas, bem como segregação por fonte dos repasses de recursos ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (peça 51).

36.A Decisão 5265/2023 traz em seu item IV: “sobrestar a análise de mérito da Representação 57/2022 – G2P até do deslinde do Processo 029.943/2022-1, em trâmite no Tribunal de Contas da União – TCU” (peça 51).

Análise

37.Dos comentários apresentados pela SESDF, é possível identificar, conforme Despacho SES/SUAG/DACG (peça 46, p. 29-38), em atenção ao Termo de Recomendação 36/2023-PJ/GAB/PRDF, expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal – MPF, determinação da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG/SES, dirigida ao IGESDF para que proceda com a segregação de contas nos termos previstos na Portaria de Consolidação 6/2017, que dispõe das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde.

38.Além disso, convém mencionar o Ofício 81/2023 - IGESDF/DP/GAB/ASJUR/CJDOC, de 23/11/2023 (peça 46, p.39), em resposta à demanda da SESDF, referente aos assuntos tratados no âmbito da presente representação, informação do IGESDF sobre a possibilidade técnica de atendimento da recomendação proposta por este TCU, porém sopesando eventuais empecilhos.

39. Dos comentários fornecidos pelo IGESDF, embasados no Despacho-IGESDF/DVP/GGCF da Gerência Geral de Contabilidade e Finanças e Custos da Diretoria da Vice Presidência do IGESDF (peça 43, p. 29-32 e transcrito à peça 42, p.2-9), importa destacar informação sobre a possibilidade do atendimento integral das recomendações propostas relacionadas a identificação da origem dos recursos repassados ao IGESDF pelo FSDF, por força do contrato de gestão, de modo a evidenciar os valores oriundos do FNS redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF, bem como, a movimentação desses recursos em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal. Entretanto, o IGESDF não teria como identificar, nos recursos recebidos do FSDF, quais seriam de origem federal (peça 42, p.5).

40.Considerando os comentários apresentados pela SESDF e IGESDF é possível inferir que em relação à proposta de recomendação direcionada ao IGESDF, para que passe a movimentar os recursos oriundos do FNS e redistribuídos a ele por intermédio do FSDF em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, nos termos do art. 2º do Decreto 7507/2011, do §2º, art. 13, da Lei Complementar 141/2012, bem como do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4 (Relator Ministro Benjamin Zymler), restou inequívoca a possibilidade de adesão, acrescido do entendimento proposto na PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023 que altera a Portaria de



Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais destinados a despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

41. Nesse sentido, importa repisar o teor do §5º, art. 3º, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, que não deixa dúvidas quanto à obrigação das organizações sociais em manter e movimentar os recursos federais transferidos pela gestão local do SUS, exclusivamente, em instituições financeiras federais oficiais, a saber:

§ 5º Em se tratando de recursos federais transferidos pela gestão local do SUS para organizações sociais e entidades congêneres para a gestão de unidades de saúde públicas, sua manutenção e movimentação se darão, exclusivamente, em instituições financeiras oficiais federais, sendo obrigatório que o destinatário dê publicidade à utilização dos recursos em seus sítios eletrônicos.

42. Desse modo, considerando os comentários oferecidos pelas SESDF no sentido de que o tema é objeto do Termo de Recomendação 36/2023-PJ/GAB/PRDF, expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal – MPF, e de determinação da Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES, bem como, em observância aos normativos aplicáveis à matéria, convém alterar a proposta inicial de recomendação para determinação.

43. Assim, propõe-se **determinar ao IGESDF** que passe a movimentar os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do FSDF, por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, nos termos do art. 2º do Decreto 7507/2011; do §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do §5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, bem como do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4 (Relator Ministro Benjamin Zymler).

44. De outro modo, os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF, precisam ser identificados na origem, para que o IGESDF, enquanto organização social, possa proceder com a devida manutenção e movimentação dos recursos federais em instituições financeiras oficiais federais.

45. Nesse entendimento, é oportuno novamente mencionar a Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, alterada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, que estabelece a obrigatoriedade da movimentação dos recursos fundo a fundo nas instituições financeiras oficiais federais e veda o depósito de outros recursos nas contas-correntes utilizadas para o recebimento de recursos federais na modalidade fundo a fundo:

Art. 3º- A Os recursos federais vinculados aos fundos de saúde estaduais, municipais ou do Distrito Federal mantidos nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 1.122 desta Portaria serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas do ente federativo. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

(...)

§ 4º Fica vedado o depósito de recursos de origem estadual, municipal e distrital nas contas-correntes utilizadas para o recebimento de recursos federais na modalidade fundo a fundo. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.063 de 08.08.2023)

46. Desse modo, nos termos utilizados na Nota Técnica Conasems – Regras gerais para financiamento e transferência dos recursos federais para ações e serviços públicos em saúde, de 18/9/2023 (peça 52, p. 2), em referência à publicação da nova orientação constante na PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, sobre os blocos de financiamento, observa:

Os recursos do Ministério da Saúde, destinados a despesas com ações e serviços públicos de saúde, a serem repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, são organizados e transferidos na forma dos seguintes blocos de financiamento:

- I - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde; e
- II - Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde.



Os recursos que compõem cada Bloco são transferidos, fundo a fundo, de forma regular e automática, em conta **corrente específica e única para cada Bloco** e mantidas em instituições financeiras oficiais federais. (grifo nosso)

47.Segundo o normativo, o próprio FSDF deverá manter apenas os recursos repassados pelo FNS, na modalidade fundo a fundo, em conta corrente **específica e única para cada Bloco**, nas instituições financeiras oficiais federais, a fim de evitar que os recursos federais sejam misturados com recursos de outras origens.

48.Desse modo, considerando a importância da segregação dos recursos públicos federais, convém alterar a proposta inicial de recomendação para **determinação ao FSDF e à SESDF**, com fulcro no §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º do Decreto 7507/2011 e em sintonia com o subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e §5º do art.3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, para que providenciem a identificação da origem dos recursos repassados ao Instituto pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF.

49.Os comentários oferecidos pelo IGESDF no que concerne à adoção de procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS, apontaram para a impossibilidade de indicar no seu Plano de Trabalho Anual, nos gastos projetados para execução de suas atividades, a origem dos recursos utilizados, pois quando informa que existe dotação orçamentária, não possui informações suficientes e não teria como prever a origem dos recursos que serão utilizados, se FNS intermédio da SESDF ou recursos próprios do FSDF (peça 43, p. 31-32).

50.Mencionou ainda, que o IGESDF não é unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde conforme disposto no art. 14 da Lei Complementar 141, de 13/1/2012. É serviço social autônomo regido pelo Direito Privado com a incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa.

51.Ademais comentou que, para fins contábeis, segue as normas contábeis estabelecidas para entidades privadas sem fins lucrativos, tendo o seu plano de contas estruturado com base nas regras impostas por esta norma, nos princípios fundamentais de contabilidade e nas exigências da administração. O Sistema de Gestão adquirido e utilizado pelo IGESDF foi projetado para atender as necessidades de entidades do direito privado, assim sendo, não está alinhado com as necessidades de controle de cunho orçamentário público e os da administração pública.

52.Em atenção aos comentários oferecidos pelo IGESDF sobre a impossibilidade de identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais, é importante considerar que a vinculação com a fonte de recursos, possibilita a identificação da origem dos recursos para realização das despesas, e com isso a rastreabilidade dos recursos públicos federais destinados às ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

53.Entende-se por oportuno mencionar trecho do Relatório que amparou voto condutor do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), como segue:

259. Assim sendo, estando as organizações sociais e congêneres do terceiro setor sujeitas ao regime híbrido, tais entidades devem se sujeitar aos princípios regentes da Administração Pública, especialmente no tocante à publicidade, à impessoalidade, à economicidade, à transparência e à moralidade, conforme assentado na ADI 1.923.

54.Nesse entendimento, considerando a necessária transparência dos atos da administração em conformidade com os princípios que regem a Administração pública, importa mencionar que, no âmbito do Distrito Federal, existe a Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, que estabelece a utilização do Sistema Integrado de Gestão Governamental



(SIGGo) e do Sistema de Gestão de Contratos (e-ContratosDF) pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, nos seguintes termos:

Considerando a necessária transparência dos atos da administração em conformidade com os princípios que regem a Administração pública;

Considerando que o aprimoramento, a modernização e integração dos subsistemas de planejamento, orçamento, programação financeira, de execução orçamentária, contabilidade, precatório e sistema de controle de acesso nos órgãos e nas entidades públicas, dependem eminentemente do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, criado para esse fim, cuja gestão é da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC;

Considerando a necessidade de serem reunidas todas as informações relativas a contratos em uma única plataforma - e-Contratos DF;

Considerando a obrigatoriedade da estrita observância do disposto no Contrato de Gestão nº 1/2018-SES/DF e suas alterações posteriores pelos órgãos da área da saúde do Distrito Federal, resolve:

Art. 1º Estabelecer que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - Iges-DF - deve utilizar o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo) e do Sistema de Gestão de Contratos (e-Contratos DF), a contar da competência de setembro de 2021, para o cadastramento, administração e encerramento e pagamento dos seus contratos.

Art. 2º O pagamento dos contratos no SIGGo está condicionado ao cadastramento e atualização do instrumento contratual no e-Contratos/DF.

Art. 3º Os acessos devem ser solicitados pelo IGES/DF à Secretaria de Estado de Economia, órgão gestor dos sistemas.

Art. 4º A alimentação, a manutenção e a atualização dos dados nos sistemas são de responsabilidade do IGES/DF, observando-se o disposto no [Decreto nº 39.211, de 05 de agosto de 2018](#), na [Portaria nº 179, de 25 de junho de 2021](#) e demais regulamentos e orientações da Secretaria de Estado de Economia

55. Desse modo, considerando a Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, é possível identificar que existem formas possíveis do IGESDF colocar em prática a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do Plano de Trabalho.

56. Importa mencionar que conforme previsto na Lei 5.899/2017, as atividades do IGESDF são acompanhadas pela SESDF que, como supervisora da gestão do instituto e da execução do contrato de gestão com ele firmado, realiza o acompanhamento desde a aprovação do Plano Anual de Trabalho, do orçamento-programa do IGESDF, até a análise da prestação de contas que deve ser apresentada à SESDF até 31 de março do exercício seguinte (Art. 2º, I, V, VI, XIV e XV, da Lei 5.899/2017).

57. Desse modo, sopesando que as organizações sociais devem se sujeitar aos princípios regentes da Administração Pública, especialmente no tocante à publicidade, à impessoalidade, à economicidade, à transparência e à moralidade, e sendo a rastreabilidade dos recursos federais algo possível de ser implementado, convém manter a proposta de recomendação ao IGESDF e SESDF.

58. Nesse sentido, propõe-se **recomendar ao IGESDF e à SESDF** para que estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e



redistribuídos ao IGESDF, com fulcro no §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º do Decreto 7507/2011, no §5º do art.3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, no subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal.

59. Por fim, em relação ao mencionado no parágrafo 49 da instrução inicial (peça 7) – se aos serviços sociais autônomos e demais entidades do terceiro setor aplicam-se ou não o Decreto 10.540/2020 e as normas de padronização das fontes e destinações de recursos públicos emitidas pela STN e pela SOF, que estabelecem regras de classificação orçamentária e de execução contábil e orçamentária próprias da contabilidade pública – entende-se que a presente representação não tem o cunho de imergir nesse tema, pontuando que os normativos destacados nos autos são suficientes para indicar o aperfeiçoamento da transparência dos recursos públicos federais.

CONCLUSÃO

60. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) relacionadas a falta de segregação, por fontes e por metas, dos recursos geridos pelo Instituto, fato que criaria dificuldades à realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle do Distrito Federal (DF) e da União, em especial ao controle a cargo do Tribunal de Contas da União (peça 1, p. 1).

61. A instrução inicial concluiu pelo conhecimento da representação (peça 1), por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar 75/1993, e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014 e a proposta de encaminhamento foi pelo indeferimento da medida cautelar requerida pelo representante e pela adoção de oitiva ao Ministério da Saúde, à SES/DF e ao IGESDF para manifestarem-se sobre os fatos apontados na presente representação (peça 7).

62. Consoante informações obtidas em resposta às oitivas, a análise concluiu pela procedência da representação, evidenciada a falta de instrumentos que permitam, de forma clara, a rastreabilidade dos recursos repassados pelo FNS redistribuídos ao IGESDF pela SESDF. Conforme constatado, os recursos repassados ao IGESDF, independente de originários do FNS ou do orçamento do DF, são movimentados em uma única conta junto ao Banco Regional de Brasília, e aplicados em ações e programas do Plano de Trabalho Anual do instituto, sem possibilidade de identificação da fonte financeira de custeio em relação à origem dos recursos (peça 33).

63. Desse modo, a proposta ocorreu no sentido de recomendar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), em resumo: adoção de procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos repassados ao Instituto pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF) e a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual e, ainda, recomendação ao IGESDF para que proceda com a movimentação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do FSDF em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal (peça 33, p.19-20).

64. Assim, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, foi proposto o envio da instrução à SES-DF e ao IGESDF, a fim de dar oportunidade aos seus gestores para apresentarem comentários às propostas de recomendações, solicitando informações quanto às consequências práticas de suas implementações e eventuais alternativas para solução do problema apontado.

65. Da análise dos comentários oferecidos pelos gestores e com base no disposto no §5º do art.3º, da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, que não deixa dúvidas quanto à obrigação das organizações sociais em manter e movimentar os recursos federais transferidos pela gestão local do SUS, exclusivamente, em instituições financeiras federais oficiais, restou o entendimento de **alterar a proposta inicial de recomendação para proposta de determinação ao IGESDF** para que proceda com a



movimentação dos recursos federais nos termos estabelecidos na legislação pertinente à matéria (parágrafos 37-43).

66.Nesse entendimento, considerando que o próprio FSDF deverá manter apenas os recursos repassados pelo FNS, na modalidade fundo a fundo, em conta corrente específica e única para cada Bloco, nas instituições financeiras oficiais federais, a fim de evitar que os recursos federais sejam misturados com recursos de outras origens. Considerando, ainda, que os recursos oriundos do FNS e redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF, precisam ser identificados na origem, para que o IGESDF, enquanto organização social, possa proceder com a devida manutenção e movimentação dos recursos federais em instituições financeiras oficiais federais, restou o entendimento de **alterar a proposta inicial de recomendação para proposta de determinação à SESDF e ao FSDF** para que providenciem a identificação da origem dos recursos repassados ao Instituto pelo FSDF, por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF (parágrafos 44-48).

67.Em última análise, considerando os comentários dos gestores em relação à rastreabilidade da aplicação dos recursos federais, a necessária transparência dos atos da administração em conformidade com os princípios que regem a administração pública, assim como a existência da Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, que estabelece a utilização do Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo) e do Sistema de Gestão de Contratos (e-ContratosDF) pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, **propõe-se manter a recomendação** ao IGESDF e à SESDF para que estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF (parágrafos 49-58).

68.Consta nos autos informação adicional enviada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Procuradoria-Geral, por meio do Ofício 051/2024-MPC/PG, de 24/01/2024 (peça 49), com notícias sobre a Recomendação do MPF relacionada com a matéria tratada nos autos do Processo 00600-00009181/2023-66-e; bem como Decisão 5265/2023. O Processo 00600-00009181/2023-66-e trata da Representação 57/2022 – G2P, da lavra da Procuradora do Ministério Público junto àquela Corte, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades verificadas na execução do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, relativas à ausência de prestação de contas, bem como segregação por fonte dos repasses de recursos ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (peça 51).

69.A Decisão 5265/2023 traz em seu item IV: “sobrestar a análise de mérito da Representação 57/2022 – G2P até o deslinde do Processo 029.943/2022-1, em trâmite no Tribunal de Contas da União – TCU” (peça 51). Nesse contexto, **propõe-se o encaminhamento da decisão que vier a ser proferida ao MPC/PG e ao TCDF** (parágrafos 34-36).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

70.O TC 019.253/2023-0 cuida de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) no sentido de que esta Corte de Contas realize auditoria dos valores repassados da União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), bem como para que ocorra celeridade no julgamento da presente representação, a fim de que se estabeleça a separação das fontes para possibilitar a realização de auditoria dos recursos do Distrito Federal e da União. No âmbito da referida solicitação, houve a prolação do Acórdão 2054/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o qual dentre outras deliberações, estendeu os atributos de SCN a este processo.

71.Diante disso, caberá propor a juntada de cópia da deliberação que vier a ser proferida ao TC 019.253/2023-0, assim como o envio de cópia dela à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, **considerá-la procedente**, em relação às possíveis irregularidades relacionadas a falta de segregação dos recursos públicos federais do Fundo Nacional de Saúde (FNS) geridos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF), fato que criaria dificuldades à realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle do Distrito Federal (DF) e da União, em especial ao controle a cargo do Tribunal de Contas da União (peça 1, p. 1);

b) **determinar** ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que no prazo de 60 dias, **passe a movimentar os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do FSDF**, por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, **em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal**, nos termos do art. 2º do Decreto 7507/2011; do §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do §5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, bem como do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4 (Relator Ministro Benjamin Zymler) (parágrafos 37-43);

c) **determinar** ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que no prazo de 60 dias, providenciem a identificação da origem dos recursos repassados ao IGESDF pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, **de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS)** redistribuídos ao IGESDF por intermédio da SESDF, nos termos do art. 2º do Decreto 7507/2011; do §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do §5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, bem como do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4 (Relator Ministro Benjamin Zymler) (parágrafos 44-48);

d) **recomendar**, com fundamento no RITCU, art. 250, III, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fulcro no §2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º do Decreto 7507/2011, no §5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, no subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e na Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, para que, em conjunto:

i) estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF, por intermédio da SESDF (parágrafos 49-58);

e) **juntar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao TC 019.253/2023-0 (parágrafos 70-71); e

f) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido ao representante, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Procuradoria-Geral, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas..

É o relatório.



VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 c/c art. 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU, a representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) deve ser conhecida.

2. Trata-se de possíveis irregularidades no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) relacionadas à falta de segregação dos recursos públicos federais, o que dificultava o acompanhamento e a fiscalização dos recursos por parte dos órgãos de controle. O IGESDF é pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de Serviço Social Autônomo, criado nos termos da Lei Distrital 5.899/2017, para prestar serviços de assistência médica no âmbito do Hospital de Base do Distrito Federal. O contrato de gestão firmado com o Instituto possui vigência de até vinte anos, com possibilidade de renovação/prorrogação.
3. Segundo o representante do MPTCU, os recursos são repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo de Saúde do DF (FSDF), que, por meio da Secretaria de Saúde do DF (SESDF), os envia ao IGESDF, sem a devida segregação dos recursos públicos federais. O Instituto celebra contratos e pratica atos geradores de despesa sem especificar a origem dos recursos recebidos, apenas indicando existir dotação orçamentária. Com efeito, os recursos federais são misturados aos recursos locais, em operação contábil e financeira que prejudica a transparência e impede a atuação eficaz por parte dos órgãos de controle. A completa desvinculação desses recursos impede conhecer qual o destino dado aos recursos federais e às parcelas dos recursos distritais aplicados pelo Instituto. Assim, enfatizou a necessidade urgente de se adotarem procedimentos para permitir a identificação clara e precisa da origem dos recursos aplicados pelo IGESDF em seu Plano de Trabalho Anual.
4. Além disso, o MPTCU requereu, cautelarmente, que qualquer repasse ao Fundo de Saúde do Distrito Federal para aporte ao referido contrato de gestão ficasse condicionado à completa discriminação dessa fonte e valores, de modo que restasse explícito quais recursos federais se destinam a quais resultados, adotando-se, ainda, conta em banco federal para movimentação das transferências da União.
5. A unidade técnica propôs o indeferimento da cautelar ante a ausência dos pressupostos para sua adoção, haja vista que, ao tempo da análise preliminar, não haveria indícios de irregularidades na aplicação dos recursos. Também considerou presente o risco reverso de que eventual suspensão de repasses federais pudesse vir a comprometer a prestação de serviços de saúde à população nas unidades hospitalares. Com base na análise, manifestei-me nos autos pela rejeição da cautelar e adoção das medidas saneadoras propostas.
6. Ultimadas as oitivas necessárias, a AudSaúde instruiu o processo e encaminhou suas conclusões às unidades jurisdicionadas para apresentação de comentários às propostas de encaminhamento.
7. Recebidas as considerações dos gestores, o processo foi instruído no mérito com a análise dos comentários recebidos, os quais passo a relatar.
8. A unidade assinala que a SESDF dirigiu determinação ao IGESDF para que proceda com a segregação das contas nos termos previstos na Portaria de Consolidação 6/2017, do Ministério da Saúde, a qual dispõe sobre o financiamento e a transferência de recursos federais para ações e serviços de saúde do DF. Há, em resposta, informação do IGESDF quanto à possibilidade técnica de atendimento da recomendação originalmente proposta pelo TCU, porém indicando eventuais empecilhos.



9. Já o IGESDF, em seus comentários, destacou a possibilidade de atendimento integral das sugestões alvitadas relacionadas à identificação da origem dos recursos repassados por força do contrato de gestão, bem como quanto à movimentação desses recursos em conta específica, mantida em instituição financeira oficial federal. Com efeito, e considerando ainda o teor do Termo de Recomendação 36/2023-PJ/GAB/PRDF, expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal – MPF, que também tratou da questão, a unidade técnica do TCU entendeu que a recomendação deveria ser convertida em determinação.
10. No mesmo sentido, para que isso seja possível, a unidade entende ser importante que os recursos oriundos do FNS e redistribuídos ao IGESDF sejam identificados na origem. Dessa forma, considerando a legislação de regência, propõe determinar ao FSDF e à SESDF que procedam com a identificação da origem dos recursos repassados ao Instituto.
11. Com relação à identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução de seu plano de trabalho anual, o IGESDF manifestou-se quanto à impossibilidade de assegurar esse rastreamento. Aduziu que não é unidade orçamentária gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde e que seu sistema de gestão foi adquirido e projetado para atender as necessidades de entidades do direito privado.
12. A esse respeito, o posicionamento técnico assevera que a vinculação com a fonte de recursos permite a identificação da origem para realização das despesas, o que asseguraria a rastreabilidade dos recursos federais. Além disso, resgata que, de acordo com a Portaria 228/2021, estabeleceu-se a utilização, pelo IGESDF, do sistema de gestão de contratos do DF (e-ContratosDF). Assim, considerando existir formas possíveis de o Instituto colocar em prática a identificação da origem dos recursos aplicados em seu plano de trabalho, propõe recomendar ao IGESDF e à SESDF a adoção de providências para assegurar que a aplicação de recursos federais possa ser rastreada.
13. Encerradas as análises efetuadas, a AudSaúde propôs julgar procedente a presente representação e dirigir determinações e recomendação no sentido para que possam ser saneadas as irregularidades relacionadas à gestão dos recursos do IGESDF.
14. Feito esse breve histórico, acompanho os pareceres proferidos em uníssono pela AudSaúde, adotando os argumentos neles expendidos em minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais constantes desse voto.
15. Conforme a unidade instrutiva demonstrou em seu parecer, os recursos repassados pelo FNS ao FSDF na modalidade de fundo a fundo e posteriormente repassados ao IGESDF não são diretamente acompanhados até sua aplicação final. Quando os recursos são recebidos pelo Instituto, não se tem informações se são originários do FNS ou do próprio Distrito Federal. Além disso, os recursos referentes ao Contrato de Gestão têm sido depositados em conta do Banco de Brasília (BRB), por meio da qual se movimentam os recursos aplicados na execução orçamentária do IGESDF.
16. Por outro lado, a AudSaúde registra que o Instituto vem cumprindo em boa medida os normativos aos quais se vincula, por meio da prestação de contas da aplicação dos recursos do FSDF relativos à sua área de atuação. Também pontua que o representante não questiona a atuação do Instituto e tampouco denuncia irregularidades que poderiam resultar em dano ao erário, estando a questão vinculada aos procedimentos adotados na execução dos contratos de gestão.
17. As informações coligidas pela unidade técnica denotam que, a despeito de algumas dificuldades e desafios existentes, as manifestações do FSDF e do IGESDF são parcialmente favoráveis no sentido da implementação das providências sugeridas pelo Tribunal para que os procedimentos relativos à execução dos recursos federais pelo Instituto possam estar aderentes à legislação de regência e à jurisprudência desta Corte de Contas.



18. Observo que a necessidade de segregação dos recursos públicos federais repassados ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) é medida fundamental para garantir a transparência e a eficácia na gestão desses recursos. A falta de segregação observada compromete não apenas a rastreabilidade dos recursos, mas também a capacidade dos órgãos de controle de realizar um acompanhamento efetivo.
19. Apesar de o IGESDF alegar se tratar de serviço social autônomo, regido pelo direito privado, tendo adquirido e utilizado sistema projetado para atender as necessidades de entidades do direito privado, observo que a previsão do contrato de gestão, consubstanciada no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, prevê uma série de regramentos decorrentes do exercício de sua função pública, a exemplo de:
 - 19.1. seleção de pessoal de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios da publicidade, da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da eficiência, nos termos do regulamento próprio a ser editado pelo Conselho de Administração; (art. 2º, inciso IX); e
 - 19.2. observância de princípios próprios da administração pública quando da realização de aquisições, alienação e contratações, tais como publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, eficiência, julgamento objetivo, vinculação ao edital, isonomia entre fornecedores, garantia ao contraditório e à ampla defesa (art. 2º, inciso XI, alíneas “a” a “e”).
20. Como se vê, em que pese sua natureza privada, há uma série de compromissos com princípios próprios da administração pública que devem ser cumpridos pela instituição para execução do seu contrato de gestão.
21. Recordo que, em ocasião anterior, por meio de resposta à consulta formulada pelo Procurador-Geral da República, o Tribunal já se posicionou, por meio do Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, quanto ao regime jurídico aplicável à transparência dos recursos vinculados à União e sub-repassados pelos demais entes a organizações sociais e entidades congêneres. Naquela ocasião, a decisão desta Corte asseverou que:
 - 9.2.1. os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são responsáveis pela integral operacionalização e consequente divulgação, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, devendo seguir as normas gerais para o registro contábil das despesas, que serão editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional;
 - 9.2.2. sobre a forma de operacionalização de que trata o subitem anterior:
 - (...)
 - 9.2.2.2. nos casos de sub-repasso de recursos federais para organizações sociais de saúde (OSS) e entidades congêneres do terceiro setor, é importante que o Governo Federal envie esforços para manter sistema eletrônico centralizado, visando ao controle da execução financeira dos recursos federais aplicados por entidades privadas, inclusive os repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios e posteriormente destinados às entidades do terceiro setor;
 - 9.2.3. cabe aos Ministérios da Economia e da Saúde avaliar a melhor estratégia para o recebimento das informações necessárias de forma a assegurar a identificação do credor final no caso de pagamento de ações e serviços de saúde pelas organizações da sociedade civil e entidades congêneres com recursos de natureza federal recebido por intermédio dos entes subnacionais;
 - 9.2.4. a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, inclusive quando eventualmente sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres pelos entes subnacionais, decorre dos § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e é uma prática importante para a transparência e rastreabilidade dos



valores transferidos para a execução de políticas públicas de saúde;

22. Com efeito, nota-se que o Tribunal já se posicionou quanto à necessidade de o Governo Federal dispor de sistema centralizado para controle da execução financeira dos recursos federais aplicados por entes privados, inclusive os gerenciados por meio de execução indireta, via repasses aos entes subnacionais. Naquela ocasião, esta Corte sinalizou que caberia ao Poder Executivo avaliar a melhor estratégia para assegurar a identificação do credor final dos recursos repassados. Também foi proferido o entendimento de que a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais é prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores executados.
23. Portanto, restou assente na decisão a necessidade de que os órgãos de saúde da União e do Distrito Federal sejam capazes de proceder com a identificação até o credor final dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres. Ainda, conforme bem demonstrou o parecer técnico, já há dispositivos regulamentares no âmbito do Distrito Federal a estabelecer que o IGESDF deve utilizar sistemas de gestão e de gestão de contratos do Distrito Federal para administração e pagamento de seus contratos, a exemplo da Portaria 228/2021 da Secretaria de Economia do Distrito Federal, não devendo prosperar alegação que venha a perpetuar a ausência de rastreabilidade dos recursos federais aplicados pelo Instituto.
24. Assim, exsurge como medidas necessárias, a expedição de determinação para que a movimentação dos recursos federais seja realizada em contas específicas em instituições financeiras oficiais federais, providência que reforça a transparência e a segurança na gestão dos recursos públicos, além de adoção de providências para identificação dos recursos na origem. Por fim, entendo necessário proferir determinação para que os responsáveis possam assegurar que haja rastreabilidade até a destinação final dos recursos federais aplicados pelo Instituto por meio de seu plano de trabalho.
25. Desse modo, proponho o conhecimento da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente, promovendo a expedição de determinações aos órgãos responsáveis conforme a minuta ora proposta à Corte.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1665/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.943/2022-1.
- 1.1. Apenso: 039.270/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (28.481.233/0001-72).
4. Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Tullio Cunha Nogueira Aguiar (OAB/DF 65.833), Guilherme Vieira Nunes Bandeira (OAB/DF 19.310) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU, de responsabilidade de Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal, em decorrência de possíveis irregularidades na gestão dos recursos;

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU para que, no prazo de 90 (noventa) dias, passe a movimentar os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal, nos termos do art. 2º do Decreto 7.507/2011; do § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 8/8/2023, bem como do Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4;

9.3. determinar ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias, providenciem a identificação da origem dos recursos repassados ao IGESDF pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018 e seus aditivos ou de outros termos que venham a substituí-lo, de modo a evidenciar os valores oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) redistribuídos ao IGESDF por intermédio da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF), nos termos do art. 2º do Decreto 7.507/2011; do § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012; do § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, bem como do Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário, item 9.2.4;

9.4. determinar, com fundamento no RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SESDF) e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com fulcro no § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, no art. 2º do Decreto 7.507/2011, no § 5º do art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6, de 28/9/2017, com redação dada pela PRT GM/MS 1.063 de 08/8/2023, no subitem 9.2.4 do Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, e na Portaria 228 de 25/8/2021, da Secretaria de Economia do Distrito Federal, para que, em conjunto, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, estabeleçam procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF, por intermédio da SESDF;

9.5. juntar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao TC 019.253/2023-0; e

9.6. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde a monitorar os encaminhamentos decorrentes da presente decisão;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

9.7. notificar os responsáveis, o representante, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal acerca desta decisão.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1665-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 031.838/2022-7.

Natureza: Consulta.

Consulente: Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. DÚVIDA ACERCA DO ALCANCE E INTERPRETAÇÃO DO DISPOSTO NO INCISO II DO § 2º DO ART. 17 DA LEI 13.303/2016. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito, vice-presidente da República eleito Sr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG), para o mandato 2023-2026, acerca do alcance e interpretação do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais).

2. No âmbito da SecexContas/Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), foi elaborada a instrução a seguir transcrita (peça 9):

EXAME DE ADMISSIBILIDADE


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2. O exame de admissibilidade em sede desta instrução resta prejudicado, ante o que dispôs o Exmo. Ministro Vital do Rêgo no número II de seu despacho à peça 6, in verbis:

8. Para formulação de consultas perante este Tribunal, o Regimento Interno deste Tribunal (RITCU) elenca como legitimados, dentre outros, “ministros de Estado ou autoridade do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente”.

9. Apesar de entender que o consulente não se insere na faculdade do § 4º do art. 2º da Lei 10.609/2002 para ser nomeado Ministro Extraordinário, nos termos do art. 37, do Decreto-lei 200/1967, tendo em vista não ser membro do Poder Legislativo Federal, considero que o cargo de coordenador de equipe de transição, diante do contexto de sua nomeação e das funções que exerce, pode ser entendido como “autoridade do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente”.

10. Ademais, considero que a relevância da matéria pede a atuação desta Corte de Contas.

11. Desta forma, em preliminar, conheço da presente consulta, por preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, do RITCU.

3. Deve-se registrar que a presente consulta preenche os demais requisitos previstos no disposto nos §§ 1º e 2º do art. 264 do RI-TCU: contém a indicação precisa do seu objeto (alcance e interpretação de norma federal); está formulada articuladamente e demonstra pertinência temática da consulta à respectiva área de atribuição da coordenação interessada (indicação para cargos da alta administração das empresas estatais as União).

JURISPRUDÊNCIA

4. Comprovando seu caráter de novel diploma legal no ordenamento jurídico pátrio, pesquisando os vocábulos “lei das estatais”; “Lei 13.303”; “campanha eleitoral”, na jurisprudência disponível nos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, e do Tribunal de Contas da União, não se encontrou nenhum julgado que pudesse se prestar de guia à presente consulta.

5. Entretanto, em 28/12/2022, o Partido Comunista do Brasil ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, identificada no Supremo Tribunal Federal pelo tomo ADI/7331-DF, em que solicita que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 17, § 2º, II, da Lei 13.303/2016, distribuída em 17/11/2016, por prevenção, ao Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ADI/5624-DF, em que entidades sindicais solicitam a declaração de inconstitucionalidade da Lei 13.303/2016.

6. Ambos os processos estão em curso no Pretório Excelso, sem trânsito em julgado até a presente data.

EXAME TÉCNICO

7. O objeto da presente consulta é a interpretação acerca da norma disposta no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, que assim dispõe:

(...)

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

(...)

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

(...)

Consulta



8. Segundo o consulente, tal regra possui “textura aberta e pode acarretar, caso interpretada de forma ampla, em severas limitações e insegurança jurídica aos indicados para ocupar funções na alta administração de empresas públicas e sociedades de economia mista.” (peça 3, p. 4).

Análise

9. Embora o consulente mencione a existência de “textura aberta”, a vedação se mostra de uma clareza e textura inoxidável: a norma visa impedir a nomeação de pessoa que tenha atuado no prazo ali expresso como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

10. Não haverá limitação e/ou insegurança jurídica para os eventuais indicados que não tenham participado de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

11. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942) exarça em seu art. 3º que ninguém “se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. Tratando-se de um diploma legal octogenário, é lícito se admitir que a um indicado a uma posição tão destacada na estrutura administrativa do Estado, além de não poder se escusar, deve conhecê-lo e aos seus efeitos.

12. Destarte, um pretendente à indicação para o Conselho de Administração e para a diretoria de uma empresa controlada pelo Estado não deve aceitar a incumbência de participar de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, sob pena de ser vedada a sua indicação para a posição pretendida.

Consulta

13. Segundo o consulente, “Em se tratando de conceitos jurídicos indeterminados, como é o caso em análise, em que não há clareza por parte do intérprete do conjunto fático de situações abarcadas ou não pela lei, convém a sedimentação de interpretações balizadoras, sob pena de aplicação anacrônica da norma em questão.” (peça 3, p. 4).

Análise

14. O consulente afirma se tratar de conceitos jurídicos indeterminados. Entretanto, não trata de fundamentar essa assertiva.

15. Segundo a Professora Doutora Luiza Barros Rozas (in Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 191-201, Janeiro-Fevereiro/2019), citando Ferraz Júnior, Tércio Sampaio: “Ocorre que não raramente o legislador utiliza conceitos vagos, ambíguos ou incertos.” (peça 7, p. 1).

16. Segundo Ferraz Júnior, “Um símbolo é vago quando seu possível campo de referência é indefinido; um símbolo é ambíguo quando é possível usá-lo para um campo de referência com diferente intenção, isto é, manifestando qualidades diversas” (peça 7, p. 1).

17. Ainda segundo a Professora Doutora Luiza Barros Rozas (referência 1 ao rodapé), citando ALVES, Alaôr Caffé: “A imprecisão e equivocidade dos conceitos, encontrados na linguagem cotidiana, transportam-se para a linguagem jurídica. Ao contrário das ciências exatas, caracterizadas por conceitos rigorosos, a linguagem jurídica é marcada por metáforas, metonímias, sínédoques e outras figuras de linguagem, em que se destacam os graus de sentimento e de interesse no discurso, tornando-o vivo e retórico. Daí a presença de inúmeros conceitos jurídicos indeterminados.” (peça 7, p. 1-2).

18. Destarte, traçada a gnose de “conceitos jurídicos indeterminados”, pode-se afiançar não se encontrar tal categoria no texto inquinado da predita lei. Haja vista que a vedação a que submeteu a lei – “de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral” – é insofismável. Não há que se falar aqui em metáforas, metonímias, sínédoques e outras figuras de linguagem.



19. A norma entelada é permeada por três qualidades do “legislador racional”, elencadas por Ferraz Junior, Tércio Sampaio, citado por Carlos Otávio Bandeira Lins, em sua tese de doutorado – Legislador Racional e Auctoritas, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009: a) econômico, no sentido de não incorrer em redundância; b) operativo, impondo utilidade a todas as palavras de que se vale; e, c) preciso, por trabalhar as palavras da linguagem em sentido rigorosamente técnico.

20. Restou inequívoca a quem se direciona a vedação presente na norma (aquele que apresente conflito de interesse por ser dirigente de partido político ou que tenha atuado em campanha eleitoral), lapso temporal da aludida vedação (36 meses), atividades causadoras do veto (duas: participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral).

21. Destarte, não se identifica aprioristicamente a existência de “conceitos jurídicos indeterminados”. Não cabe aos componentes dos Comitês de Elegibilidade fazer interpretação da norma jurídica, mas tão-somente verificar se as condições e qualidades do indicado se identificam com os requisitos legais – exigências e vedações. Cabendo ao Poder Judiciário, como intérprete último da lei, decidir sobre eventuais equívocos de sua aplicação.

Consulta

22. Firme na sua disposição de encontrar os tais conceitos jurídicos indeterminados, o consulente continua (peça 3, p. 4-5):

9. A vedação de trabalho vinculado a campanha política, nos termos da lei, possui três conceitos a serem discutidos, quanto ao que vem a ser: a) atuar na organização; b) atuar na estruturação e c) atuar na realização.

10. Como é típico dos conceitos jurídicos indeterminados, há uma zona de certeza negativa, uma zona de certeza positiva e situações limítrofes, que podem implicar insegurança jurídica. Como exemplo de participação abrangida certamente pelo texto da lei está aquelas funções remuneradas e tipicamente de organização e estruturação da campanha eleitoral, como o tesoureiro e o marqueteiro contratado.

11. Entrementes, as normas jurídicas que limitam o exercício de direitos devem ser interpretadas restritivamente, segundo a melhor técnica de interpretação jurídica. Assim sendo, os casos que não oferecem critério seguro ao intérprete devem ser excluídos da vedação legal.

12. Neste sentido, as instâncias decisórias das estatais competentes, em especial os Comitês de Elegibilidade, têm enfrentado situações em que o indicado não exerceu função remunerada na estrutura da campanha política, mas tão-somente função de natureza intelectual, relacionada à elaboração do programa de governo do candidato.

13. Tal situação, veja-se, não está certamente abrangida pela vedação da Lei da (sic) Estatais, tendo em conta que não são de típica organização, estruturação ou realização de campanha eleitoral.

Análise

23. Vê-se que a preocupação do consulente se situa no campo específico daquele político que participou em prazo recente (36 meses) de campanha eleitoral, vez que, abandonando o debate a respeito do participante de estrutura decisória de partido político, demonstra-se conformar com essa primeira vedação do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016.

24. Em continuação, o consulente elenca duas funções em que o agente se enquadraria, em seu pensar, na aludida vedação: o tesoureiro e o marqueteiro contratado. Decerto que, apesar de não se encontrar fora da vedação **sub oculis**, o foco da consulta não se fixa nessas duas figuras.

25. Em defesa de uma interpretação que não restrinja “o exercício de direitos” – “casos que não oferecem critério seguro ao intérprete devem ser excluídos da vedação legal” – o consulente argui que aquele indicado que não exerceu função remunerada na estrutura da campanha política, “mas tão-somente função de natureza intelectual, relacionada à elaboração do programa de governo do



candidato” (sublinhado, no original), não estaria sob os holofotes da vedação contida na norma do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais.

26.A elaboração do programa de governo dos candidatos a cargo do Poder Executivo é tarefa de elevado grau de importância na campanha eleitoral, haja vista deter dignidade legal, insculpida no inciso IX do § 1º do art. 11 da Lei 9.504/1997:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

27.Não há falar em uma interpretação que não restrinja o exercício de direitos. A norma legal estabelece, sem apresentar ambiguidade, vedação de ato administrativo de indicação de pessoas que se identifiquem com as hipóteses legais.

28.Não existe esse suposto direito subjetivo que determinado entendimento violaria ou seria restringido pela norma.

29. A lei veda a indicação de pessoa que atuou, no prazo exarado, como participante de estrutura decisória de partido político (DIRIGENTE DE PARTIDO) ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral (PARTÍCIPE DE CAMPANHA ELEITORAL).

30.Não há direito subjetivo de nenhum cidadão brasileiro de ser indicado pelo presidente da República para compor os quadros do Conselho de Administração ou da Diretoria de nenhuma empresa controlada pela União. Por outro lado, há uma vedação àqueles que se identificam com as condições previstas na lei.

31. O texto legal não faz ressalva a questões de remuneração ou ao tipo de atuação de “natureza intelectual, relacionada à elaboração do programa de governo do candidato”. Não há tais exceções. Consequentemente, a melhor exegese dessa norma de vedação à indicação de determinadas pessoas a posto de direção das empresas estatais é se restringir sua leitura ao que dispõe o texto legal, não suscitando exceções que o legislador não previu, não usurpando por via interpretativa as nobres funções do legislador, detentor do direito-dever de criar as leis, nos termos da Constituição Federal. O TCU não pode, por meio de um processo de consulta, derogar norma legal emanada do Poder Legislativo Federal, ou seja, o Congresso Nacional.

32.Se o fizesse, por certo, sua redação seria algo do tipo: “...em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, SALVO se o indicado exerceu função não-remunerada na estrutura da campanha política e sua atuação tenha sido tão-somente na função de natureza intelectual, relacionada à elaboração do programa de governo do candidato.”

Consulta

33.Adiante, o consulente aduz que, “sem olvidar tratar-se de consulta em tese”, há precedentes em sede de comitês de elegibilidade do BNDES, do Banco do Brasil e da Petrobras, no sentido de afastar a vedação da lei a participação não remunerada em campanha política, de natureza meramente intelectual, para elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo (peça 3, p. 5-6), anexando documentos (peça 3, p. 13-32) que entende fazer referência a esses fatos.

34.O consulente, em real interpretação histórica da norma por si impugnada, admite e registra não desconhecer os avanços alcançados no tocante à governança corporativa das empresas estatais, especialmente aqueles derivados da introdução de requisitos positivos de qualificação técnica e de experiência profissional que devem ser preenchidos pelos indicados a cargos de administração das empresas estatais, há muito tempo recomendados e esperados por especialistas e organismos internacionais (peça 3, p. 6).



35. Entretanto, assevera que a presente consulta não afeta os instrumentos de controle já consagrados na Constituição e a própria legislação nacional. Que o próprio TCU possui mecanismos que já se demonstraram eficazes no controle de eventuais abusos na gestão das empresas públicas (peça 3, p. 7).

36. O consulente entende ser inconcebível, “dentro do sistema normativo-constitucional vigente”, a sobrevivência de interpretação à norma infraconstitucional que, a pretexto de resguardar os princípios da eficiência e da moralidade no âmbito das empresas estatais, ofenda por completo o núcleo essencial de direito fundamental à igualdade, à liberdade de expressão e participação política de profissionais que atuam direta ou indiretamente em áreas às empresas estatais, e interfira diretamente no processo decisório dos partidos políticos e campanhas eleitorais, que, à luz do princípio constitucional da autonomia partidária, deve manter-se protegido contra ingerências estatais extrínsecas à realidade partidária-eleitoral de cada agremiação (peça 3, p. 7).

37. Aduz, ainda, que a liberdade de expressão em partidos políticos e em campanhas eleitorais estaria, aprioristicamente, inviabilizada, por interpretação equivocada do texto de lei impugnado, que veda a indicação, para o Conselho de Administração e para a Diretoria de empresas estatais, de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral (peça 3, p. 7-8).

Análise

38. No que concerne aos precedentes elencados, em sede de comitês de elegibilidade de diversas empresas estatais federais, no sentido de afastar a vedação da lei a participação não remunerada em campanha política, de natureza meramente intelectual, descritos pelo consulente, como o texto da própria exordial da consulta faz, sua análise não se faz possível em sede de processo de consulta no âmbito do Tribunal de Contas da União. Emissão de juízo de valor a esse respeito resta aqui vedado regimentalmente (art. 265 do Regimento Interno do TCU).

39. Os aludidos mecanismos de controle de eventuais abusos na gestão das empresas públicas, possuídos pelo TCU (de caráter corretivo), não podem ser confundidos com o controle apriorístico de competência dos Comitês de Elegibilidade (art. 21 do Decreto 8.945/2016) das empresas estatais. Assim como o TCU não pode, por intermédio de um processo de consulta, derrogar norma prevista em lei (inc. II do §2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 – v. item 29 desta instrução), também não pode derrogar competências atribuídas, em regulamentação dessa lei, em sede de decreto do Poder Executivo Federal.

40. Também não se verifica interferência da norma em comento no processo decisório dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. São dois assuntos distintos: de um lado se tem a autonomia partidária, e suas correlações nas campanhas eleitorais; de outro, o processo de indicação aos postos superiores da gestão das empresas estatais.

41. A vedação prevista na norma inquinada não interfere na autonomia partidária-eleitoral. Os partidos continuam livres para decidir seus interesses internos, sem nenhuma interferência das disposições da Lei das Estatais. Aquele que queira contribuir com o processo decisório partidário e/ou com a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral deve saber, de antemão, que não pode, nos termos da lei, ser indicado a postos na alta administração das empresas estatais.

42. A liberdade de expressão em partidos políticos e em campanhas eleitorais continua imaculada, mesmo com a entrada em vigor da Lei 13.303/2016. O que mudou foi a inclusão de vedação desses agentes de participar dos quadros dirigentes das empresas do Estado.

Consulta

43. O consulente opina no sentido de que “os requisitos não asseguram a seleção de candidatos mais aptos para as funções de administração das empresas estatais, como sustentam os defensores da norma.” (peça 3, p. 8).



44. Dá exemplo de impedimento de “um profissional com mais experiência e conhecimento das especificidades das atividades estatais, como um Ministro ou Secretário de Estado, seja sumariamente vetado de contribuir com o conselho de administração de empresa estatal.” (peça 3, p. 8).

45. Segundo, ainda, o consulente, trata-se de “requisito inadequado para a seleção de candidato mais apto, violando, assim, os princípios constitucionais da igualdade e do amplo acesso às funções públicas, discriminando, injustificada e desproporcionalmente, aqueles profissionais que, por vocação e espírito público, desempenham funções estatais altamente relevantes.”

Análise

46. A opinião do consulente acerca de os requisitos não assegurarem a seleção de candidatos mais aptos para as funções de administração de empresas estatais, apesar de meritória, é irrelevante para uma interpretação teleológica e sistemática do diploma legal em comento.

47. Os requisitos, tais como estão expressos no texto legal, estão postos. A verificação da existência de tais requisitos de vedação é função dos Comitês de Elegibilidade (criados por decreto federal), considerando, também, as exigências do estatuto da entidade.

48. Ao Tribunal de Contas da União caberá julgar os eventuais casos concretos, de desconformidade com a norma, que lhes forem provocados ou achados em curso de sua fiscalização regimental de ofício.

49. Com relação ao argumento de que haveria um impedimento de “um profissional com mais experiência e conhecimento das especificidades das atividades estatais, como um Ministro ou Secretário de Estado”, o consulente demonstra confundir os skills dos dirigentes corporativos de grandes empresas, tais como as do porte das estatais, com as habilidades dos ocupantes eventuais de cargo de ministro ou secretário de Estado. Os requisitos são completamente diversos.

50. Enquanto na administração corporativa fala-se (e deve-se conhecer):

- a) Accountability;
- b) Backoffice;
- c) CTA (call to action)
- d) Disrupção
- e) Ebitda
- f) Forecast
- g) Gap
- h) Head
- i) MVP (Minimum Viable Product)
- j) Pitch, dentre outros.

Na Administração Pública, usa-se os seguintes vocábulos e processos/procedimentos:

- i) Metas Fiscais
- ii) Empenho
- iii) Receita Pública
- iv) Convênio
- v) Abertura de Crédito
- vi) Despesa Pública
- vii) Ato Administrativo



viii) Normas Legais

ix) Transferências Correntes

x) Elemento de Despesa, dentre outros.

51. De fato, pouco têm em comum as duas funções. O fato de uma pessoa ter exercido a função de ministro, ou de secretário, de Estado, pode habilitá-la, por si só, a ser MINISTRO, ou mesmo presidente da República, caso eleito. Mas para vir a ocupar cargos executivos em empresas privadas ou públicas, terá de possuir, também, as competências para tal e, no caso das estatais, estar livre dos impedimentos legais.

52. Os postos de alto escalão no mundo corporativo, via de regra, são ocupados por profissionais com dezenas de anos de experiência na escala de gerência média ou alta. Contam também com ampla gama de titulação formal, seguida dos mais diversos treinamentos. Atuam com foco nos serviços e produtos de cada companhia, visando o lucro para seus acionistas.

53. Os cargos de ministro e de secretário de Estado podem e devem ser ocupados por profissionais com alta formação acadêmica e mesmo com experiência de magistério superior, mas essa formação não os favorece nem os qualifica para os desafios do mundo corporativo. Sua atuação é restrita à promoção de políticas públicas e não ao objetivo mor do mundo corporativo: a busca pelo lucro.

54. Por fim, o consulente reivindica, inadvertidamente, a aplicação dos princípios constitucionais da igualdade e do amplo acesso às funções públicas, típicas dos concursos públicos para ingresso nos cargos públicos e para os empregos das empresas estatais, com a indicação para os postos de alta direção de companhias estatais. Os critérios são totalmente diferentes. Não há vedação para a pessoa que ocupou o cargo de ministro de Estado e tenha participado de campanha eleitoral prestar um concurso público e tomar posse do cargo, em caso de aprovação. Diferente se torna a indicação para os postos de alta direção das empresas estatais, que obedecem a regras ditadas pela Lei 13.303/2016, aqui tratadas.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

55. Conforme demonstrado, não se mostra adequada a interpretação sugerida pelo consulente. Além de a lei não restringir a expressão “trabalho” à atividade remunerada, tal vinculação parece afastar-se da própria finalidade da norma (Interpretação Teleológica). Isso se pode dizer da atividade intelectual. Nesse ponto, mostra-se válido apresentar a finalidade pretendida pelo legislador, que pode ser observada na justificativa da emenda ao projeto de lei PLS 555/2015 que introduziu tal disposição.

56. A Emenda 79, do então Senador Aécio Neves, deixa claro que a finalidade da vedação proposta, que se refere ao trecho ora em discussão, era evitar os “objetivos conflitantes”, o “conflito de interesses entre o atendimento aos objetivos do partido político (...) e os da empresa estatal”. Ora, não há como assegurar que uma pessoa que haja participado de uma campanha eleitoral esteja afastada dos objetivos e interesses do partido político pelo simples fato de não ter sido remunerado e/ou por sua participação ter se dado de maneira puramente intelectual.

57. O trabalho, por definição, pode ser remunerado ou não, bem como ser intelectual ou manual. Pode se dar no nível estratégico ou operacional. Em qualquer dessas hipóteses, porém, não se perde a natureza de trabalho. Nesse sentido, somente examinando o caso concreto será possível afirmar se o trabalho realizado, seja ele remunerado ou não, intelectual ou não, caracteriza participação da pessoa na campanha eleitoral de tal monta, com tais características, que reste evidenciado risco de conflito de interesses.

58. Outra conclusão não há na doutrina, e. g. assim dispõe Roberta Castro (em compêndio prefaciado pelo eminente Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, desta Corte de Contas):

Já, quanto às vedações para assumir os cargos de administrador da Companhia, todos os enquadramentos se restringem a conflitos de interesse seja devido a relação com econh (sic) ao qual a empresa estatal encontra-se vinculada, que tenha participado de tomada de decisão em



partidos políticos, que exerçam cargos em organização sindical ou que seja uma situação considerada transação com partes relacionadas ou vínculo firmado com a estatal.

59. Para estressar o tema da remuneração, vale ponderar que, da mesma forma que um trabalho pontual pode ser remunerado, alguém pode prestar uma contribuição **pro bono** de longa duração, por diversos motivos. Não se mostra razoável considerar que este, por não ser remunerado, ofereça menos riscos de gerar interesses conflitantes que o primeiro.

60. Quanto à natureza intelectual do trabalho, não é possível descartar sua importância para a campanha eleitoral. Ora, quem define os rumos da campanha e seus temas principais, como coligações, por exemplo, atua de forma intelectual. Não se pode perder de vista, repita-se, a finalidade da norma, e mostra-se mais plausível que quem atua neste nível esteja envolvido com os interesses partidários, portanto suscetível a conflitos de interesses, do que quem executa atividades de cunho administrativo, operacional, como as exemplificadas pelo consulente.

61. Nesse ponto, chega-se ao exemplo apresentado pela consulta, relativo à participação de um aspirante a cargo na administração de empresa estatal na elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo.

62. A lei não menciona expressamente tal atividade, mas apenas o “trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”, além da participação na estrutura decisória de partido político, a qual não foi objeto da consulta.

63. A expressão “campanha eleitoral” refere-se tanto a determinado período quanto ao conjunto de atividades exercidas nesse intervalo de tempo, que vai, em linhas gerais, do registro da candidatura às eleições correspondentes. Embora comumente confundida com a propaganda política, e naturalmente vinculada a esta, a campanha eleitoral vai além, incluindo todas as atividades voltadas, em última instância, a angariar votos para o candidato, partido ou coligação partidária. E entre tais atividades, encontra-se, sem sombra de dúvidas, a elaboração e a apresentação dos programas de governo, bem como sua eventual revisão, a partir das discussões com a sociedade, demais partidos e candidatos que venham a se juntar à campanha, repercussão das propostas etc.

64. Mais que um item obrigatório, como já registrado na presente instrução, o programa de governo é peça fundamental para a campanha eleitoral, pois irá fundamentar boa parte da propaganda eleitoral, bem como dos debates entre os candidatos e na própria sociedade. Impossível dissociar, então, a elaboração do programa de governo da campanha eleitoral. E, de fato, o próprio consulente não afirma haver tal separação, senão nas condições apresentadas: participação intelectual e não remunerada.

65. Cabe observar que a “elaboração do programa de governo do candidato” não se confunde com a mera apresentação de sugestões para o programa, que pode, em tese, ser feita por especialistas em determinado tema, sem que isso gere, por si, o impedimento em tela.

66. Com efeito, uma pessoa pode enviar sugestões para todos os candidatos. Já a participação efetiva na elaboração do programa, analisando e consolidando, inclusive, as propostas acima mencionadas, caracteriza a participação na organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, podendo acarretar a vedação aqui analisada.

CONCLUSÃO

68. Considerando que não se identifica a existência de uma “textura aberta” no texto da norma inquinada, ao contrário, trata-se de uma vedação inequívoca no sentido de impedir a indicação de pessoa que tenha atuado no lapso temporal ali expresso (36 meses) em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

69. Considerando que não se identifica a existência de “conceitos jurídicos indeterminados”, que venham a gerar insegurança jurídica;

70. Considerando que não há restrição a direitos subjetivos, nem ressalvas às vedações contidas na norma impugnada.



71. Considerando que a vedação prevista na norma inquinada não interfere na autonomia partidária-eleitoral; que os partidos continuam livres para decidir seus interesses internos, sem nenhuma interferência das disposições da Lei das Estatais; que aquele que queira contribuir com o processo decisório partidário e/ou com a realização de campanha eleitoral deve saber, de antemão, que não pode, nos termos da lei, ser indicado a postos na alta administração das empresas estatais.

72. Em conclusão: a vedação em comento abrange, em tese, a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual em campanha partidária, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo. A efetiva incidência da vedação, porém, deve ser aferida no caso concreto, à vista de outras informações acerca das atividades elaboradas pelo aspirante ao cargo na empresa estatal. Ressalte-se, por fim, que essa interpretação não restringe o exercício de direitos, tampouco interfere na autonomia partidário-eleitoral.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante o exposto, encaminhamos os autos à superior consideração, propondo:

a) com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92 combinado com o art. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Consulta, para, no mérito, responder ao consulente que

a.1) a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, abrange a pessoa que, de forma remunerada ou não, atuou ou contribuiu, com atividade de natureza intelectual ou não, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

a.2) a elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo, previsto no inciso IX do § 1º do art. 11 da Lei 9.504/1997, inclui-se entre as atividades que compõem a campanha eleitoral, devendo a participação em tal atividade ser aferida, no caso concreto, para verificação da incidência da vedação tratada no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016;

b) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos, assim como do relatório e voto que o fundamentarem ao consulente;

c) arquivar os presentes autos com fundamento no disposto no inciso V do art. 169, do Regimento Interno do TCU.

3. O Diretor da unidade técnica se manifestou nos seguintes termos (peça 10):

(...)

4. A instrução precedente aborda em detalhes cada aspecto trazido pelo consulente e, ao final, apresenta proposta de resposta sobre a consulta, com a qual manifesto concordância. Entendo necessário, apenas, acrescentar breves considerações sobre a análise apresentada nos parágrafos 14-21.

5. O consulente afirma que a norma apresenta, na parte em discussão, “conceitos jurídicos indeterminados”, que necessitam ser delimitados, sob pena possibilitar interpretação restritiva, capaz de prejudicar direitos, o que iria de encontro a outros bens jurídicos de hierarquia superior.

6. A instrução, em outro sentido, conclui que não haveria “conceitos jurídicos indeterminados”, na acepção jurídica do termo. Por outro lado, o Auditor instrutor reconhece, em outras passagens da instrução, que, na aplicação da norma ao caso concreto, deve-se interpretar os requisitos de vedação, o que cabe aos Comitês de Elegibilidade instituídos no âmbito de cada empresa.

7. Embora concorde com a conclusão do Auditor, cabe observar que a conclusão sobre a existência ou não de conceitos jurídicos indeterminados, ainda que útil, não é imprescindível à solução da consulta. O fato é que, via de regra, a aplicação das leis aos casos concretos exige alguma interpretação e o consulente apresenta dúvidas que, em certa medida, podem ser solucionadas. E, de fato, a instrução apresenta respostas para a pergunta formulada.



8. O que deve ficar claro é que a resposta apresentada não irá afastar a necessidade de interpretação da norma na sua aplicação. Mesmo com a interpretação a ser firmada pelo Tribunal, seja ela qual for, somente examinadas as circunstâncias do caso concreto é que se poderá concluir se o candidato a determinado cargo estará ou não alcançado pelas vedações impostas pela lei.

9. Não é demais lembrar que a resposta a ser dada à consulta pelo TCU constituirá prejulgamento da tese, sem decidir sobre caso concreto, conforme estabelece o art. 1º, § 2º, da Lei Orgânica do Tribunal. (...)

4. O Auditor Chefe da SecexContas/AudBancos, por sua vez, manifestou-se nos seguintes termos (peça 11):

De início, apresento minha concordância com a instrução do Auditor e com o despacho do diretor (peças 9 e 10). No entanto, dado a relevância do tema e a busca de esclarecimentos quanto ao conteúdo da consulta formulada, apresento a seguir, uma visão mais abrangente sobre o assunto, com vistas a clarificar e trazer mais subsídios ao eminente Relator.

3. Em síntese, a consulta restou formulada por Sua Excelência nos seguintes termos:

“29. Por todo o exposto, pelas razões expostas alhures e na forma do art. 264 do Regimento Interno do TCU, formula-se a seguinte consulta:

A vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo?”

4. A consulta foi admitida em juízo sumário pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rego, sob o fundamento de que o coordenador da equipe de transição, ocupante do Cargo Especial de Transição Governamental – CETG-VII estaria legitimado a formular consultas com espeque no inciso VI do art. 264 do Regimento Interno do TCU.

5. A rigor, para se avaliar a legitimidade postulatória do consulente, que não consta expressamente do rol de legitimados do art. 264 do RI/TCU, não se pode perder de vista que a indagação ora formulada ao Tribunal foi endereçada por ocupante de um cargo extraordinário, com características sui generis, em termos de atribuições e forma de atuação, cuja envergadura abrange, ainda que temporariamente, todo o Poder Executivo Federal. Ademais, note-se, o Cargo Especial de Transição Governamental – CETG-VII representa, na transição, a expressão formal máxima do governo vindouro.

6. Observe-se, ainda, que o § 4º do art. 2º da Lei nº 10.609/2002, conquanto o caso em exame não se subsuma à norma, elucida a estatuta hierárquica do cargo de coordenador da equipe de transição ao equipará-lo ao cargo de Ministro Extraordinário, quando ocupado por membro do Poder Legislativo Federal.

7. Essas razões parecem-nos suficientes para corroborarmos a razoabilidade e a proporcionalidade da tese exposta pelo insigne Ministro-Relator, no sentido de se equiparar o Cargo Especial de Transição Governamental – CETG, nível VII, constante do Anexo a esta Lei nº 10.609/2002, no mínimo, às autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente a Ministro de Estado.

8. Contudo, ainda que eventualmente não se admita a aludida equiparação, convém destacar que o Tribunal tem, excepcionalmente, reconhecido a legitimidade postulatória de autoridades não elencadas no rol do art. 264 do RITCU, como se depreende dos acórdãos 164/2023, 169/2021, 929/2014 e 711/2003, todos do Plenário.

9. Alguns dos aludidos precedentes da Corte de Contas consideraram a legitimidade postulatória em consulta, por exemplo, dos cargos de Defensor Público-Geral Federal (Acórdãos 929/2014 e 164/2023 – TCU – Plenário) e de Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Acórdão 3129/2010 – TCU – Plenário), cargos do Poder Executivo federal



inferiores hierarquicamente ao cargo de Ministro de Estado. Se tais legitimidades foram reconhecidas, ainda que excepcionalmente, entendemos que também há de ser legitimado o Cargo Especial de Transição Governamental – CETG, nível VII.

10. Nesse sentido, cumpre destacar que, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.609/2002 — que dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República —, “a equipe de transição de que trata o art. 1º tem por objetivo inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse”.

11. Assim, parece-nos razoável que a equipe de transição, ao inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, possa suscitar dúvidas acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria afeta ao novo governo.

12. Não seria admissível que todos os ocupantes de cargos na equipe de transição pudessem formular consultas ao TCU, todavia afigura-se bastante razoável e proporcional que o coordenador da equipe de transição seja a autoridade aglutinadora para fins de avaliação da pertinência e encaminhamento das dúvidas suscitadas pela equipe de transição acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do novo governo.

13. Do exposto, conclui-se que, quer pelo reconhecimento do Cargo Especial de Transição Governamental – CETG, nível VII, como autoridade do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente a Ministro de Estado, quer pelo mero reconhecimento fático da relevância do cargo de coordenador de equipe de transição governamental para a República e dos desafios do início de um governo no plano federal, a presente consulta deve ser admitida.

14. Ao iniciar o exame do mérito, cumpre observar que desvelar o significado de uma norma jurídica requer um método, ao que a doutrina denomina de hermenêutica, cuja aplicação implicará em um resultado que se convencionou chamar de interpretação.

15. O método hermenêutico há necessariamente de partir do texto da lei. Assim, o intérprete deve proceder, de início, à análise literal ou gramatical do texto, clarificando também o significado de seus termos.

16. Todavia, a interpretação literal do texto pode não exprimir adequadamente o sentido e o alcance da lei, quer pela presença de palavras ambíguas, quer porque a análise literal leva a conclusões em desarmonia com o ordenamento jurídico vigente.

17. Portanto, sendo insuficiente a análise literal, há de se recorrer à interpretação sistemática, que visa a harmonia entre as normas, analisando uma de acordo com o que diz outras, ainda que de outros ramos do direito e, fundamentalmente, a harmonia da norma com a Constituição Federal.

18. Pois bem, este será o iter para se alcançar a resposta à Consulta ora em exame.

19. A dúvida suscitada pelo consulente refere-se à norma esculpida no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016, positivada nos seguintes termos:

Lei nº 13.303

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

(...)

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:



II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

20.O **caput** do art. 17 impõe requisitos para que qualquer cidadão possa ocupar as posições de conselheiro de administração e diretor em empresas estatais, tais como reputação ilibada, notório conhecimento, experiência profissional mínima, formação acadêmica compatível com o cargo, bem como não se enquadrar em hipóteses de inelegibilidade.

21.Tal norma regulamenta, para as funções de conselheiros de administração e diretores de empresas estatais, o inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal que assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país o direito fundamental de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

22.O parágrafo 2º, contudo, contém norma de natureza diversa. Esta não estabelece requisitos de qualificação profissional, mas restringe o direito de exercício profissional, previsto no inciso XIII do art. 5º da CF, ainda que o postulante tenha qualificação técnica para tanto. O inciso II do § 2º, especificamente, estabelece restrições ao exercício profissional em razão da prática de determinadas atividades político-partidárias, quais sejam a participação na estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

23.Feita esta breve introdução ao inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, passemos ao exame literal da norma.

24.A primeira parte da norma positivada na cabeça do § 2º parece-nos cristalina: “É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria”, haja vista não vislumbrarmos qualquer ambiguidade em seus termos e, tampouco em seu sentido. Está aqui a norma a definir proibição de indicação de pessoas em determinadas condições, que são elencadas nos seus incisos, para a ocupação de assento no Conselho de Administração e nas diretorias.

25.Todavia, não vislumbramos a mesma precisão literal na sequência da norma insculpida no inciso II: “de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”; como explicitaremos a seguir.

26.Nota-se que o inciso II prevê duas hipóteses de proibição de indicação de pessoa para a ocupação de assento no Conselho de Administração e nas diretorias. A primeira refere-se à pessoa que “atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político”. A segunda trata da pessoa que “que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”.

27.O objeto da Consulta trata especificamente da segunda hipótese prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, na medida que a dúvida suscitada em tese não trata de participante de estrutura decisória de partido político, mas, sim, de “pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo”, remetendo, portanto, à hipótese de participação em organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

28.Assim, por impertinente, não se tratará da hipótese de pessoa participante de estrutura decisória de partido político.

29.Pois bem, em relação à segunda parte do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, a interpretação literal da norma não nos parece suficiente para extrair-lhe o sentido. Como visto, esta parte da norma veda a indicação de pessoa “que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”.

30.De início, pode-se perceber que a segunda hipótese do inciso II contém termos que, se não são ambíguos, exigem que o intérprete delimite adequadamente o seu alcance.



31. Nesse sentido, o termo “vinculado”, que se associa ao trabalho em campanha eleitoral, permite interpretações de grandezas diferentes. Em um extremo, pode-se interpretar o termo de forma a dar-lhe grande extensão, como, por exemplo, admitir que um prestador de serviços comuns na realização da campanha seja impedido de acessar as funções de conselheiro de administração e diretor. Por outro lado, poder-se-ia restringir-lhe tanto o alcance de forma a entender que o vínculo haveria de ser, por exemplo, de ordem trabalhista, formal, remunerado para o exercício de funções estratégicas relacionadas a organização, estruturação e realização da campanha eleitoral, reduzindo significativamente o espectro da norma.

32. Os próprios termos “organização, estruturação e realização” admitem interpretação e contém interseções terminológicas entre si. Nesse sentido, note-se que as expressões “organização” e “estruturação” são sinônimos em diversos contextos.

33. Por fim, vale ressaltar que há de se extrair o significado literal da expressão “campanha eleitoral” que não foi devidamente conceituada no nosso ordenamento jurídico. Segundo o dicionário Michaelis o termo “campanha”, na acepção que interessa ao esforço hermenêutico ora empreendido, significa “série de determinadas operações ou esforços sistemáticos enviados para a obtenção de um resultado específico”. Então, segundo essa acepção, “campanha eleitoral” significaria uma série de determinadas operações ou esforços sistemáticos enviados para a obtenção de um resultado eleitoral.

34. Conquanto tenhamos nos permitido dar significação à expressão em estudo, destaca-se que o aludido dicionário traz também o significado da expressão “campanha eleitoral”, **in verbis**:

Campanha eleitoral, POLÍTI: conjunto de operações de propaganda que, principalmente no período que precede as eleições, busca promover e obter votos para um determinado candidato.

35. A nosso sentir, a interpretação meramente literal da expressão “campanha eleitoral” dá-lhe pouca precisão. Note-se que o significado dado à expressão pelo dicionário Michaelis parece reduzir-lhe à propaganda. Por outro lado, a nossa interpretação literal pode expandir demasiadamente o alcance da expressão “campanha eleitoral” ao dar-lhe a significação de “operações e esforços sistemáticos” para obtenção de um resultado eleitoral.

36. O exame literal ora realizado se mostra pouco conclusivo e contém, por certo, diversas reduções interpretativas. Todavia tal exame é suficiente para demonstrar que a interpretação literal do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 é incapaz de limitar-lhe adequadamente o sentido.

37. Pois bem, seguindo o iter hermenêutico proposto inicialmente, passaremos ao exame sistemático da norma com vistas a dar-lhe contornos mais definidos e harmônicos com o ordenamento jurídico.

38. Ao tempo em que se esclarece inexistir aqui qualquer pretensão de se fazer um juízo de constitucionalidade, destacamos que a norma do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 limita imediatamente o direito fundamental esculpido no inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal, na medida em que restringe o direito de trabalho/exercício profissional mesmo que o postulante tenha qualificação técnica para tanto.

39. Todavia o inciso XIII do art. 5º da CF não foi o único direito fundamental desluzido pelo inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016. A nosso sentir, as liberdades fundamentais insculpidas nos incisos VIII e XVII do art. 5º da Constituição, que protegem a convicção política e a plena liberdade de associação para fins lícitos, também são reduzidas pela norma.

40. Parece-nos razoável presumir que aqueles que participam das funções mais relevantes de organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais o fazem por convicção política. Nesse sentido, note-se que a norma em estudo, ao impedir o acesso daquele que participou de campanha eleitoral ao exercício profissional para a qual tem qualificação técnica, priva o cidadão de direitos por motivo de convicção política reduzindo-lhe a liberdade fundamental positivada no inciso VIII do art. 5º da Constituição Federal.



41. Da mesma forma, o filiado a um partido político que participa de organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais — atividades inerentes à associação partidária —, ao sofrer limitação de seu direito ao exercício profissional por incidência do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016, tem uma restrição do seu direito fundamental à plena liberdade de associação para fins lícitos, esculpido no inciso XVII do art. 5º da Constituição.

42. Com dito alhures, não se tem a pretensão aqui de examinar a constitucionalidade do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016. Diversamente, parte-se do princípio da presunção de legitimidade das leis. Nesse contexto, quando se verifica que o texto legal aponta para possibilidades interpretativas diversas, impõe-se extrair da lei o sentido que mais se harmonize com a Constituição. Trata-se aqui do princípio hermenêutico da interpretação conforme a constituição que se funda, por sua vez, no princípio da supremacia constitucional. Assim, em síntese, entre duas ou mais interpretações extraíveis do texto legal é impositiva aquela que seja mais aderente às disposições constitucionais.

43. Considerando que o inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 tende a limitar as liberdades fundamentais positivadas nos incisos VIII, XIII e XVII do art. 5º da Constituição Federal, a interpretação normativa que guardará conformidade constitucional é aquela que maximize os direitos fundamentais, restringindo, portanto, o alcance da norma infraconstitucional.

44. É de se notar que a conclusão a que ora se chega pela via da interpretação conforme a Constituição é a mesma a que se chegaria pela via da adoção do brocardo hermenêutico *exceptiones sunt strictissimae interpretationis* (interpretam-se as exceções estritissimamente), segundo o qual a lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica.

45. Ademais, convém ressaltar que a solução a que ora se chega acerca da interpretação restritiva do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 encontra amparo em abalizada doutrina do Professor Tercio Sampaio Ferraz Junior:

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente.

46. Diante de todo o exposto, cumpre examinar o objeto da consulta à luz de uma interpretação restritiva do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016.

47. Pois bem, como visto, o objeto da Consulta trata especificamente da segunda hipótese prevista no inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016, na medida que a dúvida suscitada em tese não trata de participante de estrutura decisória de partido político, mas, sim, de “pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo”, remetendo, portanto, à hipótese de participação em organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

48. Como não se tratará da hipótese de pessoa participante de estrutura decisória de partido político, a norma a ser interpretada se resume a:

(§ 2º) É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria, (II- segunda hipótese) de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.



49.A interpretação literal da expressão “campanha eleitoral”, conforme já tratado, não permitiu dar-lhe contornos nítidos, contudo parece-nos possível delinear tais contornos a partir do ordenamento jurídico, em uma continuidade da análise sistemática.

50.O § 13 do art. 14 da Constituição Federal refere-se à campanha eleitoral nos seguintes termos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 13. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

51.Este dispositivo constitucional indica que a campanha eleitoral ocorre em um determinado decurso de tempo.

52.A Lei 9.504/1997 e o Código Eleitoral, por suas vezes, estabelecem a data de 16 de agosto como o termo inicial a partir do qual se poderão praticar atos com vistas a promover e obter votos para os candidatos aos cargos eletivos. Apresenta-se a seguir excerto do Anexo I da Resolução 23.674/2021 do Tribunal Superior Eleitoral, que apresentou o calendário eleitoral das eleições de 2022, e sintetizou, conforme a legislação vigente, quais são os atos que podem ser praticados em campanha a partir de 16/8 com as respectivas capitulações legais:

16 de agosto - terça-feira

1. Data a partir da qual será permitida a propaganda eleitoral, inclusive na internet (Lei nº 9.504/1997, arts. 36, caput, e 57-A e Res.-TSE nº 23.610/2019, arts. 2º e 27).

2. Data a partir da qual, até 1º de outubro de 2022, as candidatas, os candidatos, os partidos, as federações e as coligações podem fazer funcionar, entre as 8h (oito horas) e as 22h (vinte e duas horas), alto-falantes ou amplificadores de som, nos termos do artigo 15 da Res.-TSE nº 23.610 /2019 (Lei nº 9.504/1997, art. 39, §§ 3º e 5º, I).

3. Data a partir da qual, até 29 de setembro de 2022, as candidatas, os candidatos, os partidos políticos, as federações e as coligações poderão realizar comícios e utilizar aparelhagem de sonorização fixa, entre as 8h (oito horas) e as 24h (vinte e quatro horas), podendo o horário ser prorrogado por mais 2 (duas) horas quando se tratar de comício de encerramento de campanha (Código Eleitoral, art. 240, parágrafo único, e Lei nº 9.504/1997, art. 39, § 4º e Res.-TSE nº 23.610 /2019, arts. 5º e 15, § 1º).

4. Data a partir da qual, até as 22h (vinte e duas horas) do dia 1º de outubro de 2022, poderá haver distribuição de material gráfico, caminhada, carreata ou passeata, acompanhadas ou não por carro de som ou mini-trio (Lei nº 9.504/1997, art. 39, §§ 9º e 11 e Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 16).

5. Data a partir da qual, até 30 de setembro de 2022, serão permitidas a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidata ou candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide (Lei nº 9.504/1997, art. 43, caput e Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 42).

6. Data a partir da qual, independentemente do critério de prioridade, os serviços telefônicos, oficiais ou concedidos, farão instalar, nas sedes dos diretórios devidamente registrados, telefones necessários, mediante requerimento do(a) respectivo(a) presidente e pagamento das taxas devidas (Código Eleitoral, art. 256, § 1º e Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 118, parágrafo único).

(...)

26 de agosto - sexta-feira (37 dias antes)



(...)

3. Data a partir da qual, até 29 de setembro de 2022, será veiculada a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão relativa ao primeiro turno (Lei nº 9.504/1997, art. 47, caput, e art. 51 e Res.- TSE nº 23.610/2019, art. 49).

53. O exame dos dispositivos legais elencados no excerto supratranscritos permite compreender que (i) a Lei 9.504/1997 utiliza os termos “propaganda eleitoral” e “campanha eleitoral” como sinônimos (v.g. §§ 2º e 6º do seu art. 37); (ii) a propaganda ou campanha eleitoral tem início em 16/8 do ano eleitoral (arts. 36, caput, e 57-A); e (iii) contempla uma série de atos de divulgação dos candidatos a cargos eletivo, tais como: (a) o funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som para fins de divulgação eleitoral (§ 3º do art. 39), (b) a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas (§ 4º do art. 39); (c) a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet (inciso IV do § 5º do art. 39), (d) a distribuição de material gráfico (§ 9º do art. 39), (e) a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos (§ 9º do art. 39); (f) a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso de anúncios de propaganda eleitoral (art. 43), (g) a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão (art. 47) e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão (art. 46.).

54. Atente-se que todos os atos inerentes à campanha eleitoral elencados na Lei 9.504/1997 tem a mesma e única finalidade: promover os candidatos para obtenção de votos.

55. Dessa forma, pode-se depreender que, segundo a Lei 9.504/1997, a campanha eleitoral compreende estritamente um conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores com a finalidade de angariar votos, realizados no período de 16/8 do ano eleitoral até a realização do sufrágio.

56. Definidos os contornos do conceito jurídico de campanha eleitoral, releva observar que a parte final do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 veda a indicação para o Conselho de Administração de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização tão-somente de campanha eleitoral.

57. Não se incluem na vedação, por exemplo, as atividades partidárias que darão o suporte político-ideológico à candidatura.

58. Nesse sentido observe-se, a título de ilustração, que o inciso IX do § 1º do art. 11 da Lei 13.303/2016 exige que o pedido de registro de candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República seja instruído com documento contendo as propostas por ele defendidas. Tal documento tem sido denominado pela mídia e pelo senso comum como “programa de governo”, conquanto a dicção legal seja “propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”.

59. Tal documento, é importante que se observe, não está contido no conceito de campanha eleitoral, em que pese se espere que seu conteúdo esteja presente na divulgação eleitoral do candidato. Perceba-se que as propostas políticas (conteúdo) não se confundem com os atos (forma) de propaganda, divulgação, exposição do candidato e dessas mesmas propostas.

60. Sob o aspecto temporal também não há se confundir tais propostas com a campanha haja vista que, sendo requisito de registro da candidatura, as propostas do candidato serão formuladas necessariamente antes da campanha eleitoral.

61. Poder-se-ia interpretar que a formulação das propostas do candidato constituiria trabalho vinculado a organização ou estruturação da campanha eleitoral. Trata-se, de fato, de interpretação que se poderia extrair do comando do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016.

62. Todavia, como visto alhures, a interpretação do aludido dispositivo legal há de ser restritiva de modo a dar maior efetividade aos direitos fundamentais insculpidos nos incisos VIII, XIII e XVII do art. 5º da Constituição Federal.



63. Dessa forma, entendemos que a interpretação da citada norma deve ser a de que o trabalho vinculado a organização ou estruturação da campanha eleitoral se limita à organização e estruturação daquele conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores — que constituem estritamente a campanha! —, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga, na imprensa escrita, de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.

64. Neste ponto há de se fazer também breve comentário sobre extensão da expressão “trabalho vinculado”. Se a expressão fosse interpretada com demasiada amplitude, abarcando qualquer vínculo de trabalho, poder-se-ia chegar a conclusões inadequadas como a de que os profissionais prestadores de serviços absolutamente comuns para a campanha estariam impedidos de ocupar as funções nas empresas estatais.

65. A nosso sentir, a redação da parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 procura evitar (i) que pessoa se aproveite de posição de influência em campanha eleitoral para alcançar posição em conselho de administração ou diretoria em empresas estatais ou que (ii) as funções em empresas estatais sejam utilizadas como contraprestação/pagamento por serviços prestados em campanha.

66. Tendo em de vista que a interpretação da norma dever ser restritiva e que o bem tutelado pela parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 relaciona-se a pessoas de maior relevo na campanha eleitoral, convém, então, que se limite o alcance da aludida expressão, qualificando-a, de forma a compreender o “trabalho vinculado” como o trabalho de nível estratégico ou decisivo da campanha eleitoral, preservando o objetivo legal e garantindo também maior efetividade aos direitos fundamentais.

67. Nesse contexto, o que já se pode concluir, em tese, é que as pessoas sobre as quais incidiriam a vedação da parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 seriam aquelas que desempenham as funções estratégicas e decisórias relacionadas à organização, estruturação e realização da campanha eleitoral. Nesse sentido, pode-se afirmar que sobre as pessoas que ocupam as funções de tesoureiro, administrador, coordenador e marqueteiro de campanha incidiria a vedação da norma da parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016.

68. Todavia, há de se reconhecer que, para além dessas figuras proeminentes da campanha, podem existir outras pessoas incumbidas de relevantes funções estratégicas e decisórias relacionadas à organização, estruturação e realização da campanha eleitoral sobre as quais também deve incidir a vedação de indicação para o Conselho de Administração e para a diretoria das empresas estatais, constituído uma zona nebulosa em que somente o exame do caso concreto poderá indicar a incidência ou não da vedação.

69. Neste momento, convém se atentar que não se extrai da norma qualquer referência a necessidade de eventual remuneração para caracterizar o trabalho vinculado à organização, estruturação e realização da campanha eleitoral. Como se sabe, “o silêncio também pode ser interpretado, de molde a revelar o que constitui, ou não, o conteúdo da norma”. O silêncio da Lei das Estatais não é casual, mas eloquente (beredtes Schweigen): a remuneração é irrelevante para a caracterização do trabalho de que trata a parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016. Não se trata de vínculo trabalhista, sendo impertinente o uso da analogia com a legislação trabalhista para a caracterização do aludido vínculo. O que realmente importa para a aferição da vedação da disposição legal é se a pessoa participa efetivamente, de forma estratégica ou decisória, da organização, estruturação e realização da campanha eleitoral.

70. De todo o exposto, a interpretação que se extrai da parte final do inciso II do § 2.º do art. 17 da Lei 13.303/2016 é:

É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria, de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho de nível estratégico ou decisivo vinculado a



organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.

71. Diante dessa interpretação, cumpre apresentar a seguinte resposta à dúvida suscitada pelo consulente:

A vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, pode abranger a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.

72. Em conclusão tem-se que o consulente é legitimado a realizar consulta ao TCU tendo em vista tratar-se de autoridade do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente a ministro de Estado. Ademais, a dúvida suscitada na consulta refere-se à aplicação de dispositivo legal concernente à matéria de competência da Corte de Contas. Dessa forma, presente consulta pode ser conhecida com fundamento no inciso VI do art. 264 do RI/TCU.

73. Em síntese, a consulta restou formulada por Sua Excelência nos seguintes termos:

“29. Por todo o exposto, pelas razões expostas alhures e na forma do art. 264 do Regimento Interno do TCU, formula-se a seguinte consulta:

A vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo?”

74. A dúvida suscitada pelo consulente refere-se à norma esculpida na parte final do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016, positivada in verbis:

Art. 17. (...)

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

75. Considerando que o inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 tende a limitar as liberdades fundamentais positivadas nos incisos VIII, XIII e XVII do art. 5º da Constituição Federal, a interpretação normativa que guardará conformidade constitucional é aquela que maximize os direitos fundamentais, restringindo, o alcance da norma infraconstitucional.

76. A interpretação restritiva que se extrai da parte final do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 é:



É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria, de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, em trabalho de nível estratégico ou decisório vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.

77. Diante dessa interpretação, cumpre apresentar a seguinte resposta à dúvida suscitada pelo consulente:

A vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, pode abranger a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.

78. Por derradeiro, propor-se-á o arquivamento dos autos após a efetivação da comunicação ao consulente nos termos do art. 169, V, do RITCU.

79. Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Ministro-Relator, propondo:

- a) conhecer da presente consulta com fundamento no inciso VI do art. 264 do RI/TCU;
- b) com fulcro art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, pode abranger a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.
- c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos, assim como do relatório e voto que o fundamentarem ao consulente;
- d) arquivar o presente processo nos termos do art. 169, V, do RITCU.

É o relatório.

VOTO



Em apreciação, consulta formulada pelo Exmo. Sr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito e vice-presidente da República eleito, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG) para o mandato 2023/2026, acerca do alcance e interpretação do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que dispõe:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

(...)

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

(...)

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

2. O consulente suscitou a seguinte dúvida: a vedação do inciso II supra abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo?
3. Pontuou que as funções remuneradas e tipicamente de organização e estruturação de campanha eleitoral (a exemplo do tesoureiro e do marqueteiro contratado) estariam certamente, inseridas diretamente na vedação legal. Por outro lado, ponderou que não deveriam ser incluídas nessa vedação as funções então exercidas, sem remuneração, que se consubstanciassem, tão somente, em função de natureza intelectual, relacionadas à elaboração do programa de governo do candidato. Tais funções, defendeu, não seriam típicas de organização, estruturação ou realização de campanha eleitoral.
4. Nesse sentido, mencionou haver alguns precedentes, no âmbito dos Comitês de Elegibilidade do BNDES, da Petrobras e do Banco do Brasil (que anexou aos autos), em que a participação não remunerada em campanha política, cujas funções foram de natureza meramente intelectual para elaboração do programa de governo, foi afastada da vedação legal.

II

5. Conheço da presente consulta, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, por considerar que o cargo de coordenador de equipe de transição, ocupante do Cargo Especial de Transição Governamental (CETG-VII), diante do contexto de sua nomeação e das funções que exerce, pode ser entendido como “autoridade do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente”. Além do mais, estão preenchidos os demais requisitos previstos no disposto nos §§ 1º e 2º do mencionado artigo (indicação precisa do seu objeto, formulação articulada e pertinência temática da consulta à respectiva área de atribuição do consulente).

III

6. No âmbito da Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), o auditor, após a análise que fez, transcrita no relatório antecedente, concluiu que a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei



13.303/2016 abrange a pessoa que, de forma remunerada ou não, atuou ou contribuiu, com atividade de natureza intelectual ou não, em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

7. O referido auditor entendeu que a norma legal estabelece, sem apresentar ambiguidade, vedação de ato administrativo de indicação de pessoas que se identifiquem com as hipóteses legais e que não existiria suposto direito subjetivo que determinado entendimento violaria ou seria restringido pela norma. Assim, considerou que a melhor exegese da norma de vedação à indicação de determinadas pessoas a posto de direção das empresas estatais seria restringir-se sua leitura ao que dispõe o texto legal, não suscitando exceções que o legislador não previu.
8. Segundo pontuou, a campanha eleitoral se refere tanto a determinado período quanto ao conjunto de atividades exercidas nesse intervalo de tempo, que iria, em linhas gerais, do registro da candidatura às eleições correspondentes e incluiria todas as atividades voltadas a angariar votos para o candidato, partido ou coligação partidária, inclusive a elaboração e a apresentação dos programas de governo.
9. Porém, não obstante ter considerado que a elaboração de programa de governo se inclui entre as atividades que compõem uma campanha eleitoral, ressaltou que a participação nessa atividade deve ser aferida, no caso concreto, para verificação da incidência da vedação tratada no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, e que, tal mister, compete aos Comitês de Elegibilidade instituídos no âmbito de cada empresa.
10. O diretor da unidade endossou a conclusão do auditor, mas considerou que a aplicação das leis aos casos concretos, via de regra, exige alguma interpretação; assim, qualquer que seja a interpretação a ser firmada por este Tribunal, somente examinadas as circunstâncias do caso concreto é que se poderá concluir se o candidato a determinado cargo estará ou não alcançado pelas vedações impostas pela lei.
11. Por sua vez, o auditor-chefe da unidade ponderou que a interpretação literal da norma, como fez o auditor, no que tange ao objeto específico da consulta, parece-lhe insuficiente para extrair-lhe o sentido, exigindo que o intérprete delimite adequadamente o seu alcance, sob pena de limitar-lhe adequadamente o sentido.
12. Além das nuances dos demais termos contidos na vedação legal (“organização”, “estruturação” e “vinculado”), o titular ressaltou que o significado literal da expressão “campanha eleitoral” não foi devidamente conceituada no ordenamento jurídico.
13. Assim, o referido dirigente passou a analisar a questão a partir de uma interpretação sistêmica, “que visa a harmonia entre as normas, analisando uma de acordo com o que diz outras, ainda que de outros ramos do direito e, fundamentalmente, a harmonia da norma com a Constituição Federal”, pontuando inexistir qualquer pretensão de fazer um juízo de constitucionalidade.
14. Adiante que acompanho, na essência, a análise do titular da unidade, conforme detalharei nos próximos tópicos.

IV

15. Antes do exame do objeto da presente consulta, formulada pelo Exmo. Sr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, informo, por pertinente, que o Supremo Tribunal Federal, no dia 9/5/2024, se manifestou, em sede de Ação Direta de



Inconstitucionalidade (ADI 7331), acerca do mesmo dispositivo legal questionado nestes autos (art. 17, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016).

16. Por ocasião do julgamento da ADI 7331, restou fixada a seguinte tese:

São constitucionais as normas dos incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, que impõem vedações à indicação de membros para o Conselho de Administração e para a diretoria de empresas estatais (CF, art. 173, § 1º).

17. Em que pese já ser de conhecimento público o decidido na ADI 7331, utilizo-me das informações disponibilizadas à sociedade pela Suprema Corte para registrar o breve resumo do julgado.

18. No dia 9/5/2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu que as restrições previstas na Lei das Estatais (incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016) para indicações políticas à diretoria e aos conselhos de administração dessas empresas são válidas.

19. Segundo o entendimento dos ministros, as vedações estabelecidas pela legislação não violam a Constituição nem direitos fundamentais, mas criam mecanismos (controles) para assegurar a moralidade na administração pública e prevenir conflitos de interesses.

20. Ademais, por unanimidade, os ministros preservaram os efeitos e mantiveram o teor da decisão liminar do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, tese vencida, garantindo a permanência no cargo das pessoas até então indicadas.

21. Feita menção ao decidido na ADI 7331, registro, somente para ser enfático, que examino, nos exatos termos decididos pelo Supremo Tribunal Federal, a dúvida exposta na consulta, qual seja, se a vedação do art. 17, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 alcança as pessoas que, de forma não remunerada, contribuíram com atividade de natureza intelectual, a exemplo daquela que participou da elaboração de programa de governo de candidato a cargo eletivo.

V

22. Como se viu, a questão imposta é se enquadra-se no rol de pessoas vedadas de indicação para ocupar cargo em diretoria e em conselho de administração de empresas estatais aquelas que participaram, de forma não remunerada, em atividade de natureza intelectual em campanha eleitoral, à luz do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016.

23. O referido dispositivo legal veda a assunção quando o indicado participou, ao que interessa à presente consulta, de “trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”.

24. Registro, em primeiro lugar, que o aprofundamento do exame da matéria, após minha intervenção inicial nos autos, me fez rever alguns pontos de consideração expostos no despacho de peça 6, a exemplo da delimitação da expressão “campanha eleitoral” e “funções remuneradas ou não”.

25. Inicio minha análise asseverando que não desconheço a finalidade última da vedação legal e sua constitucionalidade; todavia, há que se identificar os reais limites por ela impostos e analisá-la, dentre outros, sob a luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.



26. Como registrou o auditor-chefe da AudBancos, tal vedação legal procurou evitar ou que pessoa se aproveite de posição de influência em campanha eleitoral para alcançar posição em conselho de administração ou diretoria em empresas estatais ou que as funções em empresas estatais sejam utilizadas como contraprestação/pagamento por serviços prestados em campanha.
27. Nessas circunstâncias, se por um lado pretende-se, com acerto, resguardar a impessoalidade e profissionalização da gestão e a despolitização da seleção de dirigentes das empresas estatais, com o fortalecimento da governança corporativa, e evitar eventuais conflitos de interesses, de outro, não há razoabilidade, tampouco proporcionalidade, em se considerar que toda e qualquer atividade desempenhada ao longo do que comumente se entende como uma campanha eleitoral esteja englobada na referida vedação.
28. Dessa forma, é primordial estabelecer o alcance da expressão “trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais”. E, nesse tópico, é de suma importância, em primeiro lugar, que se defina o conceito jurídico de “campanha eleitoral”, pois nela reside importante aspecto da vedação legal.
29. E, nesse pormenor, acompanho a análise empreendida pelo auditor-chefe.
30. Preliminarmente, há que se registrar que assiste razão ao dirigente ao defender uma interpretação do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 que não limite os direitos fundamentais esculpidos nos incisos VIII, XIII e XVII do art. 5º da Constituição. Veja-se o exposto:

ao impedir o acesso daquele que participou de campanha eleitoral ao exercício profissional para a qual tem qualificação técnica, priva o cidadão de direitos por motivo de convicção política reduzindo-lhe a liberdade fundamental positivada no inciso VIII do art. 5º da Constituição Federal.

o filiado a um partido político que participa de organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais — atividades inerentes à associação partidária —, ao sofrer limitação de seu direito ao exercício profissional por incidência do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, tem uma restrição do seu direito fundamental à plena liberdade de associação para fins lícitos, esculpido no inciso XVII do art. 5º da Constituição.

31. As liberdades fundamentais positivadas nos referidos incisos constitucionais não podem sofrer limitações por dispositivos infraconstitucionais. Dessa forma, a interpretação normativa do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, repita-se, constitucional conforme decidido na ADI 7331, não pode restringir dispositivo constitucional. A exegese aplicável deve ser aquela que maximize os direitos fundamentais. Portanto, o alcance da norma infraconstitucional deve se alinhar aos preceitos da Carta Magna.
32. Entendo, portanto, que o dispositivo (inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016) não permite alcançar interpretações e traduzir situações concretas em que o conflito de interesse deva ser presumido. Não se pode, a meu ver, interpretar ampliativamente, de acordo com a regra de hermenêutica jurídica, o sentido do preceito legal de forma a limitar, conforme já dito, preceitos hierarquicamente superiores (incisos VIII, XIII e XVII do art. 5º da Constituição).



33. Dessa forma, há que se interpretar o preceito legal em conformidade com os demais comandos estatuídos na Constituição.

34. A partir dessa compreensão, trago à luz que a análise sistemática do § 13 do art. 14 da CF/1988, da Lei 9.504/1997, do Código Eleitoral e da Resolução TSE 23.674/2021 leva a apreender os seguintes pontos, conforme ressaltou o auditor-chefe:

(a) o dispositivo constitucional indica que a campanha eleitoral ocorre em um determinado decurso de tempo;

(b) a Lei 9.504/1997 utiliza os termos “propaganda eleitoral” e “campanha eleitoral” como sinônimos (v.g. §§ 2º e 6º do seu art. 37);

(c) a propaganda ou campanha eleitoral tem início em 16/8 do ano eleitoral (arts. 36, *caput*, e 57-A);

(d) a propaganda ou campanha eleitoral, nos termos da Lei 9.504/1997, contempla uma série de atos de divulgação dos candidatos a cargos eletivo, tais como: o funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som para fins de divulgação eleitoral (§ 3º do art. 39); a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas (§ 4º do art. 39); a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet (inciso IV do § 5º do art. 39); a distribuição de material gráfico (§ 9º do art. 39); a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos (§ 9º do art. 39); a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso de anúncios de propaganda eleitoral (art. 43); a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão (art. 47) e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão (art. 46);

(e) todos os atos inerentes à campanha eleitoral elencados na Lei 9.504/1997 tem a mesma e única finalidade que é a de promover os candidatos para obtenção de votos.

35. Nessas circunstâncias, pertinente a conclusão de que, segundo a Lei 9.504/1997, “a campanha eleitoral compreende estritamente um conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores com a finalidade de angariar votos, realizados no período de 16/8 do ano eleitoral até a realização do sufrágio”.

36. Definido tal conceito e considerando que a vedação legal, ao que interessa à consulta, é limitada às atividades ocorridas tão-somente em campanha eleitoral, extrai-se que outras, tais como aquelas que dão suporte à candidatura, previamente à campanha eleitoral, não estão aí incluídas.

37. E, dentre essas importantes atividades, insere-se a elaboração do programa de governo, que, relevante destacar, é prévia à campanha, mas que nela se espera que seu conteúdo seja divulgado. Como ressaltou o auditor-chefe, “as propostas políticas (conteúdo) não se confundem com os atos (forma) de propaganda, divulgação, exposição do candidato e dessas mesmas propostas”.

38. A anterioridade da elaboração do programa de governo à campanha é baseada no fato de que há exigência na Lei 13.303/2016 (inciso IX do § 1º do art. 11) de que, já no pedido de registro de candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República, haja a inclusão do documento contendo as propostas por



- ele defendidas (denominado comumente como “programa de governo”, embora a dicção legal seja “propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”).
39. Outra questão a ser pontuada refere-se à expressão “trabalho vinculado” contida na vedação legal (“trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”).
40. Na mesma esteira do auditor-chefe, considero que não se possa elastecer a expressão de tal forma que acabe por abranger absolutamente todo e qualquer trabalho/função exercido em uma campanha eleitoral, sob pena de incluir, por exemplo, os prestadores de serviços comuns.
41. Assim, a vedação dirige-se, a meu ver, às pessoas de maior relevo na campanha eleitoral, responsáveis pelas atividades tidas como típicas, a exemplo das funções de tesoureiro, administrador, coordenador e marqueteiro, reais responsáveis pela organização, estruturação e realização da campanha.
42. É dizer, aquelas pessoas que assumem a responsabilidade pelos atos de campanha e, nessa condição, podem ser responsabilizadas legal e administrativamente. Há que se frisar, no entanto, que somente o exame do caso concreto poderá, de fato, indicar a incidência ou não da vedação legal.
43. Como ressaltou o auditor-chefe, e considerando que, como defendido, a interpretação da norma deve ser restritiva, convém, então, que se limite o alcance da aludida expressão “trabalho vinculado” para compreendê-la como o trabalho de nível estratégico ou decisório da campanha eleitoral, preservando, dessa maneira, o objetivo legal e garantindo maior efetividade aos direitos fundamentais.
44. E, nesse contexto, não há qualquer relevância a existência ou não de remuneração em contrapartida a esse trabalho ou se o trabalho foi somente intelectual ou operacional. Como bem colocado pelo auditor-chefe, o que “realmente importa para a aferição da vedação da disposição legal é se a pessoa participa efetivamente, de forma estratégica ou decisória, da organização, estruturação e realização da campanha eleitoral”, entendida essa última como defendido neste voto.
45. Diante de todas essas considerações e, em desfecho, com ligeiro ajuste, considero que a resposta que reflete o melhor direito e dificulta o conflito de interesses, que é o que se quer evitar, é, como propôs o titular da unidade técnica, no sentido de que:
- A vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, pode abranger a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta — estritamente — como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão.



46. Todavia, como o fez o diretor da unidade técnica, deve-se frisar que a resposta ora apresentada não afasta a necessidade de interpretação da norma nos casos concretos.

Nessas condições, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1666/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.838/2022-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito, vice-presidente da República eleito, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, então coordenador da equipe de transição do presidente da República eleito e vice-presidente da República eleito, nomeado para exercer Cargo Especial de Transição Governamental (CETG) para o mandato 2023/2026, acerca do alcance e interpretação do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais);

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

9.1. conhecer, com fulcro no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, da presente consulta;

9.2. responder ao consulente, com fulcro art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303, de 2016, abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta – estritamente – como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela



cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão;

9.3. encaminhar cópia da presente decisão ao consulente;

9.4. arquivar, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, o presente processo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1666-34/24-P.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.641/2024-1

Natureza: Denúncia

Unidade: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Denunciante: Identidade preservada

SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEL OMISSÃO DA ANAC EM REGULAR ADEQUADAMENTE O SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO REGULAR. OFERTA INSUFICIENTE DE VOOS PARA RONDÔNIA E ONEROSIDADE DAS TARIFAS. REGIME DE LIBERDADE TARIFÁRIA E DE OFERTA DO SERVIÇO AÉREO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO AO CADE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possível omissão da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em regular adequadamente o serviço de transporte aéreo público regular, permitindo que haja uma oferta insuficiente e excessivamente onerosa de voos ao Estado de Rondônia.

2. Reproduzo, a seguir, trecho da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) que analisou as informações encaminhadas pelo denunciante:

“(…)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Registra-se que a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, haja vista que a matéria discutida é apenas parcialmente de competência do Tribunal e, na parte competente, esta não está acompanhada de indícios mínimos concernentes à irregularidade denunciada.

3. Passa-se abaixo a expor o racional que suporta essa conclusão resumindo as alegações trazidas pelo denunciante nos parágrafos a seguir para, na sequência, analisá-las de forma sumária quanto à existência de competência do TCU em razão da matéria e suficiência dos indícios trazidos.

SÍNTESE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO DENUNCIANTE



4. São apresentados uma série de excertos de reportagens jornalísticas que sustentam que as empresas aéreas estão reduzindo significativamente a oferta de voos com destino ou origem no Estado de Rondônia, simultaneamente à imposição de tarifas notoriamente elevadas. Segundo a denúncia, esta ação coordenada não apenas prejudica a livre concorrência, sugerindo a formação de um possível cartel, mas também exerce impacto negativo no desenvolvimento regional ao comprometer a conectividade e a acessibilidade aérea.

5. Além disso, sustenta possível abusividade na conduta perpetrada pela Companhia Azul na retirada abrupta de voos para aquela região, e que não se trata de uma conduta isolada desta companhia, visto que as demais também estariam incursas nesta prática.

6. Em relação à prestação dos serviços, destaca-se a assertiva de que os atrasos e cancelamentos frequentes de voos evidenciam uma violação do Código de Defesa do Consumidor.

7. Por derradeiro, sustentam que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), face ao cenário apresentado, tem sido omissa em sua incumbência de fiscalizar as empresas aéreas, que, conforme a denúncia, infringem princípios basilares da Administração Pública e da prestação do serviço público. Estes princípios abarcam a eficiência, generalidade, modicidade das tarifas, continuidade, participação dos usuários, livre iniciativa e segurança.

ANÁLISE DO TCU

I - Redução coordenada de voos e tarifas elevadas

8. No que concerne à redução coordenada de voos, é imperativo atentar para as disposições legais específicas, notadamente a Lei 11.182/2005, que confere às empresas aéreas a prerrogativa de escolher de forma livre quais rotas desejam operar, dentro dos limites da capacidade operacional disponibilizada pelas infraestruturas aeroportuária e as regras de segurança e conformidade estipuladas pela Anac:

Art. 48 (VETADO)

§ 1º Fica assegurada às empresas prestadoras de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observadas exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado editadas pela Anac. (Redação dada pela Lei 14.368/2022) (grifo nosso)

9. Portanto a liberdade de ajustar suas operações em resposta a fatores econômicos é uma característica inerente ao setor de transporte aéreo plenamente amparada pela lei. No tocante à regularidade e continuidade, não existem normas legais que estabeleçam uma quantidade mínima de voos a serem operados pelas empresas aéreas que operam voos comerciais, seja de origem nacional ou estrangeira, regular ou não regular.

10. Assim, o fato de uma linha ser regular não impede que a companhia aérea decida suprimir a referida linha posteriormente, isto é, não existe qualquer obrigação quanto à manutenção desta de forma prospectiva – já que esta atividade é prestada sobre o regime de autorização, e não de concessão – como é o caso típico dos grandes aeroportos cedidos à iniciativa privada, inexistindo contrato vinculante dessas companhias com a Anac em relação à periodicidade e número de operações em qualquer localidade.

11. No que tange ao incremento das tarifas, observa-se que a opção regulatória adotada pela legislação, por meio do art. 49 da Lei 11.182/2005, posteriormente regulamentado pelas Resoluções-Anac 16/2008 e 83/2009, foi de um regime de liberdade tarifária. Dessa feita, as companhias aéreas são livres para determinar o valor cobrado pelos serviços ofertados, cabendo ao mercado sua autorregulação. Nesse caso, a intervenção para avaliar possíveis condutas anticoncorrenciais é excepcional e, em regra, não cabe à Anac, e sim aos órgãos integrantes do sistema de defesa e promoção da concorrência (art. 6º, parágrafo único, da Lei de Criação da Anac)

12. A esse respeito, o Acórdão 346/2008 – Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro) é claro ao afirmar que há uma distinção relevante entre os serviços públicos típicos que utilizam o instituto da concessão e o transporte aéreo regular, a qual reside no fato de que, nos serviços públicos típicos, “a regulação econômica busca proteger os consumidores do poder monopolista do prestador de serviços. Já o mercado de serviços de transporte aéreo é potencialmente competitivo”.

13. Além disso, a decisão supramencionada também é taxativa ao reconhecer a liberdade tarifária implantada no país com a aprovação da Lei 11.182/2005, esclarecendo que as empresas aéreas ficam tão somente obrigadas a comunicar as tarifas à Anac para conhecimento, mas não dependem de qualquer chancela daquela agência para sua implementação.

II - Atrasos e cancelamentos recorrentes, violando o Código de Defesa do Consumidor

14. De acordo com Acórdão 3182/2014 – Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), o TCU não detém a prerrogativa de intervir nas relações jurídicas entre consumidores e concessionárias de serviços públicos,



em razão da natureza eminentemente consumerista desses vínculos. A responsabilidade de buscar, seja administrativa ou judicialmente, a tutela de direitos eventualmente violados, repousa sobre cada consumidor, que pode pleitear individual ou coletivamente conforme sua conveniência. Assim, além das empresas aéreas não figurarem como concessionárias de serviço público (são somente autorizadas a exercer a atividade de transporte aéreo), a matéria veiculada na inicial a esse respeito sequer é de competência desta Corte.

15. Adicionalmente, o Acórdão 1045/2019 – Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman) sublinha que as prerrogativas de denunciar e representar ao TCU não têm por escopo salvaguardar interesses privados, sendo essencialmente direcionadas a assegurar a prevalência do interesse público. A revisão de atos administrativos pelo Tribunal carece de fundamento quando não se evidencia a predominância do interesse público, devendo eventuais perdas reclamadas por terceiros em função de interesses privados serem objeto de questionamento judicial.

16. Nesse sentido, importa salientar que nem todas as questões afetas aos consumidores automaticamente adquirem a natureza de interesse público passível de justificar a intervenção do TCU. No escopo da Corte de Contas, o interesse público está intrinsecamente vinculado à preservação do patrimônio público, à eficiência e eficácia da Administração Pública, bem como à prevenção e combate à corrupção. No caso em análise, a ausência de verificação de tais circunstâncias afasta a atratividade da competência do TCU.

III - Omissão da Anac em sua obrigação de fiscalizar as empresas aéreas

17. Relativamente à imputação de omissão dirigida à Anac em sua missão de fiscalização das empresas aéreas e na salvaguarda da adequada prestação do serviço público aéreo, cabe esclarecer que tal assertiva carece de indícios mínimos na inicial. A referida autarquia, regida pela Lei 11.182/2005, direciona primariamente seus esforços à regulação e fiscalização dos padrões de segurança e operacionais no âmbito da aviação civil. Sua finalidade essencial consiste em assegurar que as empresas aéreas desempenhem suas atividades de acordo com preceitos normativos severos, visando a preservação da integridade dos voos e a salvaguarda dos passageiros.

18. Nesse contexto, torna-se importante salientar que a intervenção direta em eventos específicos, tais como cancelamentos ou atrasos de voos, não se encontra entre as prerrogativas fundamentais da Anac. A solução de questões operacionais, a exemplo de cancelamentos e atrasos, recai diretamente sobre as empresas aéreas, sendo os passageiros orientados a buscar, de forma direta, a resolução de tais questões junto a essas companhias. A definição de tarifas e a oferta de voos, conforme previamente mencionado, estão intrinsecamente ligadas à dinâmica do mercado e à concorrência entre as empresas.

19. Assim, não cabe à Anac proibir ou sancionar as companhias aéreas pelo simples fato de cancelar ou retirar de forma permanente uma determinada frequência de suas malhas, tendo em vista que não há amparo legal para esta conduta, considerando a liberdade para o estabelecimento de rotas conferida legalmente.

CONCLUSÃO

20. Os elementos trazidos pelo denunciante tratam parcialmente de questões alheias à competência do TCU, e, na parte de competência deste Tribunal, não trazem indícios mínimos de irregularidade que, em exame sumário, detenham amparo legal, normativo ou jurisprudencial a respaldar a deflagração de ações fiscalizatórias, não se traduzindo, portanto, em indícios que mereçam ser apurados. Portanto, entende-se que o processo não deve ser conhecido, e deve ser arquivado liminarmente, dando-se ciência ao denunciante.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) não conhecer a presente documentação como denúncia por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
- b) determinar liminarmente o arquivamento deste processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014;
- c) dar ciência ao denunciante.”

3. Finda a análise da matéria pela unidade técnica e, após esses autos encontrarem-se conclusos para julgamento em meu Gabinete, o denunciante apresentou novos elementos (peça 20), em que procura contraditar a análise feita pela AudRodoviaAviação.



4. Observo que o art. 160 do Regimento Interno/TCU (RI/TCU) estabelece limites para a atuação processual, nos seguintes termos:

“Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.

§ 3º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.” (destaquei)

5. Apesar de o denunciante não ser parte, nem ter sido chamado em audiência ou citação, entende-se necessário ampliar a abrangência da norma para também regular a atuação de outros interessados processuais, sob pena de se tumultuar a ordem processual. Assim, em linha com as diretrizes estabelecidas no art. 160 do RI/TCU, a nova peça foi recebida e analisada como memoriais.

6. Em seu novo arrazoadado, o denunciante reitera parte das teses anteriormente invocadas, reforçando os aspectos relacionados à defesa dos direitos dos consumidores.

É o relatório.

VOTO

Em exame, denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possível omissão da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em regular adequadamente o serviço de transporte aéreo público regular para o Estado de Rondônia, permitindo que haja uma oferta insuficiente e excessivamente onerosa de voos.

2. Mais especificamente, o denunciante solicita que:

“a) seja instaurada auditoria para apurar as condutas arbitrárias das companhias aéreas Latam, Azul e Gol, além da conduta omissiva da Anac, no tocante à redução da oferta de voos e aumento das tarifas, bem como os atrasos e cancelamentos recorrentes que evidenciam a violação da Lei de Defesa do Consumidor de maneira reiterada, com o objetivo de verificar a conformidade com os princípios da Administração Pública e da prestação do serviço público pleno e adequado;

b) sejam adotadas as medidas cabíveis para assegurar o cumprimento dos princípios da eficiência, generalidade, modicidade das tarifas, continuidade, participação dos usuários, livre iniciativa e segurança, em prol da defesa dos direitos dos consumidores e do adequado fornecimento de serviços públicos de transporte aéreo;

c) seja determinado à Anac que exerça de forma efetiva o seu poder de polícia administrativa, fiscalizando as companhias aéreas e garantindo a observância dos princípios da Administração Pública, em observância ao ordenamento jurídico, bem como ao seu Código de Ética;

d) seja determinado às companhias aéreas que restabeleçam a oferta de voos em conformidade com a demanda existente, para que haja a prestação do serviço aéreo adequado e pleno, sob pena de aplicação das sanções administrativas pertinentes, inclusive, de extinção do contrato de concessão;

e) seja a União, por intermédio do Ministério da Defesa, intimada dos fatos postos nesta denúncia, haja vista o exercício do controle e fiscalização sob a autarquia.”

3. Adicionalmente, foi solicitada a:



“adoção de medida cautelar, com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para determinar à Anac o cumprimento das suas obrigações regulamentares e de fiscalização, as quais estão estabelecidas no contrato de concessão do serviço público aéreo, a fim de que sejam apuradas as condutas abusivas praticadas pelas Companhias Aéreas, determinando-se às mesmas a prestação de um serviço público adequado, sob pena de terem extintas as respectivas concessões da outorga que lhes foram concedidas, por violação ao ordenamento jurídico e às cláusulas contratuais anteriormente mencionadas, além da violação aos objetivos constitucionais do desenvolvimento sustentável do País e do interesse público.”

4. As informações encaminhadas pelo denunciante foram analisadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que concluiu que as questões levantadas são:

“(…) alheias à competência do TCU, e, na parte de competência deste Tribunal, não trazem indícios mínimos de irregularidade que, em exame sumário, detenham amparo legal, normativo ou jurisprudencial a respaldar a deflagração de ações fiscalizatórias, não se traduzindo, portanto, em indícios que mereçam ser apurados.”

5. Em face dessa conclusão, a AudRodoviaAviação opinou no sentido de que a representação não merece ser conhecida, devendo ser arquivada liminarmente, dando-se ciência ao denunciante.

6. Posteriormente à instrução da unidade técnica e quando o processo já se encontrava em meu Gabinete concluso para julgamento, o denunciante fez juntar novos elementos, que foram recebidos e analisados como memoriais.

7. Nesse último documento, o denunciante desloca um pouco o foco de sua peça inicial, desenvolvida a partir da subsunção dos serviços aéreos aos preceitos da Lei 8.987/1995 (Lei das Concessões), procurando alinhar suas teses à defesa dos direitos dos consumidores.

8. Antes de analisar o mérito da matéria, julgo necessário fazer alguns esclarecimentos essenciais à perfeita caracterização do objeto em questão.

9. Apesar de o denunciante, ao tratar do transporte aéreo regular de passageiros, ter, inicialmente, o associado a uma concessão de serviço público, esse entendimento não é adequado. Mesmo que haja, em nossa legislação, referências a esse modelo de prestação de serviço pelas companhias aéreas, **a opção regulatória adotada a partir da edição da Lei 11.182/2005 é a de um regime de livre oferta e liberdade tarifária.** A questão se encontra didaticamente exposta no Parecer 9/2023/GTEC/GEAC/SAS, encaminhado pela Anac ao Município de Porto Velho/RO, do qual destaco os seguintes trechos:

“3. A Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), em seu art. 180, estabelece que a exploração de serviços públicos de transporte aéreo regular dependerá sempre de prévia concessão. No entanto, a outorga por meio de concessão ali prevista não se adequa às condições das concessões normatizadas pelas Leis 8.666/1993 (Lei de Licitação e Contratos) e 8.987/1995 (Lei de Concessões). E isso não se deve somente às lacunas existentes pela falta de atualização do CBA, mas principalmente pelas próprias características do setor, que é competitivo e, portanto, admite a presença de diversos operadores, não sendo necessária, nem desejável, a escolha de um operador em detrimento de outro. Tal entendimento foi consagrado pelo Acórdão 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) e ratificado pelos Acórdãos 1241/2018 e 2955/2018, todos do Plenário do TCU. Atualmente, tal artigo encontra-se revogado pela Medida Provisória 1.089, de 29 de dezembro de 2021.

4. O setor aéreo se assemelha a mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido endogenamente, por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção do Estado. Portanto, a prestação de serviços aéreos não pode ser vista como uma concessão comum.



(...)

6. Outro fator que diferencia a concessão de serviços aéreos de uma concessão comum é a inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte do Estado. Ao oferecer o serviço de transporte aéreo, todos os riscos são assumidos pelas empresas ofertantes. Nessas circunstâncias, todas elas devem ter liberdade para escolher quais rotas operar, com qual frequência e quanto cobrar por isso. A falta de garantias financeiras para permanecer ou não em determinada rota é o motivo pelo qual não se pode obrigar uma empresa a prestar determinado serviço ou impor o que deve cobrar, seja por limitação de preços ou por especificação de produtos. Por isso, é necessário garantir a liberdade de oferta, isto é, o acesso a todas as empresas que queiram operar determinada rota, observando-se, obviamente, a capacidade operacional da infraestrutura e a regulação técnica de segurança, conforme preconiza o art. 48 da Lei 11.182/2005. Consequentemente, não cabe à Anac ou a qualquer outro órgão governamental o estabelecimento de preços, rotas ou mesmo o tipo de produto ofertado, desde que resguardados os quesitos mínimos de segurança.” (grifos acrescentados)

10. Portanto, não há amparo legal para vincular, ao transporte aéreo, uma série de obrigações que são típicas da concessão de serviço público, como a fixação de uma política tarifária ou a definição de parâmetros de prestação de serviço (quantidade, frequência etc.).

11. Por outro lado, ressaltando a competência do Poder Judiciário para as causas consumeristas, em face do escopo da denúncia não posso deixar de registrar que, apesar de a prestação do serviço de transporte aéreo poder ser caracterizada como uma relação de consumo, e, portanto, estar regida por todo arcabouço de regras previstas no direito consumerista, o conjunto de direitos e obrigações que emerge dessas normas apenas se concretiza quando a relação passa a existir, mas não antes disso. Em outras palavras, nem mesmo as regras do direito do consumidor impõem às companhias aéreas a obrigação de oferecer o serviço, mas apenas regulam a sua prestação, quando ela efetivamente ocorre.

12. Feitos esses esclarecimentos, passo à análise da denúncia.

13. O denunciante alega que as empresas aéreas veem, sistematicamente e de forma coordenada, diminuindo a disponibilidade de voos com partida e/ou destino para Rondônia, além de impor tarifas absurdamente altas, quando comparadas a outras capitais.

14. Nesse contexto, entende que a situação descrita configura a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) violação aos princípios contidos no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, que regem a prestação dos serviços públicos, em particular: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas;

b) descumprimento do contrato de concessão para exploração do serviço, que pressupõe a prestação de serviço adequada ao pleno atendimento dos usuários, conforme definido nos atos normativos da Anac e na legislação em geral;

c) descumprimento das regras do código de defesa dos consumidores e utilização do domínio ou da posição dominante no mercado, para aumentar arbitrariamente seus lucros e abusar da necessidade ou da fragilidade daqueles que contratam os serviços;

d) subversão da liberdade econômica e da concorrência, formação de cartel e violação ao direito dos usuários, afrontando os objetivos constitucionais do Estado no tocante ao dever de promover o desenvolvimento sustentável nacional, regional e local, além de infringir o que se espera da prestação de um serviço público aéreo adequado, prestado com regularidade e eficiência;

e) descumprimento do contrato administrativo de concessão da outorga do serviço;

f) omissão da Anac em assegurar a prestação de serviço adequada ao pleno atendimento dos usuários.



15. Inicialmente, verifico serem fidedignos os fatos narrados na denúncia, sendo corroborados por diversos veículos de notícias. Em agosto de 2023, o site AgênciaInfra publicou matéria intitulada “Aéreas diminuem voos para Rondônia alegando judicialização. Justiça afirma que cancelamentos e atrasos são as principais causas”, que contém a seguinte informação:

“A Gol informou que reduziu 48% da oferta de assentos para Rondônia, na comparação entre maio e julho de 2023, e cancelou os voos de Porto Velho (RO) para Manaus (AM) sem previsão de retomada das operações na capital. A companhia disse ainda que atualmente oferece somente um voo diário de Porto Velho para Brasília (DF).” (<https://agenciainfra.com/blog/aereas-diminuem-voos-para-rondonia-alegando-judicializacao-justica-afirma-que-cancelamentos-e-atrasos-sao-as-principais-causas/>)

16. Na mesma matéria, estão indicados os motivos informados pelas companhias para esse comportamento:

“A alta judicialização enfrentada pela Companhia em Rondônia é um fator decisivo para o encolhimento das operações da GOL no estado e, ainda, um desestímulo para a manutenção dos serviços”, explicou a empresa via nota.

Assim como a Gol, a Azul declarou que ‘realizou, recentemente, adequações na frequência da malha da companhia em Rondônia’ e que essas mudanças aconteceram principalmente pelo “elevado índice de judicialização no estado, o mais alto do Brasil, o que aumenta o custo da operação na região.”

17. A alta judicialização de processos contra companhias aéreas em Rondônia, muito maior que a média no resto do País, está documentada em vários outros sites de notícias, como revela o excerto abaixo:

“O Aeroporto Internacional de Porto Velho, em Rondônia, respondeu por 0,5% do tráfego aéreo de passageiros no Brasil, segundo a Anac, mas é no estado da região Norte onde estão concentrados milhares de processos judiciais movidos por passageiros contra as empresas aéreas.

O estranho fenômeno foi revelado por uma reportagem do site G1 após a Azul Linhas Aéreas anunciar a redução da malha aérea no estado, por conta do alto nível de processos judiciais contra ela.

Segundo o site, entre janeiro de 2022 e junho de 2023, foram abertas quase 25 mil ações contra companhias aéreas, dois terços delas envolvendo a Azul, que voava de Porto Velho para cidades como Manaus, Vilhena e Cuiabá.

Os motivos para tantos processos envolvem cancelamentos e atraso de voos, mas há também pedidos de indenização por dano moral. Em comum, esses processos são intermediados por escritórios de advocacia especializados em defender passageiros.

A alta possibilidade de receber algum tipo de indenização na Justiça do estado parece estimular reclamações já que dos 15 mil processos movidos contra a Azul apenas 10% deram ganho de causa à companhia aérea.

Diante da insegurança jurídica, a empresa e também a Gol anunciaram a redução dos voos que atendem a região. Esta última encerrou o voo entre Porto Velho e Manaus e mantém agora uma frequência para Brasília (DF). A Latam, que voa para Brasília e Guarulhos, manteve sua operação normal.” (<https://www.airway.com.br/rondonia-vira-patinho-feio-para-a-aviacao-apos-industria-de-processos-afastar-gol-e-azul/>)

18. O denunciante reconhece que este é o motivo alegado pelas companhias para a diminuição dos voos, mas entende que, mesmo assim, deveria prevalecer o direito dos usuários:

“Destarte, não é possível que meras questões econômicas, que sequer são comprovadas pelas companhias, possibilitem às empresas concessionárias realizar, deliberadamente, a supressão de voo destinado a



transportar consumidores, tendo em vista que a legislação permite tal conduta tão somente quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança, por inadimplemento do usuário, sempre após prévio aviso, salvo quando em situação de urgência.”

19. Como já discutido anteriormente, não existe direito que ampare a pretensão do denunciante, uma vez que **o transporte aéreo regular de passageiros não é um serviço público concedido** e as empresas, em face do princípio da liberdade econômica, não são obrigadas a prestar serviços com prejuízo.

20. Também não há como falar em omissão da Anac no tratamento do assunto. A agência tem participado ativamente de vários fóruns que tentaram resolver o problema, em particular da audiência pública promovida na ação civil pública interposta pela Procuradoria-Geral de Porto Velho/RO na Justiça Estadual e de reuniões de conciliação promovidas entre o Ministério Público de Rondônia, a OAB/RO e as companhias aéreas. Na realidade, não existem instrumentos legais que possibilitem que a Anac adote as soluções preconizadas pelo denunciante.

21. Uma vez que o mercado opera em regime de liberdade tarifária, o caminho para a solução do problema passa, obrigatoriamente, pelo aumento da atratividade econômica das rotas aéreas, o que tem sido incentivado através de várias ações que vem sendo adotadas pelos poderes e instituições locais.

22. Um exemplo dessas iniciativas é o Decreto Estadual 28.989/2024, que estabeleceu benefícios fiscais na aquisição de combustível de aviação, estabelecendo uma política de incentivos baseada na frequência de voos oferecidos pelas companhias aéreas.

23. Aparentemente, as várias frentes que foram abertas para tratar do problema já estão surtindo efeitos. Notícias mais recentes informam sobre o aumento da quantidade de voos para o estado:

“A Azul volta a investir em novas frequências e rotas em Rondônia. Com o retorno das operações no Acre, a partir de 4 de outubro, a capital Porto Velho terá uma nova ligação com Rio Branco, capital acreana. O Estado também contará com aumento da frequência com Belo Horizonte (MG), que passará a ser duas vezes por dia.” (https://www.panrotas.com.br/aviacao/novas-rotas/2024/04/azul-amplia-voos-para-rondonia-com-novas-rotas-e-frequencias_204657.html)

“Empenhado em universalizar o transporte aéreo e ampliar a conectividade do mercado doméstico, o ministro de Portos e Aeroportos, Silvio Costa Filho, anunciou, em evento realizado na manhã desta quarta-feira (10), o retorno das operações aéreas comerciais interligando Porto Velho, em Rondônia, a Belo Horizonte e Rio Branco. Os novos voos passam a operar nessas rotas a partir do dia 4 de outubro deste ano [2024].” (<https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202404/governo-federal-anuncia-novas-operacoes-aereas-para-a-regiao-norte>)

24. Feitos esses esclarecimentos, concordo com a conclusão da AudRodoviaAviação de que não há ações de controle a serem promovidas por esta Corte de Contas. Do mesmo modo, não se verifica a existência de pressupostos que autorizem a emissão de medida cautelar. Nesse cenário, a denúncia não deve ser conhecida.

25. Por fim, como o denunciante faz alusão a uma ação coordenada das empresas para aumentar arbitrariamente seus lucros, o que caracterizaria a formação de cartel, e como grande parte de sua argumentação se baseia no Direito Econômico e de Defesa do Consumidor, considero pertinente enviar cópia desta decisão ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a quem compete analisar esse tipo de matéria.

Ante o exposto, VOTO no sentido que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Plenário.



TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1667/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.641/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada
4. Unidade: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação)
8. Representação legal: Cássio Esteves Jaques Vidal (5.649/OAB-RO)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possível omissão da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em regular adequadamente o serviço de transporte aéreo público regular para o Estado de Rondônia, permitindo que haja uma oferta insuficiente e excessivamente onerosa de voos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 a 55 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. não conhecer da denúncia;
- 9.2. encaminhar cópia desta decisão, bem como do voto e relatório que a fundamentam, ao denunciante e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para as providências que julgar cabíveis;
- 9.3. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante; e
- 9.4. arquivar estes autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1667-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.304/2013-4 [Apensos: TC 016.122/2017-8, TC 016.123/2017-4, TC 016.124/2017-0, TC 016.121/2017-1]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Município de São Félix do Xingu/PA

Responsáveis: Denimar Rodrigues (405.388.266-49); Martop-Construções e Terraplenagem Ltda. (03.735.306/0001-84)

Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Mato Grosso do Sul (03.983.939/0001-01)

Representação legal: João Batista Cabral Coelho (OAB-PA 19.846), Daniel Borges Pinto (OAB-PA 14.436) e outros, representando Denimar Rodrigues; Rondineli Ferreira Pinto (OAB-PA 10.389), Manuella Barbosa Macola (OAB-DF 64.218) e outros, representando Martop Construções e Terraplenagem Ltda.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DE REVISÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. contra o Acórdão 3.052/2015-2ª Câmara (Relator: Ministro Vital do Rêgo).

2. Adoto como relatório o parecer do Ministério Público de Contas (MPTCU), representado nestes autos pela Procuradora-Geral Cristina Machado Costa e Silva (peça 95):

“Trata-se de exame de admissibilidade de recurso de revisão interposto pela empresa Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. contra o Acórdão n.º 3.052/2015 - 2.ª Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.

2. Na origem, tratam estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Dnit, em desfavor do Sr. Denimar Rodrigues, Prefeito do Município de São Félix do Xingu/PA no período 2005-2008, por inexecução total do objeto durante a vigência do Convênio n.º 185/2005-DAQ-DNIT, celebrado em 30/12/2005 entre a União, por intermédio do Dnit, e o referido município, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura portuária.

3. De acordo com a instrução da AudRecursos à peça 91, os requisitos da preclusão consumativa, da legitimidade, do interesse recursal e da adequação foram preenchidos pelo recorrente. Todavia, o requisito da tempestividade não foi preenchido, porquanto o recurso foi interposto na data de 5/12/2023, ao tempo em que o acórdão que julgou o último recurso (Acórdão n.º 2.273/2017 - 2.ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, que julgou recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Denimar Rodrigues contra a



deliberação original) foi publicado no D.O.U. na data de 15/3/2017. Portanto, foi ultrapassado o prazo de cinco anos de cabimento do recurso de revisão, conforme previsto no art. 288 do Regimento Interno/TCU.

4. No campo 'Observações' da instrução, a AudRecursos afirma que, quando da publicação da Resolução/TCU n.º 344/2022 (21/10/2022), o acórdão recorrido já havia transitado em julgado, visto que foi deliberado na sessão de 9/6/2015 (peça 28), e a recorrente foi regularmente notificada da decisão em 1/7/2015 (peça 37). Para a Unidade Técnica, não cabe aferir a prescrição na presente fase, uma vez que o trânsito em julgado ocorreu antes da publicação da citada Resolução, conforme determina o seu art. 18.

5. A proposta de encaminhamento é pelo não conhecimento do recurso de revisão interposto pela Martop - Construções e Terraplenagem Ltda., por restar intempestivo, nos termos do art. 288, **caput**, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 35, **caput**, da Lei n.º 8.443/1992.

6. Observa-se, no entanto, que, entre a data da instrução de admissibilidade e a da elaboração deste parecer, o Tribunal aprovou a Resolução n.º 367/2024, que revogou o art. 18 da Resolução/TCU n.º 344/2022, bem como estabeleceu nova redação para o seu art. 10, conforme segue:

'Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.'

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.'

7. Como informou a AudRecursos, o acórdão recorrido transitou em julgado em relação à empresa Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. em 1/7/2015 (peça 37), quando o representante legal da empresa foi notificado do teor da decisão. Portanto, nos termos do dispositivo supra, passados mais de cinco anos dessa data, o Tribunal não deve se manifestar sobre a prescrição.

8. Saliente-se que o Ministro Raimundo Carreiro, no Despacho da peça 44, conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Denimar Rodrigues suspendendo-se os efeitos dos subitens do Acórdão n.º 3.052/2015 - 2.ª Câmara apenas em relação a esse responsável, sem se referir à empresa ora recorrente.

9. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público propõe que o Tribunal:

a) não conheça do recurso de revisão interposto pela empresa Martop - Construções e Terraplenagem Ltda., por restar intempestivo, nos termos do art. 288, **caput**, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 35, **caput**, da Lei n.º 8.443/1992; e

b) reconheça a impossibilidade, nos termos do art. 10, parágrafo único, da Resolução/TCU n.º 344/2022, alterado pela Resolução/TCU n.º 367/2024, de manifestação sobre a prescrição, tendo em vista que o acórdão condenatório transitou em julgado em relação à empresa recorrente há mais de cinco anos."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, recurso de revisão interposto pela Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. contra o Acórdão 3.052/2015-2ª Câmara (Relator: Ministro Vital do Rêgo).

2. Em síntese, a recorrente solicita que o TCU reconheça a prescrição nestes autos de tomada de contas especial.
3. Em sua manifestação, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs em pareceres uniformes não conhecer do presente recurso, uma vez que a decisão condenatória transitou em julgado em 2017 e, portanto, há mais de cinco anos e antes da vigência da Resolução TCU 344, de 2022. O Ministério Público de Contas, representado pela Procuradora-Geral Cristina da Costa e Silva, assentiu com a proposta, acrescentando como fundamento o recente parágrafo único do art. 10 da Resolução 344/2022.
4. Acompanho, na íntegra, o MPTCU, sem embargo de fazer as seguintes ponderações.



5. Preliminarmente, ao tempo do exame de admissibilidade efetuado pela AudRecursos, o art. 18 da Resolução TCU 344/2022 estabelecia que este normativo, que regulamenta a prescrição das pretensões indenizatória e punitiva no âmbito do TCU, só seria aplicado aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado, até a data de publicação do normativo.
6. Nesse contexto, como o Acórdão 3.052/2015-2ª Câmara transitou em julgado em 1º/7/2015 (peça 37), a AudRecursos propôs não conhecer do presente recurso de revisão. Todavia, o mencionado dispositivo foi revogado pela Resolução TCU 367/2024, que inseriu o art. 10 nos seguintes termos:

“Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.” [grifei e destaquei]

7. Desse modo, como se passaram mais de cinco anos entre o trânsito em julgado da condenação, em 1º/7/2015, e a interposição do recurso de revisão, só resta não conhecer do presente apelo. Similarmente, o art. 288 do Regimento Interno do TCU também estabelece que essa espécie recursal só poderá ser utilizada dentro do prazo de cinco anos do trânsito em julgado, que, como dito, já ocorreu.
8. Destaco que este entendimento está alinhado com o do Supremo Tribunal Federal (STF) que, ao julgar o ARE 843989, decidiu pela irretroatividade da aplicação de norma que fixa prazo prescricional.
9. Portanto, na linha das propostas uniformes destes autos, não conheço do recurso de revisão.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1668/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.304/2013-4

1.1. Apensos: TCs 016.122/2017-8; 016.123/2017-4; 016.124/2017-0; 016.121/2017-1

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

3. Interessado/Responsáveis/Recorrente:

3.1. Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Mato Grosso do Sul

3.2. Responsáveis: Denimar Rodrigues (405.388.266-49) e Martop-Construções e Terraplenagem Ltda. (03.735.306/0001-84)

3.3. Recorrente: Martop-Construções e Terraplenagem Ltda. (03.735.306/0001-84)

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Município de São Félix do Xingu/PA



5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)

8. Representação legal: João Batista Cabral Coelho (OAB-PA 19.846), Daniel Borges Pinto (OAB-PA 14.436) e outros, representando Denimar Rodrigues; Rondineli Ferreira Pinto (OAB-PA 10.389), Manuella Barbosa Macola (OAB-DF 64.218) e outros, representando Martop Construções e Terraplenagem Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se aprecia recurso de revisão interposto pela empresa Martop - Construções e Terraplenagem Ltda. contra o Acórdão 3.052/2015- 2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e as do sr. Denimar Rodrigues, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa, em razão da inexecução total do objeto do Convênio 185/2005, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o município de São Félix do Xingu/PA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 277, IV, 278, *caput* e §§2º e 3º do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do presente recurso;

9.2. comunicar ao recorrente e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Estado no Mato Grosso do Sul esta decisão;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1668-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 039.777/2019-7 [Apenso: TC 031.439/2018-7]

Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Coordenação Geral de Material e Patrimônio – Ministério da Saúde

Responsáveis: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01); Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Giliate Cardoso Coelho Neto (010.359.534-12); Guilherme Telles Ribeiro (763.083.247-87); Luciano Tramontano Martins (905.849.377-68); Magno Vieira Tobias (411.013.591-53); Marcelo Narvaes Fiadeiro (574.419.951-91); Mônica Aparecida Oliveira da Silva (962.388.367-68); Rodrigo Franco de Souza (937.294.211-15); Sérgio Alves Guimarães Cotia (022.855.097-15).

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Juliane Erthal de Carvalho (58065/OAB-PR), Luiz Antonio Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Narvaes Fiadeiro; Guilherme Gonçalves Martin (42989/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF) e outros, representando Cast Informática S.A.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Guilherme Telles Ribeiro; João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Sérgio Alves Guimaraes Cotia; Carlos Tiego de Souza Arruda Lima (36614/OAB-DF), Cleber Alves de Oliveira (57106/OAB-DF), Fernanda Almeida Barbosa (40477/OAB-DF) e outros, representando Rodrigo Franco de Souza; Rafael Bonassa Faria (57213/OAB-DF), Michel Bertoni Soares (308091/OAB-SP) e outros, representando Giliate Cardoso Coelho Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. PERSISTÊNCIA DO DÉBITO E DAS RESPONSABILIDADES. ALERTAS PRÉVIOS. SOLIDARIEDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO CONVERTIDO EM TCE NÃO ACARRETA NULIDADE PROCESSUAL. COMPROVAÇÃO DE SUPERFATURAMENTO COM USO DE METODOLOGIA ADEQUADA. PROVIMENTO DO RECURSO EM RELAÇÃO A



UM RESPONSÁVEL, COM O JULGAMENTO DE SUAS CONTAS PELA REGULARIDADE E, POR CONSEQUENTE, A EXCLUSÃO DE SUA CONDENÇÃO AO PAGAMENTO DO DÉBITO E DA MULTA. RESPONSABILIZAÇÃO DOS DEMAIS RECORRENTES DEMONSTRADA. IMPOSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE RAZÕES RECURSAIS COMPLEMENTARES OU DE DEVOLUÇÃO DO PRAZO RECURSAL. NÃO CABE AO TCU NOMEAR DEFENSOR DATIVO OU NOTIFICAR A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO PARA REPRESENTAR RESPONSÁVEIS EM PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS.

RELATÓRIO

Inicialmente, transcrevo a instrução de lavra da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), inserta à peça 707, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peças 708 e 709):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Flávio Ferreira dos Santos (peça 612), Guilherme Telles Ribeiro (peças 455-458), Luciano Tramontano Martins (peças 479-482), Magno Vieira Tobias (peças 459-466 e 469), Marcelo Narvaes Fiadeiro (peças 509-526), Mônica Aparecida Oliveira da Silva (peças 607-611), Rodrigo Franco de Souza (peças 636-663) e Cast Informática S/A (peças 476-478) contra o Acórdão 1.718/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com o seguinte teor (peça 402):

9.1. acolher as alegações de defesa dos Srs. Gillete Cardoso Coelho Neto e Sérgio Alves Guimarães Cotia;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa do Sr. Rodrigo Franco de Souza;

9.3. rejeitar as alegações de defesa da Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva e dos Srs. Magno Vieira Tobias, Flávio Ferreira dos Santos, Luciano Tramontano Martins, Marcelo Narvaes Fiadeiro e Guilherme Telles Ribeiro e da Empresa Cast Informática S.A.;

9.4. julgar, irregulares as contas de Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Rodrigo Franco de Souza, Flávio Ferreira dos Santos, Luciano Tramontano Martins, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Guilherme Telles Ribeiro, e da Empresa Cast Informática S.A., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e § 2º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.5. condenar os responsáveis a seguir arrolados ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.5.1. Responsável: Empresa Cast Informática S.A.

9.5.1.1. débito apurado:



Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
4/4/2014	2.828.507,11
30/5/2014	2.866.548,33
1º/7/2014	2.729.514,05
31/7/2014	2.867.377,16
31/7/2014	2.797.142,34
9/9/2014	2.889.885,63
16/10/2014	3.384.351,43
12/11/2014	3.209.631,91
3/12/2014	3.308.145,91
8/1/2015	3.240.419,98
24/2/2015	3.165.637,18
1º/4/2015	2.906.953,20
29/4/2015	3.057.022,11
4/8/2015	1.047.697,23

9.5.2. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.2.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
17/6/2015	3.277.780,87
18/3/2016	1.306.399,44
30/3/2016	604.334,87
26/4/2016	551.877,16
3/5/2016	1.693.451,03
24/6/2016	1.815.466,97
1º/7/2016	1.795.922,06

9.5.3. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Rodrigo Franco de Souza e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.3.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
29/6/2015	2.977.398,21
4/8/2015	2.672.578,61
11/9/2015	1.711.219,26
29/9/2015	1.604.047,41
4/11/2015	1.534.043,26
8/12/2015	1.570.955,35



1º/2/2016	1.866.630,99
1º/2/2016	355.965,70

9.5.4. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Rodrigo Franco de Souza e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.4.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
5/2/2016	1.514.337,25
5/2/2016	1.525.662,33
30/3/2016	128.152,90

9.5.5. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.5.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
3/8/2016	1.796.055,26
18/8/2016	1.748.173,30
2/9/2016	1.793.214,31
3/8/2017	3.608.561,22

9.5.6. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Flávio Ferreira dos Santos, Marcelo Narvaes Fiadeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.6.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
19/10/2016	1.510.897,06
30/11/2016	1.924.531,08

9.5.7. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Flávio Ferreira dos Santos e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.7.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
30/11/2016	2.788.436,78
30/6/2017	3.600.307,67
30/8/2017	3.854.243,15

9.5.8. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Flávio Ferreira dos Santos, Marcelo Narvaes Fiadeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.8.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
27/12/2016	2.941.307,97
7/2/2017	3.096.821,29
24/2/2017	2.764.690,75
8/5/2017	355.386,50
8/5/2017	383.232,60



8/5/2017	3.423.875,32
30/5/2017	3.527.717,00

9.5.9. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Flávio Ferreira dos Santos, Marcelo Narvaes Fiadeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.9.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
6/4/2017	3.206.655,20

9.5.10. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
16/10/2017	3.945.374,19

9.5.11. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.11.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
1º/11/17	3.869.442,57
13/12/2017	3.907.965,83

9.5.12. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Guilherme Telles Ribeiro e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.12.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
27/12/2017	3.921.809,69
5/2/2018	3.842.673,72
1º/3/2018	1.638.648,79
12/3/2018	3.881.408,74
3/4/2018	1.649.782,41
21/5/2018	250.487,23

9.5.13. Responsáveis solidários: Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e a Empresa Cast Informática S.A.

9.5.13.1. débito apurado:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
5/6/2018	3.750.599,33
6/6/2018	701.388,16
14/6/2018	4.939.421,51
30/7/2018	4.868.612,51
15/8/2018	4.784.539,10
20/9/2018	4.605.091,04
29/10/2018	4.289.788,45



9.6. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores discriminados abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Mônica Aparecida Oliveira da Silva	6.500.000,00
Magno Vieira Tobias	5.000.000,00
Rodrigo Franco de Souza	500.000,00
Flávio Ferreira dos Santos	2.000.000,00
Luciano Tramontano Martins	1.500.000,00
Marcelo Narvaes Fiadeiro	1.500.000,00
Guilherme Telles Ribeiro	2.500.000,00
Cast Informática S.A.	8.500.000,00

9.7. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores que se encontrarem em atividade em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal por ocasião da apreciação deste processo, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos responsáveis caso não atendidas as notificações;

9.9. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas dos responsáveis mencionados a seguir, dando-lhes quitação plena:

9.9.1. Sr. Gillete Cardoso Coelho Neto, CPF 010.359.534-12, ex-Diretor do Departamento de Informática do Ministério da Saúde; e

9.9.2. Sr. Sérgio Alves Guimarães Cotia, CPF 022.855.097-15, ex-Diretor do Departamento de Informática do Ministério da Saúde;

9.10. indeferir os pedidos de dilação de prazo e de novo chamamento aos autos feitos pela Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva e pelos Srs. Luciano Tramontano Martins e Magno Vieira Tobias;

9.11. indeferir os pedidos da Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva e dos Srs. Magno Vieira Tobias e Luciano Tramontano Martins para nomeação de defensor dativo;

9.12. indeferir o pedido do Sr. Rodrigo Franco de Souza para declarar a nulidade de todas as decisões de mérito e dos processos que afetam os interesses do responsável, em especial os TC 031.439/2018-7 e TC 039.777/2019-7;

9.13. indeferir os pedidos do Sr. Rodrigo Franco de Souza para declarar a nulidade processual devido à ausência de acesso à peça 24 do TC 031.439/2018-7, e para conceder novo prazo para eventual manifestação sobre tal peça;

9.14. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis;

9.15. enviar cópia desta decisão à Secretaria de Controle Externo da Saúde, unidade técnica responsável pela avaliação das contas do Ministério da Saúde, para conhecimento; e

9.16. remeter cópia deste Acórdão ao Ministério da Saúde, à Controladoria-Geral da União e à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, para conhecimento.

HISTÓRICO



2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada por determinação do item 9.2 do Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti proferido no bojo do processo de Representação TC 031.439/2018-7, apensado a estes autos (peça 5).

2.1. O TC 031.439/2018-7 foi autuado para apurar indícios de irregularidades encontradas na execução do Contrato 19/2014, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde (MS) e a Empresa Cast Informática S/A (Cast), que poderiam ensejar apuração de dano ao Erário, identificados no curso dos trabalhos de fiscalização realizados com o objetivo de avaliar a conformidade e a necessidade das aquisições de tecnologia da informação no MS (TC 015.920/2018-6).

2.2. Cabe esclarecer que, no MS, a unidade responsável pela área de tecnologia da informação é o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), integrante, à época, da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP).

2.3. O referido Contrato 19/2014, firmado em 27/1/2014, no valor de R\$ 60.359.973,00, após sucessivas prorrogações, encerrou-se em 26/7/2019, alcançando o valor total de R\$ 327.778.967,01. O objeto da contratação era a prestação de serviços de sustentação do ambiente de infraestrutura de tecnologia da informação do MS em datacenters situados em Brasília e no Rio de Janeiro, além do suporte a 25 unidades regionais (peças 240 e 241).

2.4. Considerando os pagamentos realizados ao longo dos cinco anos do Contrato 19/2014, apurou-se superfaturamento, no âmbito do TC 031.439/2018-7, acima de R\$ 170 milhões (valor original) (peça 6, p. 7, item 38).

2.5. Após o presente feito prosseguir regularmente, a proposta formulada pela então Secretaria de Fiscalização da Tecnologia da Informação (Sefti) foi endossada, em essência, pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peças 331-333 e 358).

2.6. Na sequência, foi prolatado o Acórdão 1718/2022-TCU-Plenário, por intermédio do qual, as contas de dois ex-diretores do Datasus foram julgadas regulares e as dos demais responsáveis e da empresa contratada foram julgadas irregulares, com imputação de débito solidário e aplicação de multa individual, além de outras deliberações (peça 402).

2.7. Mediante o Acórdão 763/2023-TCU-Plenário, foram rejeitados os embargos de declaração opostos por Marcelo Narvaes Fiadeiro, Flávio Ferreira dos Santos e Rodrigo Franco de Souza contra o Acórdão 1718/2022-TCU-Plenário (peças 435-442, 451, 472 e 483).

2.8. Inconformados, os responsáveis, cujas contas foram julgadas irregulares, interpuseram recursos de reconsideração, os quais a seguir serão objeto de exame.

2.9. Após manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), o Relator, conforme as razões expostas em seu despacho, não acolheu a proposta inicial de remessa dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), sucessora da Sefti, com vistas a responder os quesitos formulados, e determinou a restituição dos autos a esta Unidade Técnica para exame das alegações recursais (peças 703-706).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 489-493, 528, 626-628 e 666), ratificados pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler (peças 508, 565, 631 e 668), que concluiu pelo conhecimento dos recursos e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8, 9.10, e 9.11 do acórdão recorrido, na forma proposta pela AudRecursos.

EXAME TÉCNICO

4. **Delimitação**



4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) preliminarmente:

a.1) de ofício, a ocorrência da prescrição, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 636.886 (Tema de Repercussão Geral 899); e

a.2) a nulidade do processo de representação TC 031.439/2018-7 e da presente TCE, em razão de ausência de manifestação prévia de recorrente naquele processo;

b) no mérito:

b.1) a pertinência da metodologia utilizada para apurar a existência de superfaturamento dos serviços prestados em virtude do Contrato 19/2014;

b.2) a responsabilidade dos recorrentes pelos danos apurados nos autos;

b.3) a razoabilidade e a proporcionalidade da dosimetria da pena;

b.4) a possibilidade de apresentar razões recursais complementares ou de devolução do prazo recursal; e

b.5) a nomeação de defensor dativo ou notificação da Defensoria Pública da União pelo TCU para representar os recorrentes.

5. Prescrição

5.1. Embora os recorrentes não tenham apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição se torna relevante.

5.2. É importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1160/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes). Do mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão ad quem a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

5.3. De plano, convém destacar que a Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999. Nessa regulamentação, foram consideradas as decisões proferidas pelo STF sobre a matéria, em especial as prolatadas no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5509.

5.4. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados a partir dos critérios definidos em seu art. 4º, abaixo reproduzido:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;



V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

5.5. No caso concreto, em conformidade com o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, considerar-se-á como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data de conhecimento da irregularidade ou do dano, constatado em fiscalização realizada pelo TCU, ou seja, **10/9/2018** (TC 031.439/2018-7 - peça 34).

5.6. O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, a seguir transcrito, dispõe acerca das causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

5.7. Assim, considerando os atos processuais a seguir mencionados, não obstante a existência de outros tantos, a prescrição foi interrompida nas seguintes datas:

a) Em 20/11/2019, prolação do Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, que converteu o TC 031.439/2018-7 na presente TCE (peça 5);

b) Em 12/12/2019 e 12/6/2020, citação dos recorrentes (peças 32-35, 54-60 e 201); e

c) Em 27/7/2022, prolação do acórdão recorrido (peça 402).

5.8. Como se observa, não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o termo inicial (10/9/2018) e a primeira causa interruptiva (20/11/2019), tampouco, na sequência, paralisação processual por mais de três anos até a prolação do acórdão recorrido, o que caracterizaria a hipótese de prescrição intercorrente.

5.9. Dessa forma, fica demonstrada a não-ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

6. Pedido de nulidade do processo de Representação TC 031.439/2018-7 e desta TCE

6.1. Novamente, o recorrente Rodrigo Franco de Souza requer a nulidade do processo de representação TC 031.439/2018-7 e desta TCE, em razão de não ter sido a ele dada oportunidade para se manifestar previamente, descumprindo o princípio constitucional do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Vale lembrar que referido pleito foi indeferido pelo acórdão recorrido (item 9.12).

6.2. Conforme consignado pelo Relator do acórdão recorrido, a ausência de manifestação prévia do responsável no processo de representação não gera qualquer nulidade deste processo de



TCE, na medida em que nestes autos foi oportunizado ao recorrente o exercício do contraditório e da ampla defesa a partir da citação (peça 403, p. 8, item 42).

6.3. Nesse sentido, os seguintes enunciados:

A ausência de notificação dos responsáveis a respeito de apurações em curso no TCU antes da conversão do processo em tomada de contas especial não configura cerceamento de defesa. As etapas processuais anteriores têm natureza meramente preparatória e inquisitiva, com objetivo de apuração da irregularidade, quantificação do débito e identificação dos envolvidos, e, portanto, prescindem da participação dos responsáveis.

(Acórdão 218/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

A decisão que determina a instauração de tomada de contas especial tem natureza preliminar, sem caráter punitivo, inexistindo, portanto, obrigação legal para que o TCU ofereça contraditório prévio. O processo de tomada de contas especial objetiva apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar o dano.

(Acórdão 2.423/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler)

6.4. Ao requerer a reforma do acórdão neste ponto, o recorrente repete os argumentos apresentados em resposta às alegações de defesa, os quais foram devidamente examinados pela Unidade Técnica e considerados insuficientes para provocar a nulidade das decisões de mérito e dos processos que afetam seu interesse, em especial o processo de representação (TC 031.439/2018-7) e a presente TCE (TC 039.777/2019-7) (peça 331, p. 23, item 4.2.1).

6.5. Sendo assim, entende-se que deve ser, mais uma vez, indeferido o aludido pedido.

7. Recurso de Guilherme Telles Ribeiro (peças 455-458)

7.1. Após defender a admissibilidade do recurso com efeito suspensivo, o recorrente apresenta considerações entendidas como indispensáveis (peça 455, p. 1 -13).

7.2. Esclarece que atuou como Diretor do MS de 6/9/2017 a 9/1/2019, empreendendo esforços para melhorar processos e gestão do Datasus. Acrescenta que entre o início de vigência do Contrato 19/2014, celebrado em 27/1/2014, e sua designação para o cargo de Diretor, em 6/9/2017, houve transcurso de tempo suficiente para que a metodologia de acompanhamento, fiscalização e gestão contratual já estivesse consolidada e estruturada (peça 455, p. 13).

7.3. Descreve sua trajetória profissional e destaca que suas ações sempre buscaram a defesa do interesse público. Alega que, após tomar conhecimento das inconsistências apontadas pelo TCU, deu início a novo processo de contratação (peça 455, p. 14-15).

7.4. Defende que não pode receber o mesmo tratamento dos diretores que o antecederam e tomaram decisões que impactaram o processo de fiscalização, tendo em vista que foi praticamente o último diretor na vigência do contrato. Ao contrário, argumenta que merece o tratamento dispensado ao diretor à época da instrução processual (peça 455, p. 16-17).

7.5. Entende que não houve falha em vigilando ou eligendo em relação aos técnicos gestores e fiscais do contrato, pois eram os mesmos da gestão anterior. Repete que as irregularidades constatadas tiveram origem em gestões passadas e nas decisões tomadas por servidores que possuíam autonomia (peça 455, p. 17).

7.6. Explica que diversos agentes, cada um com sua responsabilidade, participaram do fluxo processual do contrato auditado. Aponta que o fiscal do contrato deve acompanhar o efetivo cumprimento das obrigações contratuais, como o atingimento de metas, observância dos prazos e das condições de regularidade trabalhista, devendo sugerir alterações no contrato. Menciona que o gestor cuida do reajuste, da repactuação para o reequilíbrio econômico-financeiro e do controle dos prazos de vencimento e eventual prorrogação. Descreve as atribuições do coordenador-geral de infraestrutura, o qual não teria responsabilidade dentro do fluxo de acompanhamento de contratos.



Informa que o diretor do Datasus era responsável por gerenciar uma estrutura robusta, composta por coordenações gerais, coordenações, divisões e diversos setores. Destaca que, antes de o diretor tomar alguma decisão, o processo percorre uma cadeia hierárquica de agentes com responsabilidades individuais e bem definidas (peça 455, p. 19-20).

7.7. *Alega que a ele não foram trazidas informações que refletissem a realidade dos fatos. Ao contrário, era informado de que a situação do contrato era regular (peça 455, p. 21).*

7.8. *Lembra o conceito do princípio de segregação de funções, segundo o qual cada agente deve agir, decidir, tomar decisões e levar ao conhecimento do próximo agente responsável. Defende que a responsabilização só pode ocorrer quando são tomadas decisões contrárias às informações e dados disponíveis (peça 455, p. 21-23).*

7.9. *Sustenta que a atuação do agente público deve ser analisada a partir das informações disponíveis para a tomada de decisões, considerando os obstáculos, as dificuldades reais e as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público. Dessa forma, acredita que ao tomar alguma decisão, o diretor dependia de informações e dados oriundos do acompanhamento, fiscalização e da gestão do contrato (peça 455, p. 23).*

7.10. *Assegura que tão logo tomou ciência das irregularidades, deflagrou imediatamente processo com vistas à nova contratação. Antes, contudo, deu prosseguimento aos pagamentos e à renovação da vigência contratual, porque existiam motivações exteriorizadas a respeito da regularidade do contrato que o induziram a erro (peça 455, p. 24-26).*

7.11. *Relativamente à culpa in vigilando, advoga pela sua inexistência, pois não cabe ao recorrente percorrer setor por setor para averiguar fato por fato. Ao diretor cabe uma supervisão de modo a garantir o perfeito funcionamento de todo o Datasus, todavia, cada servidor é responsável pelas decisões que toma. Assim, conclui que a culpa in vigilando não se aplica ao caso concreto, pois a supervisão do recorrente se baseou em motivações explanadas e estas possuíam relação com a verdade (peça 455, p. 28).*

7.12. *Assevera que os motivos ensejadores das irregularidades apontados pelo TCU, a seguir transcritos, são atinentes ao ato de fiscalizar e acompanhar a execução contratual: i) realização de pagamentos sem a comprovação de contraprestação; ii) atividades erroneamente classificadas como sendo de alta complexidade, o que ocasionou pagamentos indevidos; iii) serviços com classificação divergente do catálogo de serviços; e iv) atribuição de preços excessivos para atividades de fácil execução (peça 455, p. 29).*

7.13. *Pondera que, caso a execução do contrato tivesse sido efetivamente acompanhada, essas inconsistências poderiam ter sido identificadas e comunicadas ao Diretor do Datasus. Afirma que o suposto prejuízo é decorrente de uma fiscalização e acompanhamento precários, que permitiram cobranças indevidas, e não de um ato administrativo encaminhando o pagamento fundamentado em informações atestando a execução dos serviços (peça 455, p. 29-30).*

7.14. *Lembra que não chegou ao seu conhecimento qualquer relato acerca de falhas ou ausência de comprovações da execução dos serviços pela contratada tampouco acerca da impossibilidade técnica de acompanhar ou fiscalizar devidamente os contratos. Destaca que não participou da decisão que alterou a forma de remuneração dos serviços, o que permitiu a realização de pagamentos de serviços não prestados. Ressalta que também não foi comunicado que havia uma decisão equivocadamente tomada e que deveria ser corrigida (peça 455, p. 30-31).*

7.15. *Enfatiza que somente tomou conhecimento da existência de sobrepreço e superfaturamento em decorrência do relatório de auditoria do TCU, apesar de gerentes regionais, em 2015 e 2016,*



terem alertado sobre a irregularidade, antes da designação do recorrente como diretor (peça 422, p. 32).

7.16. Esclarece que, à época, a análise crítica em relação aos preços seria necessária se o valor contratado pelo Datasus estivesse acima dos preços praticados no mercado. Rememora que as contratações públicas de TI não possuíam padronização e a instrução normativa então vigente era bem diferente da atual. Conclui que a cobrança por análise crítica não considerou as informações disponíveis para a tomada de decisão (peça 455, p. 34).

7.17. Notícia que a prorrogação contratual, em 24/1/2018, com aumento do valor da avença na ordem de 12%, foi baseada em manifestação técnica dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato. Pontua que a legislação permitia um aditamento de até 25%. Acrescenta que tinha obrigação de atender ao princípio da continuidade do serviço público, especialmente pela importância do contrato para a sustentação do ambiente de infraestrutura, indispensável para a manutenção dos serviços sociais prestados pelo MS (peça 455, p. 36-37).

7.18. Para atender a continuidade do serviço público prestado pelo MS e baseado nas manifestações técnicas, o recorrente informa que deu prosseguimento aos pagamentos e à renovação do prazo de vigência do contrato (peça 455, p. 38).

7.19. Acredita que a metodologia utilizada para apurar o valor pago indevidamente, consistente na média salarial, de aproximadamente 200 funcionários, não segue a lógica do contrato, o qual define multiplicadores de acordo com a complexidade das atividades. Afirma que o valor final mais adequado pode ser obtido da forma prevista no edital, ao qual o contrato se encontra vinculado. Após diversas projeções hipotéticas, conclui que o resultado muda de acordo com duas variáveis: faixa dos custos salariais e o volume de demandas executadas em cada faixa. Logo, a metodologia utilizada pela equipe de auditoria não se mostra adequada (peça 455, p. 39-42).

7.20. Julga que a metodologia mais correta consiste em apurar, de acordo com os tipos de serviços, a diferença entre o que foi pago e o que deveria ter sido pago. Além disso, defende que somente deve ser considerado, para o cálculo do sobrepreço, o que não puder ser comprovado. Contesta o entendimento de que todos os pagamentos foram irregulares (peça 455, p. 43).

7.21. Para demonstrar a fragilidade da metodologia empregada, aponta o Acórdão 1508/2020-TCU-Plenário, segundo o qual o TCU teria concluído que a existência de um cenário heterogêneo impede comparação entre projetos, devendo ser analisados vários critérios para poder se afirmar que uma contratação é similar a outra (peça 455, p. 44).

7.22. Repisa que o emprego da média salarial, desconsiderando outras variáveis, não se mostra opção segura e inquestionável (peça 455, p. 44).

7.23. Para o recorrente, os fatos que ensejaram o suposto dano ao Erário não fazem parte do rol das atribuições de Diretor do Datasus, são atribuições inerentes ao acompanhamento da execução do contrato. Sendo assim, defende que não existe nexo entre sua conduta e os verdadeiros motivos que originaram o suposto dano. Logo, a imputação de débito solidário e a aplicação de multa ao recorrente demonstram a inexistência de individualização das penas. Diante disso, solicita uma reanálise de sua participação (peça 455, p. 45-46).

7.24. Defende que a multa, cuja natureza é didática, foi estabelecida de forma desproporcional e exorbitante, fora dos parâmetros da razoabilidade, pois foi calculada a partir dos valores recebidos pela empresa contratada, e não com base nas condições de atuação do recorrente (peça 455, p. 50).

7.25. Entende que não pode ser condenado ao ressarcimento solidário dos valores supostamente recebidos a maior, vez que a empresa contratada foi quem recebeu esses valores. Repete que apenas foi responsável em dar prosseguimento aos pagamentos com base nas informações das áreas técnicas.



O ressarcimento solidário provocará enriquecimento ilícito da empresa, pois foi quem recebeu os valores supostamente irregulares (peça 455, p. 51-52).

7.26. Advoga que são circunstâncias atenuantes: o fato de não desempenhar funções causadoras do dano; que quando designado como diretor o contrato já estava sendo executado há anos; que não foi formalmente alertado de quaisquer irregularidades; e que suas atribuições eram gerenciais e não fiscalizatórias (peça 455, p. 54).

7.27. Afirma que inexistem provas de que tenha agido com má-fé (peça 455, p. 54).

7.28. Considera que a dosimetria não foi devidamente considerada; destaca a ausência de erro grosseiro e dolo; e a inexigibilidade de conduta diversa, uma vez que deveria haver continuidade do serviço prestado pelo Datasus (peça 455, p. 54-59).

7.29. Por fim, novamente, defende ausência de nexo entre sua conduta e o suposto dano, uma vez que não praticou quaisquer dos atos apontados como motivadores do pagamento indevido, e destaca que desempenhou papel de gerenciamento, quando o processo já tinha anos de execução, sem qualquer comunicação formal de constatação de irregularidades (peça 455, p. 59-60).

8. Recursos de Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva (peças 459-466, 469, 479-482 e 607-611)

8.1. Considerando a grande semelhança, as razões recursais apresentadas por Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva serão examinadas em conjunto. Em tempo, esses recorrentes, nesta fase, repetem os argumentos trazidos aos autos como alegações de defesa, em resposta à citação (peças 158-161, 192-195 e 208-211).

8.2. Inicialmente, após defenderem a admissibilidade dos recursos com efeito suspensivo, os referidos recorrentes requerem a possibilidade de apresentar razões adicionais de defesa e a devolução do prazo recursal em sua totalidade.

8.3. A seguir, em síntese, os argumentos de defesa:

a) o princípio da segregação de funções era garantidor da regularidade dos pagamentos à contratada, uma vez que o atestado efetivado pelos fiscais contratuais poderia ser contestado por demais instâncias competentes, que tinham o poder de não realizar os pagamentos caso entendessem que não havia a comprovação adequada dos serviços prestados;

b) sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública, não se pode responsabilizar os servidores, obrigando-os a devolver valores pagos à empresa contratada, com fundamento em contrato válido, mesmo que fosse decretada a nulidade do aludido contrato;

c) ocorrência de desvio de função e ausência de capacitação prévia, que foi corroborada pelo TCU mediante o Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, que destacou a necessidade de aperfeiçoamento do processo de capacitação de fiscais e gestores de contratos de TI, bem como observância das diretrizes e instruções recebidas de autoridades superiores;

d) as competências do Datasus e da CGIE, limitadas à busca de resultados finalísticos, não incluíam questões de cunho econômico-financeiro, como sobrepreços ou superfaturamentos, nos termos dos normativos indicados;

e) parcialidade dos auditores da então Sefti;

f) falta de indicação objetiva das acusações e das condutas apuradas;

g) compatibilidade de evolução patrimonial com a renda obtida com o cargo público afasta ilação de prática de dolo ou erro grosseiro, preserva o direito constitucional à presunção de inocência e exime de quaisquer responsabilizações;



h) inexistência de motivos que sustentem a manutenção dos recorrentes na presente TCE, uma vez que as condutas tidas como equivocadas ou omissas não são de suas competências;

i) precárias condições de trabalho diante da insuficiência de servidores no âmbito do Datasus, da falta de treinamento voltado à execução de serviços semelhantes aos contratados com medições de unidades de serviços técnicos (UST) e de tecnologias adequadas à fiscalização, acompanhamento e execução dos serviços, as quais deveriam ter sido consideradas pela Unidade Técnica, conforme o disposto no art. 22 da LINDB;

j) instabilidade do ordenamento jurídico aplicável à CGIE e a indefinição da competência hierárquica no âmbito do Datasus prejudicaram a atuação dos servidores públicos durante a execução do Contrato 19/2014;

k) indevida retroatividade dos efeitos do Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, uma vez que o Contrato 19/2014 já havia sido examinado pelo TCU mediante o TC 014.823/2014-7 e TC 029.899/2014-1, apreciados pelos Acórdãos 803/2016-TCU-Plenário e 843/2017-TCU-Plenário, que avaliaram a execução dos serviços nos primeiros meses de vigência do aludido contrato, sem qualquer constatação de sobrepreço ou superfaturamento ou óbices à prorrogação, cujas determinações, atendidas pelos recorrentes no limite da competência funcional, deveriam ser monitoradas pela Unidade Técnica em processo específico;

l) o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, veda a aplicação retroativa de efeitos de quaisquer interpretações de normas administrativas;

m) não-ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o que impede a responsabilização dos recorrentes, conforme o disposto nos art. 28 da LINDB, no art. 12 da Lei 9.830/2019, e incompetência regimental ou legal dos recorrentes para adotar conduta diversa;

n) citação genérica, sem demonstração do nexo causal entre o suposto dano e as condutas dos recorrentes ou indicação dos dispositivos violados;

o) as irregularidades constatadas retratam competências regimentais que não se relacionam nem com o cargo dos recorrentes nem com a CGIE; e

p) boa-fé dos recorrentes comprovada com o cumprimento da determinação que estabeleceu limite máximo para remunerar a empresa contratada.

8.4. Ao final, além do provimento das razões recursais para anular as sanções impostas, pleiteiam a possibilidade de sustentação oral, oportunidade de juntada de elementos adicionais de defesa (razões recursais complementares) até o término da instrução processual ou a renovação do prazo recursal, nomeação de defensor dativo, bem como a concessão dos benefícios oriundos dos argumentos de outras partes arroladas nos autos.

9. Recurso de Marcelo Narvaes Fiadeiro (peças 509-526)

9.1. De início, o recorrente pugna pela admissibilidade do recurso e apresenta o histórico do processo, mencionando, inclusive, os embargos declaratórios por ele opostos com vistas a sanar omissão e contradição relativamente à concessão de tratamento jurídico não isonômico a diretores citados em razão de mesmas irregularidades (peça 509, p. 1-6).

9.2. Afirma que não autorizou o pagamento de notas fiscais decorrentes da execução do objeto do Contrato 19/2014 tampouco a prorrogação de sua vigência (peça 509, p. 7).

9.3. Relativamente à autorização de pagamento de notas fiscais, destaca que, conforme fluxo de ateste mensal dos serviços prestados, não participou da gestão do Contrato 19/2014 (peça 509, p. 8-9).



9.4. Nos termos estabelecidos pela IN-SLTI/MP 4/2014 e pela Portaria-GM/MS 78/2006, descreve competências e deveres do gestor e fiscal de contratos e enfatiza que, mesmo não tendo participado da gestão do Contrato 19/2014, o TCU concluiu pela sua responsabilização sem indicar o normativo no qual estariam previstas as atribuições a cargo do recorrente, capazes de sustentar sua responsabilidade com base no instituto da culpa in vigilando. Alega que a omissão acerca do fundamento legal da responsabilização do recorrente não foi sanada com a apreciação dos embargos de declaração opostos contra o acórdão condenatório (peça 509, p. 9-11).

9.5. Defende que entre as atribuições do Departamento Informática do SUS, estabelecidas pelo art. 151 do Regimento Interno-MS, não consta aprovação de pagamentos ou renovação de vigência de contratos. Argumenta que esse dispositivo normativo não prevê, para o Diretor, qualquer atribuição para praticar atos de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio, ou de acompanhar ou supervisionar as atividades de gestão e fiscalização dos serviços contratados pelo MS (peça 509, p. 11-12).

9.6. Acredita que as funções administrativas do diretor do Datasus estão relacionadas aos macroprocessos organizacionais, que permitem uma visão sistêmica e abrangente das macro atividades das demais áreas do MS, exercício de política no âmbito de sua competência e interação com o ambiente externo, em consonância com o art. 57 do Decreto 8.901/2016, que aprovou a estrutura regimental do MS (peça 509, p. 12).

9.7. Nos termos do art. 3º da Portaria 28/2006, advoga que cabia à Diretoria do Datasus verificar, a fim de que fosse dado ou não prosseguimento ao feito, tão somente, aspectos formais dos atos administrativos praticados pelos agentes competentes, no caso: gestor e fiscal do contrato, coordenador-geral de infraestrutura e coordenador de administração orçamentária e financeira (peça 509, p. 13).

9.8. Acrescenta que a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, órgão para onde encaminhava os atestes e os relatórios mensais de execução contratual, detinha a competência e o dever legal de orientar, avaliar e controlar as atividades de gestão e fiscalização dos serviços contratados pelo MS, atividades indispensáveis para que fossem autorizados e realizados os respectivos pagamentos. Aduz que não era atribuição do diretor do Datasus revisar todos os atos administrativos de gestão e fiscalização dos contratos firmados pelo MS (peça 509, p. 13).

9.9. Em relação ao despacho acerca da renovação contratual, relata que foi encaminhado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde em conformidade com o disposto na Portaria GM-MS 1.338/2012, o qual, juntamente com o Regimento Interno do MS, não estabelece qualquer competência do diretor do Datasus para planejar, coordenar, acompanhar, orientar, supervisionar ou controlar as atividades relacionadas à contratação de serviços e aquisição de bens e materiais pelo MS (peça 509, p. 13-14).

9.10. Repete que a imputação de responsabilidade com base no instituto da culpa in vigilando exige, sob pena de nulidade do acórdão recorrido, a indicação do fundamento legal que impõe o dever de supervisionar e fiscalizar as atividades de gestão e fiscalização do Contrato 19/2014 (peça 509, p. 14).

9.11. Com vistas a demonstrar sua boa-fé e interesse em conhecer as pendências junto aos órgãos de controle, informa que foram agendadas reuniões com a SecexSaúde, a Sefti e a CGU. Em reunião com a Sefti, ocorrida em setembro/2016, destaca que realizou apresentação sobre a nova gestão e solicitou orientação quanto ao cumprimento de eventuais determinações do TCU pendentes de atendimento e sobre a melhoria no atendimento das auditorias da SecexSaúde no Departamento de Informática do SUS (peça 509, p. 14-15).

9.12. Pugna pelo mesmo tratamento dispensado a Giliate Cardoso Coelho Neto, ex-Diretor do Datasus, cuja responsabilização foi afastada pelo acórdão recorrido, uma vez que adotou medidas



que contribuíram para mitigar os riscos apontados no relatório preliminar de auditoria, entre elas a implantação da ferramenta Citsmart e que não era possível assegurar que tivesse condições de perceber o superfaturamento no Contrato 19/2014 (peça 509, p. 16).

9.13. Todavia, reclama que foi ele quem concluiu a implantação da ferramenta Citsmart, que possibilitou a otimização da gestão e fiscalização do Contrato 19/2014, conforme Ofício 2/2016/CREDIT/CGIE/DATASUS/SE/MS (peça 509, p. 17, e peça 513).

9.14. Além disso, aponta que, junto à empresa Memora Processos Inovadores S/A, contratada nos termos do Contrato 50/2015, demandou serviço de infraestrutura de TIC para, a partir de diagnóstico da situação atual, desenhar novos processos e realizar a modelagem dos macroprocessos do Contrato 19/2014, a fim de melhorar sua gestão. Desse modo, assevera que, a partir de junho/2017, passou a utilizar a ferramenta Elasticsearch (peça 509, p. 17-18, e peça 515).

9.15. Informa, também, que determinou, em agosto/2016, que todos os fiscais e gestores de contratos do Datasus participassem de cursos de capacitação na Gestão de Contratos de Tecnologia da Informação e Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, conforme consta da peça 149; bem como adotou providências para que os coordenadores-gerais enviassem a indicação das equipes de gestores e fiscais dos contratos ativos, cujos nomes foram encaminhados para a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP/SAA) para publicação (peça 509, p. 19-20).

9.16. Diante do exposto, requer o afastamento da culpa in vigilando, tendo em vista que essa figura não comporta a ampliação de responsabilidade a toda cadeia hierárquica, sem que se possa atribuir dolo ou culpa ao gestor (peça 509, p. 20).

9.17. Enfatiza que, sob sua coordenação, em 2016, foi publicado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MS, biênio 2017/2018, alinhado com as boas práticas de TI e estratégia de governança digital. E, ainda, que promoveu a revisão dos valores dos contratos de prestação de serviços de TIC, sem prejuízo da execução dos seus objetos. Isso demonstrar que os esforços do recorrente estavam alocados, preferencialmente, em aspectos macros de governança e não na gestão de contrato (peça 509, p. 20-22).

9.18. Assinala que as alterações realizadas no catálogo de serviços relativo ao Contrato 19/2014, causa primária do sobrepreço e superfaturamento segundo o Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, foram promovidas pela gestora do contrato em maio/2016, um mês antes de o recorrente assumir o cargo de diretor do Datasus. Posteriormente, a gestora encaminhou vários ofícios à empresa contratada oferecendo sugestões para melhor classificar os serviços referentes ao contrato mencionado (peça 509, p. 22-23, e peças 519 e 520).

9.19. Além de ter assumido o cargo de diretor do Datasus antes das alterações do contrato, o recorrente lembra que o art. 22, § 1º, da LINDB, estabelece que em decisão sobre regularidade de conduta, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (peça 509, p. 24).

9.20. Relativamente ao aumento do percentual de superfaturamento na sua gestão, o recorrente justifica que decorreu da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), exigida pelo art. 22, § 1º, do Decreto 8.359/2015, que estabelecia o prazo de seis meses, a partir de sua publicação em outubro/2015, para apresentação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Considerando que o Ministério da Saúde ainda não havia apresentado o referido cronograma, assim que assumiu o cargo de diretor, o recorrente deu início às discussões sobre o projeto de implementação do SEI. Outro fator, que demandou aumento da prestação de serviços de TI, foi a absorção dos serviços de banco de dados pela Coordenação-Geral de Infraestrutura (CGIE) em setembro/2016 (peça 509, p. 25-26, e peças 522-526).



9.21. Mais uma vez, o recorrente defende que merece o mesmo tratamento dispensado a responsáveis em condições jurídicas às suas. Afirma que, de mesmo modo que os diretores Sérgio Alves Guimarães Cotia e Giliate Cardoso Coelho Neto, assinou despachos com base nos atestes da equipe de fiscalização contratual e na aprovação do coordenador da CGIE. Para demonstrar que também não houve isonomia no tratamento jurídico dado ao recorrente em relação à aprovação da prorrogação da vigência do Contrato 19/2014, transcreve trecho do voto condutor do acórdão que apreciou embargos de declaração, que além de negar a existência da contradição apontada, não considerou os novos documentos anexados, diferentemente do ocorrido no Acórdão 3047/2022-TCU-1ª Câmara, que avaliou os novos elementos juntados, com prestígio à busca da verdade material (peça 509, p. 29-36).

9.22. Ao final, requer o provimento do recurso para retirar a responsabilidade do recorrente e afastar a condenação que lhe foi imposta com relação ao sobrepreço e superfaturamento apurados no Contrato 19/2014 (peça 509, p. 36).

10. Recurso de Flávio Ferreira dos Santos (peça 612)

10.1. Inicialmente, o recorrente discorre acerca da tempestividade do recurso e sobre a marcha processual. Em seguida, requer que seja adotado o entendimento do MPTCU no sentido de acolher suas alegações de defesa quanto à renovação contratual (peça 612, p. 1-7).

10.2. Defende que a análise da responsabilidade subjetiva do gestor deve estar vinculada ao princípio da verdade real e material. Acrescenta que há que se considerar se o gestor possuía efetivamente condições reais de desempenhar as funções para as quais foi designado e se havia agentes hierarquicamente inferiores que realizavam análises técnicas e financeiras, subsidiando suas decisões. Aduz que a verdade real deve ser o norte do processo, visando garantir que a responsabilização seja justa e não prejudique aqueles que agiram de boa-fé, confiando nas informações e análises fornecidas por outros agentes (peça 612, p. 8).

10.3. Sintetiza as irregularidades pelas quais foi responsabilizado e transcreve trecho de suas alegações de defesa, demonstrando as dificuldades enfrentadas na sua gestão, bem como a respectiva análise da unidade técnica. Na sequência, destaca que: a alteração do catálogo foi promovida pela gestora do contrato; a vantajosidade da prorrogação do contrato foi atestada pela Coordenação Financeira e Orçamentária, responsável pela cotação de preços adequados ao mercado; e a implantação do Sistema Citsmart foi efetuada em sua gestão, conforme demonstra o Ofício 2/2016/CREDIT/CGIE/DATASUS/SE/MS (peça 612, p. 10-19).

10.4. Considera que faltou razoabilidade na análise realizada pela Unidade Técnica, vez que foi ignorada a realidade do gestor em detrimento de sua idealização (peça 612, p. 19).

10.5. Defende que a descrição de sua conduta pela Unidade Técnica guarda semelhança com ato culposo. No caso concreto, um gestor assumiu o cargo, com contrato em andamento, cujas condições da contratação inicial não são de sua responsabilidade. Esse gestor também não teve conhecimento acerca de qualquer irregularidade quanto a preço, forma de medição ou sobrepreço (peça 612, p. 20-23).

10.6. Sustenta que o problema não era exclusivo de sua gestão, mas institucional, em todo o Datasus. Lembra que o Tribunal, mediante o Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, reconheceu que havia falhas relevantes nos processos de planejamento e gerenciamento de contratos de TI e que os gestores e fiscais não possuíam capacitação técnica adequada (peça 612, p. 23-24).

10.7. Lista as medidas adotadas visando proporcionar melhores condições de trabalho, otimização de atividade e maior eficiência. E, ainda, acredita que, em razão da isonomia, da mesma forma que o gestor que não planejou adequadamente a contratação, não deve ser responsabilizado.



Mormente diante de fiscalização que, aparentemente, atestou a regularidade na execução do contrato (peça 612, p. 24-27).

10.8. Destaca que para cada conduta descrita na matriz de responsabilidade apresentou defesa, inclusive em relação à metodologia utilizada para apurar o sobrepreço, reproduzida em seguida, a qual não teria sido adequadamente considerada pela Unidade Técnica (peça 612, p. 28-48).

10.9. Com vistas a demonstrar sua idoneidade e correição, faz relato da trajetória de sua carreira e enumera os diversos prêmios recebidos, os quais revelam suas qualificações, experiência e reconhecimento como gestor (peça 612, p. 49-51).

10.10. Lembra o disposto nos arts. 20 e 22 da LINDB e assevera que, na esfera administrativa, além dos valores jurídicos, devem ser consideradas as consequências práticas da decisão e a real situação em que se encontra o gestor, com seus obstáculos, dificuldades e exigências públicas a seu cargo (peça 612, p. 52-53).

10.11. Com base no art. 28 da LINDB, sustenta que o agente somente responderá em caso de dolo ou erro grosseiro. Acrescenta que o Decreto 9.830/2019, que regulamentou o disposto no art. 20 a 30 da LINDB, prevê que deve ser comprovada a situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou erro grosseiro e consideradas a complexidade da matéria e as atribuições exercidas pelo agente público (peça 612, p. 53-55).

10.12. Em seguida, conclui que o nexo de causalidade entre eventual conduta e o resultado danoso implicará a responsabilização do agente, somente se for comprovado dolo ou erro grosseiro, sem prejuízo da análise de outros aspectos, como a complexidade da matéria e atribuições do agente. Argumenta que o expressivo montante do dano ao Erário não serve como parâmetro para caracterizar erro grosseiro ou dolo (peça 612, p. 55).

10.13. Enfatiza que o superior hierárquico do agente que atuou com dolo ou erro grosseiro será responsabilizado somente quando for comprovada falha em seu dever de vigilância, que deve ser decorrente de dolo ou erro grosseiro (peça 612, p. 55).

10.14. Destaca que a decisão que impõe sanção ao agente deve observar as disposições do art. 16 do Decreto 9.830/2019 (peça 612, p. 55-56).

10.15. Ao final, requer o provimento do recurso, para afastar sua responsabilização, e a possibilidade de apresentar documentos e informações complementares até ulterior instrução da Unidade Técnica, nos termos do art. 160, § 1º, do RITCU (peça 612, p. 56-58).

11. Recurso de Rodrigo Franco de Souza (peças 636-663)

11.1. O recorrente defende a admissibilidade do seu recurso, com efeitos suspensivo e devolutivo, e apresenta síntese do processo, com transcrição de trechos do relatório atrelado à decisão recorrida. Lembra que, diante da contradição no julgamento das contas regulares de outro responsável com fundamento nas mesmas ações tomadas pelo recorrente, opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados (peça 636, p. 1-9).

11.2. Em preliminar, requer a nulidade do processo de Representação e de TCE, em razão de não ter sido previamente comunicado, o que o impediu de participar da instrução das decisões. Ao contrário da empresa contratada, que formalmente foi intimada e teve oportunidade de apresentar sua versão sobre os fatos e juntar documentos em sua defesa. Com fundamento no julgamento do MS 23.550/DF pelo STF, acredita que houve descumprimento aos mandamentos constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (peça 636, p. 10-13).

11.3. Relativamente à autorização para emissão de ordens de serviço (OS), baseadas em catálogo de serviços com valores superdimensionados, e à aprovação dos relatórios que atestavam a prestação de serviços, ressalta que não teve tempo suficiente para constatar que o contrato estava



superdimensionado, uma vez que atuou menos de doze meses como Coordenador-Geral de TI do Datasus. Defende que houve discrepância entre o tratamento dispensado aos ex-diretores do Datasus Giliate Cardoso Coelho Neto e Sérgio Alves Guimarães Cotia e aquele direcionado ao recorrente (peça 636, p. 13-19).

11.4. Em relação à resposta em tom ameaçador quanto aos alertas de superfaturamento do contrato, o recorrente reproduz mensagens eletrônicas para demonstrar que foram encaminhadas orientações com vistas à melhoria da fiscalização do Contrato 19/2014. Destaca que, na sua gestão, a cobrança da fiscalização ficou a cargo dos responsáveis locais, pois, antes, as validações eram feitas pelos servidores de Brasília, os quais não tinham condições de apurar se as demandas lançadas foram realmente realizadas (peça 636, p. 19-23).

11.5. Acredita que a suspensão de pagamento da prestação de serviços continuados necessita de prova material contundente. Considera que não se pode exigir do recorrente a constatação de superfaturamento com menos de três meses de gestão, quando foram adotadas as primeiras ações para reduzir os valores pagos. Lembra que, em 2019, mediante o Acórdão 451/2019-TCU-Plenário, o Tribunal não determinou a suspensão total do pagamento à empresa, mesmo diante da conclusão de indícios de sobrepreço (peça 636, p. 23-24).

11.6. Quanto à prorrogação do Contrato 19/2014, conhecidamente essencial para o funcionamento do MS, acredita que a Unidade Técnica fez confusão entre o documento que trata da justificativa para prorrogação, com aposição de ciência do recorrente (TC 031.439-2018-7 – peça 196, p. 1-14), e a nota técnica que trata sobre a vantajosidade da contratação, sem qualquer participação ou ciência do recorrente (TC 031.439-2018-7 – peça 196, p. 15-21). Aquele documento, eminentemente técnico, trata de aspectos da essencialidade do serviço prestado pela Cast, enquanto este atesta a vantajosidade da contratação com base nos preços praticados pelo mercado (peça 636, p. 24-26).

11.7. Em sua ótica, pensa que deveriam ser arrolados como responsáveis solidários Marcelo Castro, Ministro da Saúde, à época, e responsável pela prorrogação do Contrato 19/2014, para o ano de 2016, e Eduardo Viola, Coordenador-Geral de Infraestrutura do MS antes do recorrente (peça 636, p. 26-27).

11.8. Invoca observância dos art. 20 e 22 da LINDB, destacando que devem ser consideradas as consequências práticas da decisão, e não apenas examinados valores jurídicos abstratos, bem como devem ser avaliadas as circunstâncias fáticas em que o administrador está inserido. Ademais, esclarece que o Decreto 9.830/2019, que regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB, reforça a necessidade de considerar os obstáculos, as dificuldades e as exigências políticas públicas a cargo do gestor (peça 636, p. 27-28).

11.9. Defende que nos termos do art. 28 da LINDB, o agente público somente responderá em caso de dolo ou erro grosseiro. Assim, entende que o nexo de causalidade entre eventual conduta e resultado danoso somente implicará responsabilização do agente se comprovado o dolo ou erro grosseiro. Destaca que expressivo montante do dano ao Erário não serve como parâmetro para caracterizar erro grosseiro ou dolo (peça 636, p. 28-29).

11.10. Lembra que o mencionado Decreto 9.830/2019 apresenta diversos elementos para nortear a atuação da autoridade competente baseados em aspectos relevantes do processo. Em seguida, transcreve o art. 16 do aludido Decreto 9.830/2016, relativo aos parâmetros a serem considerados pela decisão que impuser sanção ao agente público (peça 636, p. 29).

11.11. Por derradeiro, e nessa ordem, requer o deferimento da preliminar suscitada, relativa à ausência de manifestação prévia às decisões, para declarar nulas as decisões e os processos que afetam os interesses do recorrente; ou, a reconsideração do acórdão recorrido para afastar as penas



imputadas e excluir sua responsabilidade sobre qualquer ato decorrente da prorrogação do Contrato 19/2014; e a avaliação do recorrente a teor do art. 22 da LINDB.

12. Recurso de Cast Informática S/A. (peça 476-478)

12.1. A recorrente defende o conhecimento do recurso, com atribuição de efeito suspensivo aos itens recorridos, e faz breve síntese sobre o processo (peça 476, p. 1-3).

12.2. Lembra que venceu o Pregão Eletrônico (PE) 77/2013 com a proposta de 5,6% abaixo do valor estimado pelo MS e com o melhor preço para UST. Sustenta que a indicação de suposto sobrepreço e superfaturamento teve origem em premissas distintas daquelas que orientaram a celebração do Contrato 19/2014, cujo instrumento convocatório elencou em catálogo os serviços a serem prestados, classificados como rotineiros, de suporte e de demanda (peça 476, p. 3).

12.3. Com relação às questões técnicas, como número de terceirizados, salário médio, fator K, entre outras, a recorrente informa que foram tratadas, de forma minudente e detalhada, em parecer técnico anexo ao presente recurso (peça 476, p. 4, e peça 477).

12.4. Relata, à luz da LINDB, conforme alguns de seus dispositivos transcritos, que as decisões administrativas devem considerar a realidade e fugir de interpretações abstratas, além de observar proporcionalidade entre o ato e a sanção (peça 476, p. 5-6).

12.5. Argumenta que o ônus da prova, em se tratando de particular, cabe ao TCU. Como fundamento, indica julgados da Corte de Contas e trechos de pareceres do MPTCU nos processos TC 009.587/2011-0 e TC 041.022/2018-1. Aduz que o TCU deveria produzir prova ou reunir indícios suficientes para formar convicção no sentido de que a empresa teria executado os serviços com sobrepreço ou superfaturamento (peça 476, p. 6-11).

12.6. Retomando as questões exclusivamente técnicas, a recorrente apresenta tabela com dados relativos ao número de funcionários ativos vinculados ao contrato, mês a mês, de 2014 a 2018. Assevera que a média de funcionários presentes no ano de 2017 foi de 250, diferentemente do total de 205 considerado pela Unidade Técnica, a qual teria excluído os terceirizados existentes nos demais estados da federação, que não atuavam exclusivamente para atender o Contrato 19/2014. Defende que o número de 234 trabalhadores indicado pelo Datasus, conforme indicado na peça 109, deveria ser o paradigma para o estabelecimento da “formação de preço” (peça 477, p. 4-5).

12.7. Reproduz trechos do voto condutor do relatório atrelado ao Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, onde estão descritos exemplos de inconsistências encontradas nas ordens de serviços (códigos S059, S035 e S086), bem como justificativas sobre o tempo médio de execução de tarefas simples e sobre o atendimento de chamadas acima da previsão contratual, sem aumento da equipe e com consumo de 40% do orçamento projetado. Na sequência, apresenta respectiva justificativa e defesa (peça 477, p. 6-12).

12.8. Sustenta que a comparação de valores de UST, de contratações distintas, não serve como variável de indicação de possível sobrepreço, conforme reconhecido pelo Relator do acórdão recorrido a partir do relatório do Acórdão 2037/2019-TCU-Plenário (peça 477, p. 14).

12.9. Defende que não há que se falar da utilização da IN-SLTI/MP 2/2008, uma vez que seu art. 7º, que trata das atividades objeto de contratação continuada e aplicação do fator K, não engloba a atividade de tecnologia da informação. Entende que a definição de ordem de serviço, que inclui a tecnologia da informação, vale para os serviços que não eram objeto do fator K, que somente foi instituído mediante a Portaria SGD/ME 6.432/2021, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de tecnologia da informação e comunicação (peça 477, p. 15).



12.10. Repete a alegação de que deve ser considerado o quantitativo de 234 trabalhadores, que podem ser verificados em pesquisa no Caged e nos extratos de pagamento de salários, constantes do anexo 2 (peça 477, p. 16-22).

12.11. Afirma que o valor paradigma do salário médio (R\$ 5.707,04) está equivocado, pois o salário médio, a preços ajustados, variou entre R\$ 5.472,86 e R\$ 5.848,73, tomando como base os depósitos efetivados nas contas salários, o comportamento dos trabalhadores (admissões e demissões) e incrementos salariais no decorrer do contrato (peça 477, p. 23).

12.12. Com relação aos encargos sociais e demais despesas, a recorrente entende ser indevida a utilização de sua proposta comercial atinente ao PE SRP 7/2018, uma vez que o objeto do aludido pregão é diferente do objeto do Contrato 19/2014, além do interstício temporal de cerca de cinco anos. O escopo deste era a prestação de serviços unicamente com base em UST; naquele, a proposta foi elaborada para serviços executados em ponto de função (52,43%), ponto de função sustentado (44,80%) e UST (2,77%), o que representa impacto diferente nas despesas da administração central (peça 477, p. 24).

12.13. Destaca que padece de lógica econômica a projeção de lucro igual ou inferior à taxa Selic vigente, pois basta investir em títulos da dívida pública. Dessa forma, com base na variação da Selic entre 2014 e 2017, defende uma variação do lucro entre 14,25% a 16,99%, por uma simples questão de sobrevivência de longo prazo da empresa (peça 477, p. 25-26).

12.14. Em seguida, apresenta planilha com vistas a demonstrar o preço de custo anual do Contrato 19/2014, a partir do menor e maior valor médio (R\$ 5.472,86 e R\$ 5.848,73) (peça 477, p. 27-31).

12.15. Após informar o fator K do Serviço de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), nos respectivos valores de 6,387506294 e 2,849338265, defende que, considerando o valor do Contrato 19/2014, a recorrente apresentaria um fator K da ordem de 3,3926. Sustenta, ainda, que sua margem de lucro de 16,99% mostra-se factível, em comparação com as margens de lucro do Serpro e da Dataprev (peça 477, p. 32-33).

12.16. Sustenta que, como a Administração Pública deve observar o princípio da economicidade, seu benchmark é a iniciativa privada. Assim, considera pertinente a comparação com as empresas estatais da área de TI, a qual permite identificar eventual necessidade de melhoria na gestão pública (peça 477, p. 33).

12.17. Entende que o fator K não pode ser utilizado como parâmetro de economicidade já que não consta do instrumento convocatório. Para tanto, devem ser utilizados os critérios estabelecidos no edital. Afirma que, considerando que o perfil dos serviços demandados pelo MS não obedeceu ao previsto no edital, teve que disponibilizar mais funcionários em 2017, o que provocou a redução do lucro da recorrente (peça 477, p. 33-34).

12.18. Ao final, conclui que não há margem objetiva para se caracterizar nem sobrepreço nem superfaturamento (peça 477, p. 34).

13. O Contrato 19/2014 e as ações de controle do TCU

13.1. Em exame, débito decorrente de superfaturamento constatado na execução do Contrato 19/2014, firmado em 27/1/2014, entre o MS e a empresa Cast, no valor histórico de R\$ 60.359.973.00, que, após sucessivas prorrogações, vigeu até 26/7/2019 e somou pagamentos no total de R\$ 327.778.967,01.

13.2. O ajuste se originou do Pregão Eletrônico (PE) 77/2013, cujo objetivo foi contratar empresa para prestar serviços de sustentação do ambiente de infraestrutura de tecnologia da



informação (TI) do MS em dois datacenters instalados em Brasília e no Rio de Janeiro, além de suporte a 25 unidades regionais (peças 240-241 e 331, p. 3).

13.3. A contratação contemplava três tipos de tarefas: rotineiras, de suporte e de demanda, descritas no termo de referência (TR) e nenhum dos serviços tinha garantia de consumo mínimo. Os serviços rotineiros tinham periodicidade previamente definida para execução, ao passo que os de suporte não possuíam periodicidade de execução estabelecida e os de demanda eram realizados mediante agendamento (peça 232, p. 42-43).

13.4. Conforme o edital, os serviços deveriam ser remunerados de acordo com resultados alcançados e medidos por meio de unidade de serviço técnico (UST), com base em extenso catálogo de serviços detalhado no instrumento convocatório. Conforme definido no catálogo, cada serviço é composto por um conjunto de tarefas, para a qual foi estabelecido um valor de “esforço” - calculado em horas - e um “fator de complexidade”, o qual poderia assumir os seguintes valores: baixo (1), intermediário (1,5), mediano (3), alto (6) e altíssimo (10). O valor em UST de cada um dos diversos serviços contratados é resultado da soma do valor de cada tarefa, o qual, por sua vez, resulta da ponderação do esforço pela respectiva complexidade. Portanto, o valor em UST de cada serviço é multiplicado pelo custo financeiro da UST obtido na licitação, chegando-se, ao final, ao custo financeiro do serviço (peça 232, p. 38, 43-44 e 104-431).

13.5. O valor financeiro inicial (originalmente contratado) da UST interna foi precificado em R\$ 27,66, enquanto o valor da UST externa era R\$ 88,27. Vale esclarecer que a UST externa foi prevista como forma de remunerar a empresa para os atendimentos em que houvesse necessidade de viagens (peça 232, p. 38 e 431, e peça 240, p. 2).

13.6. Mensalmente, era criado um processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do MS e o fluxo deste, de forma sintética, compreendia as seguintes atividades (peça 331, p. 3):

a) abertura de ordem de serviço (OS) no início de cada mês com a estimativa do quantitativo de cada um dos tipos de serviços contemplados no contrato: rotineiro, de suporte ou de demanda;

b) ao final de cada mês, consolidação do total de USTs executadas no período por meio de relatórios extraídos do Sistema Citsmart e comunicação à contratada a respeito do valor a ser faturado;

c) emissão de OS para todos os gestores de equipes responsáveis para que emitissem ciência a respeito de todos os serviços executados pela equipe da contratada sob sua responsabilidade;

d) emissão da nota fiscal para faturamento;

e) ateste; e

f) encaminhamento para os trâmites administrativos que finalizam com a emissão de ordem bancária (OB) para pagamento.

13.7. O total de USTs inicialmente previsto foi de 2.169.590, sendo 2.163.830 internas e 5.760 externas (peça 240, p. 2). Posteriormente, no quarto termo aditivo, firmado em 24/01/2018, houve um acréscimo de 12% no quantitativo UST internas, passando para 2.423.489,60, ao passo que as UST externas foram excluídas. Em termos monetários, houve um acréscimo de R\$ 8.587.179,56 (peça 242).

13.8. O Contrato 19/2014 foi objeto de fiscalização por parte do TCU, desde 2014, em vários processos, conforme a seguir elencados:

PROCESSO (Tipo)	ESCOPO	ACÓRDÃOS
TC 014.825/2014-7 (Auditoria)	FOC, realizada em 2014, para avaliar processos de trabalho de gestão de contratos de TI do MS	803/2016-TCU-Plenário



TC 029.899/2014-1 (Representação)	Examinar indícios de irregularidades no planejamento e gerenciamento do Contrato 19/2014, identificados na FOC 2014	4325/2015-TCU-1ª Câmara 843/2017-TCU-Plenário
TC 015.920/2018-6 (Auditoria)	FOC, realizada em 2018, para avaliar os processos de planejamento e gestão de contratos de TI	1626/2019-TCU-Plenário
TC 031.439/2018-7 (Representação)	Examinar os indícios de sobrepreço e de superfaturamento na execução do Contrato 19/2014, identificados na FOC 2018	2776/2018-TCU-Plenário 451/2019-TCU-Plenário 2799/2019-TCU-Plenário
TC 018.803/2020-2 (Monitoramento)	Monitoramento das deliberações expedidas mediante o Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário	1673/2020-TCU-Plenário

13.9. Mediante a FOC realizada no âmbito do TC 014.825/2014-7, entre os achados, dois foram considerados graves o suficiente para ensejar representação apartada: i) ausência de rastreamento dos serviços de TI prestados e ii) inexistência de memória de cálculo do volume de serviços contratados. Por intermédio do Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, o TCU apreciou a referida FOC e expediu recomendações e ciências ao MS, as quais tinham como objetivo principal evitar a materialização dos riscos identificados na auditoria. Ou seja, já havia indícios da realização de pagamentos sem o devido controle da quantidade de itens efetivamente executada, inclusive em relação ao Contrato 19/2014.

13.10. Em uma análise preliminar, na mencionada fiscalização, a Unidade Técnica constatou dois riscos relevantes da execução desse contrato: i) a classificação das solicitações de serviço em cada item no catálogo e ii) a contabilização da quantidade das ocorrências de cada item de serviço. Diante disso, foi autuado o processo de representação TC 029.899/2014-1, com o objetivo de verificar, em resumo (peça 404, p. 5, itens 32-33):

i) o recebimento dos serviços e autorização da liquidação e do pagamento dos serviços, nos meses de fevereiro a abril de 2014, sem a devida comprovação de sua realização;

ii) a ausência de especificação, nos documentos de planejamento da contratação, dos mecanismos ou ferramentas (sistema ou equivalente) que seriam utilizados para classificação das solicitações de serviço em itens do catálogo de serviços (tarefas) e para quantificação da contraprestação devida à empresa contratada; e

iii) os indícios de culpa in eligendo e in vigilando da autoridade titular da unidade de TI do MS pelas indicações dos servidores responsáveis pela fiscalização do Contrato 19/2014.

13.11. Foram realizadas oitivas do MS e da Cast e audiência dos responsáveis para que se manifestassem sobre as falhas verificadas no planejamento da contratação e na execução do Contrato 19/2014, além de alerta de que o TCU poderia determinar ao MS que se abstivesse de prorrogar o referido ajuste.

13.12. Após exame das manifestações e seguindo a conclusão da Unidade Técnica (TC 029.899/2014-1 - peças 190-192), o TCU, por meio do Acórdão 843/2017-TCU-Plenário, considerou que as ações implementadas indicavam que os riscos apontados no gerenciamento do Contrato 19/2014 teriam sido mitigados e, assim, não foi impedida a prorrogação do aludido contrato (peça 403, p. 4, itens 24-26). Nada obstante, o TCU determinou ao MS a adoção de medidas para verificar suposta classificação indevida de tarefas, conforme levantamento feito pela Unidade Técnica, e apurar eventual valor pago a maior. Por oportuno, importa registrar que o referido acórdão, após apuração promovida pelo MS, resultou em glosa no valor de R\$ 918.754,56.

13.13. Além do referido acórdão, no bojo do TC 029.899/2014-1, também foi proferido o Acórdão 4325/2015-TCU-1ª Câmara, que indeferiu pedido de concessão de vistas de peças sigilosas e



considerou prejudicado pleito acessório de concessão de prazo adicional, formulados por Eduardo Viola, ex-Coordenador-Geral de Infraestrutura do Datasus.

13.14. Em 2018, foi autuado o processo TC 015.920/2018-6, relativo a FOC para avaliar os processos de planejamento e gestão de contratos de TI do MS e do Ministério dos Transportes. Esse processo foi apreciado pelo Acórdão 1626/2019-TCU-Plenário, o qual formulou ciência ao MS acerca da necessidade de aprimoramento do processo de gestão contratual com vistas a propiciar a realização de pagamentos vinculados a resultados alcançados na execução dos contratos.

13.15. No curso dessa fiscalização, os indícios de superfaturamento e sobrepreço identificados na execução do Contrato 19/2014 motivaram a autuação do processo de representação TC 031.439/2018-7.

13.16. Conforme constatado pela então Sefti, os pagamentos executados no âmbito da contratação em análise, para os três tipos de atividade listadas no instrumento convocatório (rotineiras, de suporte e de demanda), não são vinculados a resultados, uma vez que não há valoração crítica pelo MS a respeito da qualidade dos serviços prestados, bem como dos prazos de atendimento e de outras variáveis que afetam o nível dos serviços prestados. Dessa forma, caracteriza-se, então, a interposição de mão de obra por parte da empresa contratada no MS, com a disponibilização de pessoal para execução de todas as atividades de sustentação de TI no Datasus (TC 031.439/2018-7, peça 34, p. 3-5).

13.17. Diante disso, e considerando-se a ausência de verificação de níveis de serviço e de entrega efetiva de resultados, a estratégia adotada para quantificar os indícios de superfaturamento detectados foi, após apurar o total dos salários pagos aos colaboradores da contratada, aplicar um multiplicador que representasse os valores de encargos, todas as despesas da empresa e um percentual de lucro (TC 031.439/2018-7, peça 34, p. 9).

13.18. A partir de levantamento realizado pela Unidade Técnica, foi constatado resultado da média salarial dos 180 funcionários de R\$ 5.619,82. O valor do multiplicador de 2,52929634 utilizado foi baseado na proposta apresentada pela recorrente ao MS para participar do Pregão Eletrônico SRP 7/2018. Assim, a Unidade técnica concluiu que, mensalmente, deveria ser pago à recorrente o valor de R\$ 2.558.554,23 (TC 031.439/2018-7, peça 34, p. 11).

13.19. Mediante o Acórdão 451/2018-TCU-Plenário (TC 031.439/2018-7- peça 133), foi provido parcialmente agravo interposto pela contratada para alterar o limite máximo dos pagamentos mensais decorrentes do Contrato 19/2014, fixado por medida cautelar (referendada pelo Acórdão 2776/2018-TCU-Plenário), de R\$ 2.558.554,23 para R\$ 2.959.133,27, até o pronunciamento de mérito.

13.20. No voto condutor que apreciou o mencionado agravo, o Relator reconheceu a pertinência da metodologia, ainda que singela, e suas bases robustas, sendo necessários ajustes pontuais relativamente ao quantitativo de terceirizados vinculados ao contrato e à remuneração média, mantendo-se o valor do multiplicador utilizado de 2,529296343. Assim, em razão da mudança do quantitativo de profissionais atuando no contrato, de 180 para 205 terceirizados, e a média salarial, de R\$ 5.619,82 para R\$ 5.707,04, foi obtido o novo limite mensal de pagamentos com a multiplicação do número de empregados, salário médio e o multiplicador no valor de R\$ 2.959.133,27 (peças 250 e 257-260).

13.21. Mediante o Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, o TCU apreciou o TC 031.439/2018-7, o qual, entre outras medidas, determinou a sua conversão na presente TCE e a realização da citação dos responsáveis cujas condutas propiciaram a ocorrência de indícios de superfaturamento no Contrato 19/2014.

13.22. No âmbito do TC 018.803/2020-2, o TCU realizou monitoramento das determinações constantes dos itens 9.4.1 e 9.4.2, relativas ao Contrato 19/2014, bem como aquela descrita no item

9.4.3 do Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário. Conforme o teor do Acórdão 1673/2020-TCU-Plenário, as determinações objeto dos itens 9.4.1 e 9.4.3 foram consideradas cumpridas; e a determinação relativa ao item 9.4.2 foi considerada em cumprimento.

14. Análise das razões recursais relativas à metodologia de apuração do débito

14.1. Relativamente ao cálculo do débito, Guilherme Telles Ribeiro, após algumas simulações, conclui que a metodologia adotada pela equipe de auditoria não se mostra adequada. Entende que a metodologia mais correta consiste em apurar, de acordo com os tipos de serviços, a diferença entre o que foi pago e o que deveria ter sido. Afirma que, para o cálculo do sobrepreço, deve ser considerado o que não puder ser comprovado, e contesta o entendimento de que todos os pagamentos foram irregulares (peça 455, p. 39-43).

14.2. Para demonstrar a fragilidade da metodologia empregada, aponta o Acórdão 1508/2020-TCU-Plenário, segundo o qual o TCU teria concluído que a existência de um cenário heterogêneo impede comparação entre projetos, devendo ser analisados vários critérios para considerar se uma contratação é similar a outra (peça 455, p. 44).

14.3. De início, importa registrar que foi constatado que a situação fática encontrada durante a avaliação da execução do Contrato 19/2014 não reflete o modelo de execução contratual estabelecido, no sentido de que os serviços prestados deveriam ser vinculados e medidos em UST, com base em extenso catálogo de serviços detalhado no edital.

14.4. Desde a primeira fiscalização, realizada em 2014 (TC 014.825/2014-7), já havia indícios da realização de pagamentos sem o devido controle da quantidade de itens efetivamente executada. No âmbito do processo de representação, autuado em decorrência de indícios de superfaturamento identificados durante fiscalização empreendida em 2018, confirmou-se que os pagamentos executados nos termos do Contrato 19/2014 não estavam vinculados a resultados, uma vez que, para o ateste dos serviços prestados, não se realizava avaliação do resultado dos serviços nem o prazo para atendimento das demandas (TC 031.439/2018-7 - peça 34, p. 3-4).

14.5. Vale lembrar que, no caso concreto, a apuração do débito foi realizada mediante estimativa, nos termos do art. 210, inciso II, do RITCU. Com vistas a se obter valores mais próximos da realidade, foi utilizada metodologia baseada nos custos contratuais para fins de quantificar o superfaturamento, ou seja, quantidade de terceirizados, média salarial e multiplicador do demonstrativo de formação de preços. Conforme apontado pela Unidade Técnica, “Tal técnica visa a demonstrar que houve sobrepreço na contratação, afinal, a empresa, no momento da licitação se baseia na quantidade de profissionais que empregará no contrato para fornecer o preço da UST e atingir níveis de serviço e resultados esperados” (TC 031.439/2018-7 - peça 252, p. 14, item 84).

14.6. A partir dos parâmetros definidos para quantidade de terceirizados, média salarial e referido multiplicador apurou-se o valor que deveria ser pago à contratada. Somente o valor excedente ao valor devido foi objeto de responsabilização dos responsáveis. A Unidade Técnica explica que não foi possível apurar o superfaturamento a partir da análise de todos os serviços executados, pois inexistiam informações estruturadas de todas as atividades executadas ao longo de todo o período de execução contratual. Desse modo, foi adotado o método de quantificação do superfaturamento considerando todos os insumos necessários à execução dos serviços (peça 331, p. 79-80, itens 458-459).

14.7. A propósito, nos termos do voto do Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, foram objeto de citação as ações dos gestores do Datasus a partir de 25/2/2015, data em que esses responsáveis informaram ao TCU que haviam aperfeiçoado os controles, inclusive realizando análise da base histórica. Contudo, tal marco temporal não se aplica à empresa contratada, pois essa detinha todos os elementos para saber que o valor da UST baseado no catálogo de serviços disposto no edital da contratação continha sobrepreço (TC 031.439/2018-7 - peça 264, p. 9-10, item 55-56).



14.8. Com fundamento no Acórdão 1508/2020-TCU-Plenário, defende a fragilidade da metodologia de apuração do superfaturamento. Mediante mencionado acórdão, o TCU apreciou auditoria realizada em contratações públicas federais, com o objetivo de, a partir das aquisições baseadas em unidade de serviços técnicos (UST), entre outras denominações similares, avaliar se a subjacente execução contratual asseguraria o emprego dos critérios capazes de efetivamente aferir os pagamentos por resultados a preços razoavelmente condizentes.

14.9. Nessa auditoria, o TCU entendeu que a constatada heterogeneidade dos contratos públicos que utilizam UST e a ausência de análise crítica da composição do preço da UST, com o necessário e suficiente detalhamento e justificativas técnico-econômicas sólidas e fidedignas para os parâmetros multiplicadores, impede a comparação de preços entre os contratos. Ou seja, o preço unitário da UST não revela, por si só, a sua economicidade, aumentando o risco de sobrepreço e superfaturamento.

14.10. Nesse cenário, entende-se que tal alegação não socorre o recorrente, uma vez que, no caso concreto, a análise de contratações similares confirmou a ocorrência de superfaturamento, cujo valor foi calculado a partir do custo dos insumos empresariais.

14.11. Sendo assim, as razões apresentadas pelo recorrente em relação à apuração do superfaturamento não devem ser acolhidas.

14.12. A Cast também questionou a metodologia para cálculo do superfaturamento e o valor constatado.

14.13. Para aferição de superfaturamento, a metodologia consagrada na jurisprudência do TCU é o cotejamento dos preços contratados com os preços praticados no mercado (v.g. Acórdãos 1093/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo; 1304/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; 2619/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e 2149/2014-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

14.14. Todavia, em relação ao Contrato 19/2014, foi utilizada a metodologia baseada em planilha de custos e formação de preços considerando a quantidade de terceirizados alocados ao contrato, a média da remuneração desses empregados, demais custos e despesas da contratada e um percentual de lucro da contratada.

14.15. Para a Unidade Técnica, o uso dessa metodologia se impõe em virtude da impossibilidade de comparações de valores unitários de UST de outras contratações e da diferença expressiva entre o valor real e o valor cobrado pelos serviços prestados no âmbito do referido contrato. Como justificativa, indica o Acórdão 9385/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministra Ana Arraes (peça 331, p. 79, itens 455-456).

14.16. Também foi avaliada a possibilidade de se apurar o superfaturamento por metodologia própria do modelo de execução por resultado, analisando todos os chamados e atividades executadas no Contrato 19/2014, refazendo a classificação e, conseqüente, precificação para cada OS aberta. Entretanto, a Unidade Técnica descartou esse caminho tendo em vista a ausência de informações estruturadas de todas as atividades executadas durante a execução do mencionado contrato (peça 331, p. 79, item 458).

14.17. Em relação à quantidade de terceirizados alocados ao Contrato 19/2014, a responsável alega a média de 250 no ano de 2017, diferentemente do total de 205 funcionários considerados no cálculo do superfaturamento. Afirma que não foram incluídos os terceirizados existentes nos demais estados da federação. No entanto, para o estabelecimento da formação de preço, defende como correto o número de 234 trabalhadores, conforme Caged e extratos de pagamento de salários, constantes do Anexo 02.



14.18. Registre-se que não foi localizado nos autos o aludido Anexo 02 com os extratos de pagamento de salários. Assim, considerando que as alegações acima vieram desacompanhadas de quaisquer outros elementos, entende-se que não merecem ser acolhidas. Por oportuno, quanto à definição do número de trabalhadores alocados ao Contrato 19/2014, transcreve-se o seguinte trecho do relatório vinculado ao Acórdão 2799/2019-TCU-2019 (TC 031.439/2018-7 – peça 265) (destaques acrescidos):

78. (...) Inicialmente a lista contava com 180 profissionais devido à informação fornecida pelo próprio MS e pela empresa contratada (peça 70, p. 6, item 40), porém após o cruzamento de uma série de dados coletados de diversas fontes, **a lista foi ajustada para 205 profissionais** (peça 111). As fontes utilizadas no referido cruzamento foram:

78.1. lista contendo nome de 282 colaboradores apresentada pela empresa contratada em sede recurso (peça 82, p. 3-6);

78.2. book de currículos entregue pela contratada ao MS decorrente do disposto no item 12.3 do edital (peça 105, 117 e 70, p. 6, itens 41-48)

78.3. inspeção realizada pela equipe de auditoria no MS entre os dias 29 e 30/11/2018, na qual foi conferido todos os nomes da lista do item 78.1 em visita a todos os setores do MS em que os funcionários encontravam alocados, **tanto em Brasília quanto em outros locais**, sendo estes últimos procedimentos realizados por meio de vídeo conferência (peça 87 e 70, p. 6-7, item 50 e 58);

78.4. entrevistas com os gestores do contrato (peças 106 e 107);

78.5. consultas das informações dos funcionários em bases de dados como Rais e Caged;

78.6. pesquisa em sítios de internet como LinkedIn (www.linkedin.com), uma rede social que promove o contato entre os profissionais do mercado de trabalho que relatam suas experiências profissionais (peça 113);

78.7. lista encaminhada pelo Departamento de Informática do SUS (Datasus) devido à necessidade de cadastramento de todos os terceirizados do MS (peça 109);

78.8. lista de usuários de rede de computadores de todos os funcionários terceirizados que prestam serviço no âmbito do Contrato 19/2014 (peça 110);

78.9. pesquisa no sistema de controle de demandas do Datasus, denominado Citsmart, consultando todos os nomes elencados na lista do item 78.1; e

78.10. pesquisa ampla no sistema SEI do MS pelo nome de cada um dos 282 nomes da lista encaminhada pela contratada.

14.19. Como se nota, também foram computados os trabalhadores contratados nos demais estados da federação (item 78.3 acima).

14.20. Em acréscimo, conforme consta do voto condutor do acórdão recorrido, o quantitativo de 205 trabalhadores, por conservadorismo, “foi fixado para o período contratual a despeito dos indícios de que a quantidade de terceirizados vinculados ao contrato tenha sido menor em outros momentos, como de 202 em 2014, 188 em 2015 e 195 em 2016 (TC 031.439/2018-7 - peça 252, p. 18, quadro 10)” (peça 403, p. 22, item 142).

14.21. A recorrente sustenta que o salário médio, se considerados os depósitos efetivados nas contas salários, variou entre R\$ 5.472,86 a R\$ 5.848,73. Contudo, o gráfico apresentado não é suficiente para comprovar aludida variação da média salarial (peça 476, p. 33-34). Vale lembrar que, para o cálculo do superfaturamento, foram utilizados os salários constantes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Caged. Oportuno esclarecer que, na verdade, foram consideradas as informações relativas à remuneração mensal, ou seja, com todas as parcelas e rubricas componentes dos salários, dos trabalhadores vinculados ao Contrato 19/2014. E, ainda, somente foram



considerados os meses efetivamente trabalhados (TC 031.439/2018-7, peça 34, p. 9-10, itens 74-76). Assim, ao final para 205 trabalhadores, constatou-se uma remuneração média de R\$ 5.707,04 (TC 031.439/2018-7 - peça 111).

14.22. Considerando que o edital que deu origem ao Contrato 19/2014 não exigiu a planilha de custos e formação de preços (PCFP) da empresa contratada e, para que fosse possível apurar o superfaturamento, a Unidade Técnica obteve os percentuais de despesas administrativas, encargos, tributos e lucro (fator K) de proposta que a própria recorrente apresentou ao MS para participar do PE SRP 7/2018, cujo objeto era a contratação de prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas informatizadas. Após comparação com quatro contratações públicas semelhantes, constatou-se que a PCFP do Contrato 19/2014, elaborada a partir da proposta da recorrente para o PE SRP 7/2018, era mais conservadora e favorável à contratada (peça 404, p. 73, itens 414-415).

14.23. A alegação de ser indevida a utilização dos valores de encargos sociais de demais despesas relativos ao PE SRP 7/2018 para a formação da PCFP do Contrato 19/2014, em razão da diferença da prestação de serviços, que também seriam executados em pontos de função, não favorece a recorrente. As contratações semelhantes ao Contrato 19/2014 realizadas pelo TCU, Banco Central e pela Embratur, com escopo de prestação de serviços unicamente com base em UST ou métrica similar, conforme peças 143, 144 e 189 do TC 031.439/2018-7, apresentam valores inferiores àqueles referentes ao PE SRP 7/2018 (peça 403, p. 23-24, item 150). Assim, se não tivessem sido utilizados os parâmetro do PE SRP 7/2018, o valor do superfaturamento seria maior.

14.24. Mesmo que se considere verossímil a alegada variação do lucro entre 14,25% e 16,99%, diferentemente do percentual de 10,85% considerado pelo TCU, o superfaturamento não seria afastado, já que a recorrente não conseguiu comprovar que, ao mencionado contrato, estavam vinculados 234 trabalhadores com salário médio entre R\$ 5.472,86 e R\$ 5.848,73.

14.25. A partir do menor e maior valor de salário médio, a recorrente apresenta planilha com encargos sociais incidentes e justificativas para alguns itens. Em que pese sua conclusão de que deveria ser estabelecido o fator K de 3,2323 para o Contrato 19/2014, em seguida, apresenta tabela com fator K nos valores de 2,98656461 e 2,9495018, referentes ao menor e maior valor de salário médio para 234 trabalhadores. Contudo, não evidencia como foram calculados os valores atribuídos ao fator K.

14.26. Sem evidências comprobatórias acerca da pertinência de seu cálculo, não é possível qualquer comparação entre os indicados valores do fator K pela recorrente e os respectivos da Dataprev e do Serpro. A partir das peculiaridades do regime jurídico, da força de trabalho e da eficiência das empresas estatais da área de TI, o Relator considerou inviável a comparação pretendida pela recorrente. E, ainda, acrescentou inadequada a relação entre a receita operacional e o respectivo gasto com pessoal, para obtenção do fator K da Dataprev e do Serpro (peça 403, p. 26, itens 166-167).

14.27. Já o fator K de 2,529296343 utilizado pelo TCU foi apurado dividindo-se o valor total mensal de custo do total de funcionários de cada perfil pelo salário do perfil e, posteriormente pela quantidade de funcionários daquele perfil, conforme informações extraídas da proposta da recorrente para participar do PE SRP 7/2018, conduzido pelo próprio MS (TC 031.439/2018-7 – peça 28 e peça 34, p. 11, itens 79-80).

14.28. No que concerne à imprestabilidade da comparação de valores de UST de contratações distintas, conforme teria sido reconhecido pelo Relator do acórdão recorrido a partir do relatório do Acórdão 2037/2019-TCU-Plenário, assiste parcial razão à recorrente. Nesse acórdão, o TCU esclareceu que, com o objetivo de demonstrar suposta vantajosidade, a pesquisa de preços não pode estar limitada a comparar valores de UST. Há que se evidenciar a equivalência dos respectivos



serviços ou composição dos custos unitários, pois mesmo com valor unitário de UST menor, um serviço pode custar mais caro, a depender dos parâmetros de esforço e complexidade definidos nos respectivos catálogos. Todavia, a metodologia para apurar o faturamento nestes autos baseou-se na remuneração de todos os funcionários alocados no MS para o contrato em análise, no valor total das despesas diretas e indiretas e no lucro obtido pela contratada.

14.29. Relativamente às inconsistências encontradas nas ordens de serviço em relação aos serviços de códigos S059, S035 e S086 e ao tempo médio para execução de tarefas simples, bem como o número de atendimento de chamadas acima da previsão contratual, entende-se que seu escopo era demonstrar os equívocos no catálogo de serviços relativas ao dimensionamento de esforço e complexidade. Por óbvio, que tais inconsistências apontavam indícios de superfaturamento. Mais uma vez, registre-se que o cálculo do superfaturamento constatado se baseou nos custos contratuais da recorrente (quantidade de terceirizados, média salarial e multiplicador do demonstrativo de formação de preços).

14.30. Como bem destacou o Relator do acórdão recorrido, à época da celebração do Contrato 19/2014, encontrava-se em vigor a IN-SLTI/MP 4/2010, que regia o processo de contratação de TI. O art. 28 desse normativo previa que às contratações de TI aplicava-se subsidiariamente o disposto na IN-SLTI/MP 2/2008. Ademais, a IN-SLTI/MP 2/2008, que estabelecia regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, previa, indiretamente, sua utilização para contratações de TI (Anexo I, item XI, na IN-SLTI/MP 2/2008) (peça 403, p. 21-22).

14.31. No art. 7º da IN-SLTI/MP 2/2008, embora não conste a atividade de tecnologia da informação, estão elencadas as atividades que serão, preferencialmente, objeto de execução indireta, inclusive “informática” e “telecomunicações”. Além disso, na seção que trata do julgamento das propostas, o art. 26, parágrafo único, estabelece que para os serviços de tecnologia da informação será adotado pregão. Sendo assim, não há como reconhecer que IN-SLTI/MP 2/2008, da Secretaria de Logística e **Tecnologia da Informação** do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, não pode ser utilizada para determinação do fator K para a atividade de tecnologia da informação.

14.32. Conforme destacado pela Unidade Técnica, a recorrente tinha experiência na prestação de serviços mensurados em UST, já que havia sido vencedora do PE 10/2011 e do PE 30/2012, inclusive a prestação dos serviços correlatos, em julho/2011 e outubro/2012, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e na Fundação Nacional da Saúde (Funasa), nessa ordem. Ademais, a recorrente foi prestadora dos serviços de TI no MS por força do contrato que antecedeu o Contrato 19/2014, remunerados por posto de trabalho, com valor anual aproximado de R\$ 18 milhões. Tais circunstâncias demonstram que a recorrente tinha melhores condições para apresentar orçamento mais próximo aos preços de mercado (peça 331, p. 78, itens 443-444).

14.33. Além disso, a recorrente, em 2016, recusou-se a atender pedido do MS para redução do valor contrato, ocasião em que já tinha conhecimento do superfaturamento (peça 331, p. 88, item 510).

14.34. No entanto, não logrou apresentar elementos para comprovar a assertividade dos parâmetros de esforço e complexidade definidos no catálogo de serviços vinculado ao Contrato 19/2014 e afastar o valor do superfaturamento apurado pela Unidade Técnica.

14.35. Diante do exposto, a recorrente não apresentou elementos suficientes para demonstrar impropriedade na metodologia adotada na apuração do superfaturamento.

15. Análise das razões recursais, em especial às referentes à responsabilização

15.1. Em razão do superfaturamento constatado na execução do Contrato 19/2014, firmado entre o MS e a Empresa Cast Informática S.A., o TCU, mediante o acórdão recorrido, julgou



irregulares as constas dos seguintes responsáveis, com imputação de débito solidário e multa (peça 402):

a) *Mônica Aparecida Oliveira da Silva*: Gestora titular do Contrato 19/2014 (peças 210 e 237);

b) *Magno Vieira Tobias*: Fiscal Técnico, Gestor Substituto e Coordenador-Geral de Infraestrutura Substituto, entre 4/3/2016 e 8/8/2016 e 30/11/2017 e 30/1/2018 (peças 210 e 237);

c) *Rodrigo Franco de Souza*: Coordenador-Geral de Infraestrutura, entre 18/3/2015 e 3/3/2016 (peças 210, p. 1-3; 237);

d) *Flávio Ferreira dos Santos*: Coordenador-Geral de Infraestrutura, entre 12/8/2016 e 29/11/2017, como titular, e de 9/8/2016 a 12/8/2016, como substituto; e Fiscal requisitante, a partir de 20/9/2016 (peças 210, p. 1, 4-6; 211, p. 1 e 5; e 237);

e) *Luciano Tramontano Martins*: Coordenador-Geral de Infraestrutura, entre 23/1/2018 e 15/2/2019 (peças 210, p. 7-8; e 237);

f) *Marcelo Narvaes Fiadeiro*: Diretor do Datasus, entre 21/6/2016 e 6/9/2017 (peça 210, p. 1, 11-12);

g) *Guilherme Telles Ribeiro*: Diretor do Datasus, entre 6/9/2017 e 9/1/2019 (peça 210, p. 1, 13-14); e

h) *Cast Informática S.A.*, empresa contratada, por todo o período de vigência do contrato.

15.2. De início, importante lembrar que, em relação aos servidores do MS, somente foram considerados irregulares os pagamentos atestados a partir de 25/2/2015, data de elaboração da Nota Técnica 1/2015, acerca das medidas adotadas com vistas ao aprimoramento do sistema de rastreamento dos serviços prestados no âmbito do Contrato 19/2014, em razão das audiências formuladas pelo TCU (TC 029.899/2014-1, peças 34, 35 e 63). Contudo, a empresa contratada responde pelas irregularidades durante toda a vigência do contrato (TC 031.439/2018-7 - peça 264, p. 9-10, item 55-56).

15.3. Em 2015, a partir do resultado da fiscalização realizada em 2014, o TCU informou ao MS e aos gestores do contrato, por meio de oitiva e audiências, acerca da precariedade dos controles e fiscalização do Contrato 19/2014 constatadas nos primeiros meses de sua execução, e as eventuais consequências decorrentes.

15.4. Em 2015 e 2016, gerentes regionais e/ou chefes de seção de diversos estados alertaram a Coordenação-Geral de Infraestrutura acerca do superdimensionamento do catálogo dos serviços e da necessidade urgente de sua revisão tendo em vista a possibilidade de ocorrência de superfaturamento (peça 331, p. 5 e 10, itens 34 e 48).

15.5. Nesse diapasão, os serviços prestados foram atestados e pagos com base em catálogo de serviços nos quais o esforço e a complexidade para cada serviço estavam superdimensionados. Como consequência, houve superfaturamento dos serviços prestados.

Análise dos argumentos de Mônica Aparecida Oliveira da Silva e de Magno Vieira Tobias

15.6. As razões recursais de Mônica Aparecida Oliveira da Silva e de Magno Vieira Tobias, gestora e fiscal técnico do contrato, guardam grande semelhança e são idênticas às alegações de defesa apresentadas em resposta à citação (peças 158-161, 192-195, 459-466 e 607-611).

15.6.1. A gestora e o fiscal técnico foram citados, tendo em vista as seguintes condutas que propiciaram o superfaturamento do Contrato 19/2014 (peça 331, p. 7, itens 42 e 43):

a) Mônica Aparecida Oliveira da Silva:



a.1) autorizar a emissão de 38 ordens de fornecimento de serviços, aprovar 36 termos de aceite definitivo e 42 relatórios a fim de atestar a prestação dos serviços executados mensalmente, em desacordo com o art. 4º, inciso XIII, da Portaria – GM/MS 78/2006; e

a.2) elaborar notas técnicas nas quais foi atestada suposta vantajosidade das renovações contratuais nos anos de 2016 a 2018, sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços, quando tinha consciência de que o catálogo de serviços estava superdimensionado, em desacordo com o art. 36 da IN – SLTI/MP 4/2014 e com o art. 4º, incisos X e XIII, da Portaria – GM/MS 78/2006.

b) Magno Vieira Tobias, Fiscal Técnico:

b.1) como Fiscal Técnico, Gestor Substituto e Coordenador-Geral de Infraestrutura Substituto: autorizar a emissão de quinze ordens de fornecimento de serviços, aprovar treze termos de aceite definitivo e 28 relatórios a fim de atestar a prestação dos serviços executados mensalmente, em desacordo com o art. 4º, inciso XIII, da Portaria – GM/MS 78/2006, e com o art. 34, inciso XI, da IN – SLTI/MP 4/2014.

b.2) como Gestor do Contrato Substituto: elaborar notas técnicas nas quais foi atestada suposta vantajosidade das renovações contratuais nos anos de 2017 e 2018, sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços, quando tinha consciência de que o catálogo de serviços estava superdimensionado, em desacordo com o art. 36 da IN – SLTI/MP 4/2014 e com o art. 4º, incisos X e XIII, da Portaria – GM/MS 78/2006.

15.6.2. As alegações de defesa apresentadas, em decorrência das citações acima, foram devidamente analisadas e consideradas insuficientes para afastar o nexo causal entre as condutas dos recorrentes e o superfaturamento do Contrato 19/2014. Após transcrever as irregularidades constatadas, a Unidade Técnica concluiu que não eram derivadas somente de precárias condições de trabalho, como excesso de carga de trabalho, suposta ausência de capacitação para gerenciamento de contratos ou deficiências dos sistemas voltados para a gestão/fiscalização de contratos (peça 331, p. 6-21, itens 42-111).

15.6.3. Em relação ao fiscal técnico, a Unidade Técnica mudou seu entendimento e propôs imputação de débito somente para os meses em que houvesse evidências de sua participação no processo de fiscalização, tais como aprovação/autorização de OS (peça 331, p. 22, item 112).

15.6.4. Em seu voto, o Relator do acórdão recorrido destacou que Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Magno Vieira Tobias, que atuaram na gestão e fiscalização do Contrato 19/2014 por todo seu período de vigência, tinham plena noção que sua inércia implicaria a continuidade dos problemas relatados.

15.6.5. Mesmo assim, continuaram as atividades de gestão e fiscalização sem oposições efetivas quanto à economicidade dos serviços prestados, além de terem elaborado notas técnicas favoráveis à prorrogação contratual. Em seguida, o Relator concluiu que os recorrentes agiram mediante erro grosseiro ante a não-identificação do superdimensionamento do esforço e complexidade dos serviços. Ao final, entendeu que as alegações de defesa apresentadas pela gestora e pelo fiscal técnico não devem ser acolhidas (peça 403, p. 10 e 11, itens 61-66).

15.6.6. Nos termos da IN-SLTI/MP 4/2014, art 2º, incisos V e VI, o gestor e o fiscal técnico do contrato deveriam coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual. Outrossim, a gestora e o fiscal do contrato participaram do julgamento da contratação na condição de integrantes técnicos, foram alertados pelos gestores regionais, ainda em 2015, de que as atividades do catálogo de serviços original apresentavam parâmetros superestimados e não se opuseram à retomada da versão original do catálogo a partir de agosto de 2016, cujo reajuste anterior colaborou com redução parcial do superfaturamento.



15.6.7. Relativamente ao pedido de concessão dos benefícios oriundos dos argumentos utilizados pelas demais partes arroladas, registre-se, nos termos do art. 161 do RITCU, que havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo o revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

15.6.8. Considerando que as razões recursais apresentadas, similares às alegações de defesa e minudentemente examinadas e consideradas insuficientes para afastar a responsabilidade de Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Magno Vieira Tobias, entende-se que devem ser rejeitadas.

Análise dos argumentos de Rodrigo Franco de Souza

15.7. Antes do exame dos argumentos de Rodrigo Franco de Souza, oportuno destacar que durante a vigência do Contrato 19/2014, o MS teve quatro CGIE titulares. Considerando que somente foram objeto de responsabilização as OS abertas após 25/2/2015, Eduardo Viola não foi citado. A seguir, os CGIE e os períodos de gestão:

CGIE	PERÍODO DE GESTÃO
Rodrigo Franco de Souza	19/3/2015 a 3/3/2016
Magno Vieira Tobias (substituto)	4/3/2016 a 8/8/2016 30/11/2017 a 30/1/2018
Flávio Ferreira dos Santos	11/8/2016 a 29/11/2017
Luciano Tramontano Martins	23/1/2018 a 15/2/2019

15.7.1. Do CGIE, esperava-se o acompanhamento da execução do Contrato 19/2014, já que era responsável pela área requisitante dos serviços prestados no âmbito do referido contrato e, portanto, era a área detentora de conhecimento técnico sobre as necessárias alterações no catálogo de serviços, o qual poderia ser atualizado por iniciativa do MS, conforme o previsto na cláusula 9.10, “b”, do Contrato 19/2014 (TC 031.439/2018-7 - peça 2, p. 5).

15.7.2. Na condição de CGIE, Rodrigo Franco de Souza foi citado pelas condutas a seguir descritas:

a) autorizar a emissão de nove OS que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados;

b) aprovar os relatórios que atestavam a prestação dos serviços desses nove meses que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados; e

c) aprovar nota técnica na qual foi atestada suposta vantajosidade da renovação contratual para o ano de 2016 sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, conseqüentemente, continha sobrepreço.

15.7.3. Durante a gestão de Rodrigo Franco de Souza, foram adotadas as providências para dar cumprimento ao Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, prolatado no processo de fiscalização realizada para avaliar a maturidade do processo de gestão de contratos de TI do MS, e promovidas modificações no catálogo de serviços e no processo de fiscalização contratual.

15.7.4. Em maio/2015, mediante Memorando 52/2005 e mensagem eletrônica, gestores do RJ fizeram alerta sobre graves problemas na quantificação das UST e conseqüente superfaturamento dos serviços relativos ao Contrato 19/2014. Em resposta, o recorrente encaminhou memorando advertindo quanto à necessidade de atestarem os serviços exatamente conforme o catálogo de serviços, sem qualquer menção quanto à ação prevista para glosa dos valores questionados (peça



273, p. 18-20, 76 e 112-114). Diante disso, não procede a alegação de que não teve tempo para constatar que o contrato da Cast estava superdimensionado.

15.7.5. Conforme mensagens eletrônicas (peças 637-663), o recorrente demonstra medidas adotadas com vistas a melhorar a gestão e a fiscalização do Contrato 19/2014. Nada obstante a redução dos valores pagos à contratada, as alterações efetuadas, em junho/2015, não foram suficientes para cessar o superfaturamento, uma vez que o catálogo de serviços continuava com graves distorções, e não tiveram efeito retroativo para glosar pagamentos de meses anteriores que se basearam em parâmetros superestimados (peça 331, p. 25, item 4.2.3.1).

15.7.6. Por oportuno, cabe lembrar que para o Relator as modificações no catálogo de serviços e no processo de fiscalização, que reduziram os indevidos pagamentos à contratada, constituíram circunstâncias atenuantes em benefício do recorrente e justificaram a imputação ao recorrente do menor valor de multa em comparação com os demais responsáveis solidários.

15.7.7. Relativamente à não-suspensão de pagamento da prestação de serviço relativa ao Contrato 19/2014, importa registrar que não foi objeto de citação do recorrente.

15.7.8. Em relação à prorrogação contratual, ao recorrente, como titular da área requisitante, caberia atuação mais cuidadosa quanto à manutenção da economicidade da contratação. Sua conduta diversa do esperado caracteriza culpa in vigilando, uma vez que a supervisão e controle dos atos de seus subordinados revelaram-se deficientes. Logo, a alegação de que não teria participado da nota técnica que atestava a vantajosidade da contratação, sem qualquer participação ou ciência do recorrente, não tem o condão de afastar sua responsabilidade.

15.7.9. Em reunião realizada em 29/5/2015, o recorrente foi alertado por Alexandre Woton que o processo estava acima do valor (peça 273, p. 107). Mesmo tendo conhecimento de que o valor do Contrato 19/2014 encontrava-se acima do valor real, não se opôs à renovação contratual, ao dar ciência no documento relativo à prorrogação do contrato, em 2016. Logo, o recorrente não logrou afastar sua responsabilidade pela prorrogação contratual.

15.7.10. Não há que se falar em responsabilização do Ministro da Saúde à época. Não se pode exigir do dirigente máximo da pasta que seja responsável por atribuições estritamente técnicas. Ao contrário, o recorrente era o gestor mais próximo da equipe de fiscalização e tinha total conhecimento do superfaturamento no contrato celebrado com a Cast, decorrente do superdimensionamento das UST no catálogo de serviços. Seu antecessor na CGIE não foi citado, pois somente as OS emitidas a partir de 25/2/2015 foram objeto de responsabilização.

15.7.11. Dessa forma, as anteriores alegações recursais não devem ser acolhidas e remanesce a responsabilidade do recorrente pelo pagamento a maior dos serviços prestados no meses em que atuou na fiscalização do Contrato 19/2014.

Análise dos argumentos de Flávio Ferreira dos Santos

15.8. Como CGIE, Flávio Ferreira dos Santos, foi citado em razão das condutas abaixo:

a) autorizar as emissões de ordens de fornecimento de serviços e que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados;

b) aprovar relatórios que atestavam a prestação dos serviços que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados; e

c) aprovar notas técnicas nas quais atestou suposta vantajosidade das renovações contratuais e aumento do quantitativo, sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando



tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, conseqüentemente, continha sobrepreço.

15.8.1. O recorrente, em 18/9/2016, também foi designado fiscal requisitante do contrato. Assim, nos termos do art. 34, inciso XI, da IN-SLTI/MP 4/2014, tinha o dever, com apoio do fiscal técnico, durante o monitoramento da execução, verificar a manutenção da economicidade da contratação.

15.8.2. Em agosto/2016, o recorrente foi designado CGIE do Datasus. Em abril/2016, o TCU, mediante o Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, expediu recomendações e ciências ao MS, cujo principal objetivo era mitigar os riscos encontrados nos processos de planejamento e de gestão dos contratos de TI do MS. Tão logo designado, o recorrente foi notificado acerca de reunião para análise do Contrato 19/2014, ocasião em que seriam apresentados: catálogo original da licitação, as mudanças no catálogo e recomendação do TCU (peça 276, p. 3). Já na gestão do recorrente, o TCU prolatou o Acórdão 843/2017-TCU-Plenário, apontando relevantes falhas na gestão do Contrato 19/2014, de grande materialidade e importância para o MS.

15.8.3. Diante dessas deliberações da Corte de Contas, o gestor deveria ser mais cuidadoso na gestão do referido contrato. No entanto, constatou-se que durante a gestão de Flávio Ferreira dos Santos os serviços rotineiros começaram a ser remunerados, a partir de outubro/2016, pelo total estimado de UST no edital contratado, e não pelo número de execução das atividades, conforme previsão contida no termo de referência. Além do resgate do catálogo de serviços anterior, durante a gestão do recorrente, constatou-se a inclusão de tarefas que não constavam no catálogo original com parâmetros superestimados e o aumento de 12% nos quantitativos de UST (peça 331, p. 36, item 196 e p. 38, item 205). Como se vê, na gestão do recorrente não foi possível constatar qualquer preocupação em manter a economicidade do contrato e eventuais medidas adotadas. A implantação do Sistema Citsmart não afastou sua responsabilização pelo superfaturamento constatado.

15.8.4. Mesmo que a alteração do catálogo de serviços tenha sido efetuada pela gestora do contrato e a vantajosidade da renovação tenha sido atestada pela Coordenação Financeira e Orçamentária, cabia ao CGIE atuar como ponto de supervisão e controle dos atos de seus subordinados e zelar pela economicidade do contrato. Pesa sobre o recorrente o fato de a CGIE ter sido a área requisitante do contrato. Essas circunstâncias caracterizam culpa in vigilando.

15.8.5. Conforme jurisprudência do TCU, o fato de o gestor ter agido com respaldo em pareceres técnico não retira sua responsabilidade pela prática do ato, pois, em última análise, cabe ao gestor decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos (v.g. Acórdãos 4194/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 341/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

15.8.6. Ademais, as informações relativas à sua trajetória profissional e acadêmica revelam que o responsável detinha conhecimento técnico suficiente para avaliar a execução do Contrato 19/2014.

15.8.7. Por oportuno, registre-se o disposto no art. 162, inciso V, do Regimento Interno do MS, e no art. 34, inciso XI, da IN-SLTI/MP 4/2014, vigentes à época da gestão do recorrente (peça 231, p. 68):

Art. 162 - À Coordenação-Geral de Infraestrutura compete:

(...)

V - propor e adotar novas tecnologias, visando à melhoria de processos, redução de custos e atualização tecnológica do DATASUS.

15.8.8. Como se nota, a retomada do catálogo de serviços anterior e o pagamento de tarefas rotineiras pelo total previsto ao invés de pagar conforme a demanda, contrariando o TR, contribuiriam diretamente para o superfaturamento do Contrato 19/2014. As alegações recursais não lograram afastar o nexo causal dessas condutas e o dano ao Erário.



15.8.9. Convém esclarecer que, no TCU, a responsabilidade dos jurisdicionados segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, examina a conduta dos agentes públicos sob o prisma da responsabilidade subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé para que o gestor seja responsabilizado.

15.8.10. Considerando que, no âmbito do TCU, sempre são considerados os obstáculos e as dificuldades reais dos administradores, a avaliação da responsabilidade dos gestores não pode prescindir das provas existentes nos autos ou para ele carreadas, o que torna necessária a apreciação dos elementos constantes do processo, com objetivo de verificar se elidem ou confirmam as irregularidades imputadas a cada responsável, se fazendo mister a aplicação do princípio da verdade material, que norteia a atuação desta Corte de Contas.

15.8.11. Com efeito, o processo de controle externo deverá observar o princípio da verdade material, no sentido de buscar a realidade dos fatos, de modo a formar uma livre convicção na apreciação dos fatos, por isso foram promovidas citações com vistas à complementação da prova ou esclarecimento de dúvida relativa aos fatos constantes no processo.

15.8.12. Sendo assim, tem-se que as razões apresentadas não são suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente para os pagamentos indevidos que possuem evidências de sua participação no processo de fiscalização.

Análise dos argumentos de Luciano Tramontano Martins

15.9. Na condição de CGIE, no período de 23/1/2018 a 15/2/2019, Luciano Tramontano Martins foi citado por autorizar a emissão de sete ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.

15.9.1. O recorrente apresentou razões recursais bastante similares às suas alegações de defesa, que, por sua vez, são quase idênticas às alegações de defesa e razões recursais de Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Magno Vieira da Silva, gestora e fiscal do Contrato 19/2014. Desta feita, destaca que esse fato nada tem de ilegal e deveria ser interpretado como testemunho de boa-fé e lealdade dos servidores.

15.9.2. Antes de ser nomeado CGIE, o recorrente foi funcionário da contratada, prestando serviços no âmbito do Contrato 19/2014, o que revela que detinha conhecimento técnico suficiente para avaliar e criticar os parâmetros de complexidade e esforço previstos no catálogo de serviços aderente ao termo de referência. Como CGIE, responsável pela área requisitante, o recorrente deveria cuidar da economicidade do Contrato 19/2014.

15.9.3. Nada obstante, em sua gestão, houve aumento significativo dos valores pagos à contratada e maior superfaturamento médio entre todos os CGIE anteriores. Deve também ser mencionado que o responsável elaborou a Nota Técnica 58/2018-CREDT/CGIE/DATASUS/SE/MS, atestando valor estimado de R\$ 146 milhões para a contratação sucessora do Contrato 19/2014. Todavia, após nova análise, o valor estimado da nova contratação foi reduzido para R\$ 33 milhões.

15.9.4. Sendo assim, tendo em vista que as razões recursais apresentadas, bastante semelhantes às alegações de defesa, foram devidamente analisadas e tidas como incapazes de elidir a responsabilidade do recorrente, tem-se que não devem prosperar.

Análise dos argumentos de Marcelo Narvaes Fiadeiro

15.10. No período de vigência do Contrato 19/2014, o MS teve os seguintes Diretores do Datasus:

DIRETOR DO DATASUS	PERÍODO DE GESTÃO
Giliane Cardoso Coelho Neto	3/2/2015 a 3/11/2015



Sérgio Alves Guimarães Cotia	4/11/2015 a 24/5/2016
Marcelo Narvaes Fiadeiro	21/6/2016 a 6/9/2017
Guilherme Telles Ribeiro	6/9/2017 a 9/1/2019

15.10.1. As contas dos Diretores Giliate Cardoso Coelho Neto e Sérgio Alves Guimarães Cotia foram julgadas regulares. Relativamente aquele Diretor, as providências adotadas com vistas a aperfeiçoar o processo de gestão e de fiscalização do Contrato 19/1994 justificaram o acolhimento de suas alegações de defesa. Em relação a este, a redução do superfaturamento decorrente da aplicação da versão ajustada do catálogo de serviços foi suficiente para afastar sua responsabilidade.

15.10.2. Na condição de Diretor do Datasus, Marcelo Narvaes Fiadeiro, foi citado por:

a) aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento de notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseados em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados; e

b) elaborar despacho com vistas à renovação contratual no ano de 2017 quando o contrato não era vantajoso economicamente para a administração.

15.10.3. Para o TCU, a culpa in vigilando do recorrente restou evidenciada, pois as falhas na gestão do Contrato 19/2014, nos termos do Acórdão 803/2016-TCU-Plenário e 843/2017-TCU-Plenário, demandavam maior atenção e vigilância sobre os atos de seus subordinados relacionados ao referido contrato. Contudo, durante sua gestão houve acréscimo no percentual do superfaturamento decorrente da retomada, em agosto/2016, da versão original do catálogo de serviços e, contrariando a previsão do termo de referência, mudança na metodologia, em outubro/2016, de pagamento dos serviços rotineiros, que passaram a ser remunerados pelo quantitativo estimado de UST ao invés de pagar conforme a demanda, ou seja, passou-se a pagar por serviços que não necessariamente foram efetivamente executados.

15.10.4. O fato de não ter praticado diretamente os atos que levaram à materialização do superfaturamento, como a autorização de pagamento de notas fiscais e de prorrogação contratual, não exime o gestor de responder pelo superfaturamento decorrente do indevido superdimensionamento do catálogo de serviços.

15.10.5. Como já dito anteriormente, para o TCU, a atuação do gestor com fundamento em pareceres técnicos não o exime de sua responsabilidade pela prática do ato.

15.10.6. É dever do gestor público estruturar os sistemas internos de sua área de forma a dotá-la de mecanismos de controle para certificar-se de que os procedimentos administrativos estão a fluir de maneira correta. Além disso, a escolha dos subordinados e o acompanhamento do desempenho das tarefas também lhe são atribuições ínsitas.

15.10.7. A natureza da responsabilidade administrativa é incompatível com definições legislativas mais exatas ou exaustivas. Dessa forma, a ausência de atribuição específica relacionada à atuação do seu titular quanto à fiscalização de contratos ou à execução da despesa pública não impede sua responsabilização, uma vez que o gestor público deve observar a supremacia do interesse público, bem como os princípios aplicáveis à Administração Pública.

15.10.8. As providências adotadas pelo recorrente para melhorar o acompanhamento e gestão dos contratos não anulam o fato de que em sua gestão foram praticados atos que propiciaram o aumento do superfaturamento, como: a retomada do catálogo de serviços anterior e o pagamento de tarefas rotineiras pelo quantitativo total estimado de UST.

15.10.9. Alega que a implantação do SEI colaborou com o aumento do percentual de superfaturamento do contrato. Contudo, os elementos juntados não demonstram a proporcionalidade do custo da implantação desse sistema no superfaturamento apurado durante sua gestão.



15.10.10. Diante do exposto, entende-se que as alegações apresentadas não elidiram a responsabilidade do recorrente pelo superfaturamento para os meses em que foram constatadas evidências de sua participação no processo de fiscalização.

Análise dos argumentos de Guilherme Telles Ribeiro

15.11. Como Diretor do Datasus, no período de 6/9/2017 a 9/1/2019, Guilherme Telles Ribeiro foi citado em razão das seguintes condutas:

a) aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento de treze notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseados em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados; e

b) elaborar despacho com vistas à renovação contratual para o ano de 2018 e aumento do quantitativo de UST possibilitando a continuidade do sobrepreço e consequente superfaturamento ao longo do quinto ano do contrato quando o contrato não era vantajoso economicamente para a administração.

15.11.1. O recorrente tinha conhecimento acerca dos acórdãos do TCU que apontaram falhas na gestão contratual no MS, Acórdãos 803/2016-TCU-Plenário e 843/2017-TCU-Plenário, o que exigia do gestor maior vigilância no acompanhamento da execução do Contrato 19/2014, além da sua alta materialidade e relevância para as atividades do Datasus.

15.11.2. Durante sua gestão, não houve designação de fiscal requisitante para acompanhar o contrato e foi constatado aumento significativo no percentual de superfaturamento médio. Cabe acrescentar que nesse período os serviços rotineiros passaram a ser remunerados pelo total estimado de UST no edital, e não pelo número de execução dessas atividades, conforme previsto no termo de referência; bem como houve a retomada do catálogo de serviços anterior e a inclusão de tarefas novas com parâmetros superdimensionados. Foi autorizada a prorrogação contratual para o exercício de 2018 sem justificativa para o aumento de 12% do quantitativo de UST do Contrato 19/2014 e sem análise de sua vantajosidade econômica. Tais circunstâncias revelam culpa in vigilando do recorrente.

15.11.3. De fato, em razão da segregação de funções, diversos agentes participaram da gestão de acompanhamento e fiscalização do Contrato 19/2014, muitos designados em gestões passadas. Contudo, ao recorrente, como Diretor do Datasus, competia fiscalizar os atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. Ainda que tivesse nomeado outros agentes para a fiscalização do contrato, subsistiria o dever de vigilância dos atos praticados pelos seus subordinados.

15.11.4. As alegações relativas ao fato de que, durante sua gestão, a metodologia de acompanhamento, fiscalização e gestão contratual já estava consolidada e estruturada, ou seja, que as falhas constatadas tiveram origem em gestões passadas, bem como não foi informado acerca da real situação do contrato, não merecem prosperar. Pois, ao ser designado, o gestor deve buscar todas as informações relativas à sua área de atuação e adotar as providências necessárias para correção de eventuais procedimentos indevidos. Ademais, a descrição de sua trajetória profissional revela que tinha conhecimento e condições de perceber as falhas na gestão do contrato pela área técnica, bem como as irregularidades do catálogo de serviços vinculado ao Contrato 19/2014.

15.11.5. O recorrente não pode receber o mesmo tratamento dos Diretores no início da vigência do Contrato 19/2014, pois as medidas por ele adotadas não ensejaram diminuição do superfaturamento constatado. De outra sorte, conforme elementos constantes dos autos, verifica-se ausência de efetivo controle quanto aos valores autorizados para pagamento.



15.11.6. Em relação ao argumento de que não pode ser condenado ao ressarcimento solidário do suposto superfaturamento, cabe registrar que todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao Erário podem ser responsabilizados solidariamente.

15.11.7. Como exposto, as alegações do recorrente não lograram afastar sua culpa in vigilando, o que caracteriza o nexo causal das condutas praticadas e o superfaturamento do Contrato 19/2014, pois, como na sua gestão não havia controle efetivo sobre os atos praticados relativos à autorização de pagamento, foi constatado aumento do valor médio superfaturado e autorizada prorrogação contratual com injustificado aumento do quantitativo de UST e sem efetiva análise da vantajosidade econômica.

15.11.8. Sendo assim, os argumentos não são suficientes para alterar o teor do acórdão recorrido.

Análise dos argumentos da Cast Informática S/A.

15.12. Na condição de contratada, a Cast Informática S/A, além de questões técnicas relativas à metodologia para apurar o superfaturamento, examinadas em seção anterior, sustenta que o ônus da prova, em se tratando de particular, cabe ao TCU. Aduz, ainda, que o TCU deveria produzir prova ou reunir indícios suficientes para formar convicção no sentido de que a empresa teria executado os serviços com sobrepreço ou superfaturamento.

15.12.1. No processo de controle externo, quanto ao ônus da prova de terceiro contratado, de fato, cabe ao TC. Nesse sentido, oportuna a transcrição do seguinte enunciado:

O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. enquanto a obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor e não a terceiros contratados pela Administração Pública (Acórdão 2.544/2020-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas).

15.12.2. Nesse rumo, a jurisprudência consolidada aponta que o TCU, quando do julgamento pela irregularidade das contas de determinado responsável, pode fixar, quanto ao débito apurado, a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano, podendo ainda condená-lo ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (v.g. Acórdãos 2262/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zimler; 2781/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro; e 8670/2015-TCU-2ª Câmara, 8922/2015-TCU-2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).

15.12.3. No caso concreto, mediante fiscalização realizada nos contratos de TI do MS, em 2014 (TC 014.825/2014-7), constataram-se indícios de irregularidades no processo de planejamento e gestão do Contrato 19/2014, dos quais, dois, diante da gravidade, deram ensejo à autuação de processo de representação (TC 029.899/2014-1), quais sejam: i) ausência de rastreamento dos serviços de TI prestados; e ii) inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a serem contratados. Como consequência desses achados, foram verificados o ateste e pagamento de serviços sem a devida comprovação de sua prestação e a ausência de especificação de mecanismos ou ferramentas de controle referentes à classificação das solicitações de serviço em itens do catálogo de serviços.

15.12.4. No referido processo de representação, à recorrente foi enviada oitiva para manifestar-se sobre faturamento de serviços sem a devida comprovação de sua realização. Essa representação foi apreciada mediante o Acórdão 843/2017-TCU-Plenário, também endereçado à recorrente, o qual determinou ao MS adoção de medidas para apurar indícios de pagamento a maior decorrente de classificação indevida das atividades. Após apuração, o MS apurou pagamento indevido no valor de R\$ 918.754,56.



15.12.5. Em decorrência da fiscalização levada a efeito em 2018, foi autuado o processo de representação TC 031.439/2019-7 para verificar irregularidades no processo de gestão do Contrato 19/2014 atinentes à ausência de avaliação dos resultados dos serviços baseados em catálogo de serviços e a indícios de sobrepreço/superfaturamento, identificados a partir: i) da quantificação de terceirizados alocados ao contrato, da média salarial desses trabalhadores e de demais custos e despesas; ii) da comparação do custo final dos serviços contratados mediante o Contrato 19/2014 com contratações-paradigma; e iii) do cotejo do custo por profissional alocado no Contrato 19/2014 com o de outras contratações públicas de objeto semelhante, com editais publicados entre 2017 e 2019.

15.12.6. O Relator do TC 031.439/2019-7 considerou que os elementos enviados pelo MS e pela recorrente foram examinados com propriedade pela Unidade Técnica, não afastando os graves indícios de dano ao Erário que pairavam sobre a avença. Assim, mediante o Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, o processo de representação mencionado foi convertido na presente TCE para apuração do dano e identificação dos responsáveis.

15.12.7. Nos presentes autos, a recorrente, mais uma vez, teve a oportunidade de demonstrar a regularidade dos valores pagos pelos serviços em face do Contrato 19/2014. Nada obstante, a defesa apresentada não foi suficiente para afastar o nexo causal entre sua conduta e o superfaturamento do Contrato 19/2014.

15.12.8. Conforme jurisprudência do TCU, a empresa não está isenta de responsabilidade solidária pelo dano na hipótese de serviços superfaturados, pois a licitante deve ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado, independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento (v.g. Acórdãos 1235/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 1732/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

15.12.9. Diante de todo o exposto, não se sustenta qualquer alegação relativa à ausência de provas ou de indícios suficientes para evidenciar a execução dos serviços referentes ao Contrato 19/2014 com superfaturamento.

16. Dosimetria da pena

16.1. A dosimetria da pena, na sistemática processual do TCU, tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. Não há dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, nem rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecidos. Ademais, a aplicação de sanções guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade dos responsáveis, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida (v.g. Acórdãos 1790/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; 1747/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 1137/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo).

16.2. De todo modo, a despeito de o Tribunal valorar as circunstâncias fáticas e jurídicas, quando da fixação da sanção, buscando uma maior adequação punitiva, a dosimetria da pena no TCU consiste em procedimento pautado por certa discricionariedade, como, aliás, ocorre nas sanções administrativas em que não se exige a dosimetria objetiva, comum à aplicação das normas de direito penal, destacando-se que no processo de contas não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, a fim de possibilitar a alteração objetiva da pena prevista in abstrato.

16.3. Contudo, a despeito de toda essa discricionariedade, o TCU está adstrito, na dosimetria da sanção pecuniária, aos limites impostos nas cabeças dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do RITCU.



16.4. No caso concreto, a não-identificação da superestimativa dos parâmetros de esforço e complexidade dos serviços, perceptível a partir da observância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, caracteriza erro grosseiro ou culpa grave, o que justifica o exercício do poder sancionatório pelo TCU.

16.5. A multa aplicada aos recorrentes foi fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, o qual dispõe que "quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

16.6. Assim, restou demonstrada a motivação da aplicação da multa, bem como observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

17. Boa-fé e ausência de má-fé

17.1. Relativamente à boa-fé, registre-se, no TCU, não pode ser presumida. É considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (v.g. Acórdãos 7936/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 13732/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

17.2. As razões recursais apresentadas, juntamente com os demais elementos constantes dos autos, não são suficientes para demonstrar a boa-fé dos recorrentes, pois não evidenciam atitude zelosa e diligente dos servidores do MS. Em relação à contratada, sua negativa em reduzir o valor do contrato em 2016, quando já tinha conhecimento do seu superfaturamento, impede o reconhecimento da sua boa-fé.

17.3. Para fins de responsabilização perante o TCU, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa (v.g. Acórdãos 2037/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; 4485/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler; e 635/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz). Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

17.4. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

17.5. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação.

18. Pedido para aplicação de dispositivos da LINDB

18.1. Alguns recorrentes invocam a observância dos arts. 20 e 22 da LINDB, destacando que devem ser consideradas as consequências práticas da decisão, e não apenas examinados valores jurídicos abstratos, bem como devem ser avaliadas as circunstâncias fáticas em que o administrador está inserido. Esclarecem que o Decreto 9.830/2019, que regulamente os arts. 20 a 30 da LINDB, reforça a necessidade de considerar os obstáculos, as dificuldades e as exigências políticas públicas a cargo do gestor.

18.2. Defendem que nos termos do art. 28 da LINDB, o agente público somente responderá em caso de dolo ou erro grosseiro. Assim, entendem que o nexo de causalidade entre eventual conduta e resultado danoso somente implicará responsabilização do agente se comprovado o dolo ou erro grosseiro.



18.3. Lembram que mencionado Decreto 9.830/2019 apresenta diversos elementos para nortear a atuação da autoridade competente baseados em aspectos relevantes do processo. Em seguida, transcrevem o art. 16 do aludido Decreto 9.830/2016, relativo aos parâmetros a serem considerados pela decisão que impuser sanção ao agente público.

Análise

18.4. A Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos no Decreto-Lei 4.657/1942, que institui a LINDB, afetando a atividade jurisdicional do TCU, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares. À luz de seus art. 22 e 28, ao aplicar sanções administrativas, há que se verificar a ocorrência de dolo ou erro grosseiro por parte do administrador público.

18.5. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na LINDB, importa mencionar que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

18.6. O Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei 4.657/1942, trouxe o conceito de erro grosseiro. O entendimento jurisprudencial do Tribunal vem se inclinando no sentido de considerar que, para o exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (v.g. Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; e 2370/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

18.7. A regra prevista no art. 28 da LINDB, que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (Acórdão 1958/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

18.8. No caso concreto, caracteriza erro grosseiro ou culpa grave o superfaturamento do Contrato 19/2014 com base em catálogo de serviços com esforço, com a definição de parâmetros de complexidade e esforço de cada serviço superdimensionados, e a ineficiente fiscalização do contrato. O superfaturamento constatado, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado, poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário.

18.9. Relativamente aos desafios enfrentados pelos recorrentes, nos termos do art. 22, § 1º, da LINDB, no caso concreto, inexistiram evidências acerca de obstáculos e dificuldades reais que tenham efetivamente impedido o superfaturamento do Contrato 19/2014.

18.10. Relativamente ao ressarcimento do dano, mesmo depois da publicação da alteração da LINDB, no TCU, a responsabilidade dos jurisdicionados segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, examina a conduta dos agentes públicos sob o prisma da responsabilidade subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé para que o gestor seja responsabilizado.

18.11. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a



demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário, nos termos dos Acórdãos 635/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 9004/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro do Bruno Dantas.

18.12. A culpa *stricto sensu* (mera culpa) advém da violação de um dever jurídico por negligência, imperícia ou imprudência. A esta são atribuídas várias espécies, a exemplo da 'culpa contra legalidade'

19. Pedido para apresentação de razões recursais adicionais e/ou devolução do prazo recursal

19.1. Não existe previsão legal ou regimental para deferimento o pedido para apresentar razões recursais adicionais e/ou devolução do prazo recursal. Com interposição de peça recursal, opera-se a preclusão consumativa, ou seja, praticado o ato, o recorrente não poderá mais alterá-lo ou complementá-lo com a finalidade de assegurar a razoável duração do processo e a efetiva atuação do TCU.

19.2. Após a etapa de instrução, que se encerra com a emissão de parecer conclusivo pelo titular da unidade técnica, eventual defesa complementar poderá ser caracterizada como memoriais, nos termos do art. 160, §§2º e 3º, do RITCU, que podem ser considerados ou não pelo relator, sem que a negativa represente prejuízo à defesa ou nulidade da deliberação proferida.

19.3. Contudo, novos elementos de defesa podem ensejar a interposição de recurso de revisão para rediscussão da matéria, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RITCU.

20. Pedido para nomeação de defensor dativo e/ou notificação da Defensoria Pública da União

20.1. Com fundamento no art. 263 do Código de Processo Civil, c/c Súmula-TCU 103, e com base na inteligência extraída do § 2º do art. 164 da Lei 8.112/1990, a fim de garantir o princípio da ampla defesa, caso fossem detectadas "imperfeições" em seus recursos, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Magno Vieira Tobias solicitam a nomeação de defensor dativo.

20.2. Quando da apresentação das alegações de defesa, esses recorrentes formularam pleito idêntico. A seguir, manifestação do relator do acórdão recorrido no sentido de ser indeferido esse pedido (peça 403, p. 8, item 48):

(...) o pedido não encontra qualquer amparo legal ou regimental, devendo ser indeferido, razão pela qual acolho a análise instrutória a este respeito. Para não me alongar, além do exame instrutório, esclareço que "a ausência de nomeação de defensor dativo não gera nulidade, pois a constituição de procurador, advogado ou não, é facultativa no âmbito deste Tribunal, podendo as partes praticar diretamente os atos processuais (art. 145 do Regimento Interno do TCU)", consoante jurisprudência consolidada desta Casa, a exemplo do Acórdão 14.038/2018-Primeira Câmara, Relator Ministro José Múcio.

20.3. Por sua vez, Luciano Tramontano Martins requer que o Tribunal notifique a Defensoria Pública da União para defendê-lo e demais servidores que não tiveram condições de nomear advogados. No que concerne a esse pleito, vale repisar que não há obrigatoriedade de o gestor constituir advogado para representá-lo junto ao TCU, podendo ele próprio apresentar elementos de defesa que julgar necessários. Além disso, não compete ao TCU autorizar, indicar ou designar defensor público para representar responsável nos processos de controle externo junto ao Tribunal.

20.4. Diante do exposto, propõe-se o indeferimento do pedido de nomeação de defensor dativo e de notificação da Defensoria Pública da União.

21. Pedidos de sustentação oral



21.1. Consta dos autos pedido formulado por Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva, para realização de sustentação oral por ocasião do julgamento no colegiado, cabendo o seu deferimento nos termos do art. 168 do RITCU (peças 539, 540 e 664).

21.2. A notificação da parte acerca do deferimento de seu pedido deve ser realizada por meio da publicação das pautas das sessões na imprensa oficial ou portal do Tribunal na internet e em excerto do Boletim do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 3º da Portaria TCU 239/2000 c/c art. 141, § 4º, do RITCU.

CONCLUSÃO

22. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

b) a ausência de manifestação prévia no processo de representação TC 031.439/2018-7 não gera qualquer nulidade naquele processo nem na presente TCE;

c) as razões recursais apresentadas, juntamente com demais elementos constantes dos autos, não lograram êxito em afastar o débito oriundo do superfaturamento constatado na execução do Contrato 19/2014, cujo catálogo de serviços apresenta parâmetros de esforço e complexidade superdimensionados;

d) a metodologia utilizada na apuração do valor superfaturado, a partir de planilha de custos e formação de preços, ou seja, dos custos efetivamente incorridos pela contratada, revelou-se adequada diante da impossibilidade de comparar valores unitários de UST de outras contratações e da inviabilidade de se apurar o superfaturamento a partir da análise de todos os chamados e atividades executados no âmbito do Contrato 19/2014;

e) quanto à responsabilização, ficou devidamente caracterizado o nexo causal entre as condutas dos recorrentes e o dano ao Erário;

f) a dosimetria da pena revelou-se razoável e proporcional e, na sua gradação, não foi sopesada má-fé, a qual necessita ser demonstrada;

g) não é possível a apresentação de razões recursais complementares e/ou devolução do prazo recursal; e

h) não cabe ao TCU a nomeação de defensor dativo e/ou notificação da Defensoria Pública da União para representar os recorrentes.

22.1. Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento aos recursos interpostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Mônica Aparecida Oliveira da Silva, Rodrigo Franco de Souza e Cast Informática S/A, contra o Acórdão 1718/2022-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 763/2023-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) deferir o pedido de realização de sustentação oral por ocasião do julgamento formulado por Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias e Mônica Aparecida Oliveira da Silva; e



c) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Procuradoria da República no Distrito Federal e aos demais interessados.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU apresentou o seguinte parecer (peça 716):

“Trata-se de discussão altamente técnica e complexa no campo da prestação de serviços da tecnologia da informação, em especial da sua quantificação e da formação dos seus preços.

A decisão recorrida, com apoio em extensa cadeia de instruções processuais e deliberações dessa Corte, incluindo inúmeras manifestações de todos os envolvidos nas irregularidades objeto desta TCE desde os processos que a antecederam e motivaram, concluiu no sentido da existência de graves irregularidades no âmbito da execução do Contrato 19/2014, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa Cast Informática S/A.

Verificou-se, em suma, a realização de pagamentos independentemente de aferição e medição dos serviços prestados e, portanto, sem registros adequados dos resultados da execução contratual. Essa irregularidade foi de tal gravidade que corrompeu a verdadeira natureza da contratação, constituindo situação de fato na qual o objeto da prestação deixou de ser, como demonstraram já os primeiros exames realizados pela unidade técnica desde a auditoria que antecedeu a Representação que originou esta TCE, serviços bem definidos e quantificados (como é próprio do regime de empreitada), que deveriam ser pagos a partir dos seus preços unitários (em unidades de serviço técnico ou UST), e passou a ser a mera interposição de mão-de-obra.

A formalização dos pagamentos relativos à execução contratual valia-se, porém, da estrutura formal da contratação, buscando registrá-los nos termos dos serviços previstos no instrumento contratual e no edital do certame. Esses registros formais, no entanto, não foram capazes de justificar os pagamentos realizados. Primeiro pela ausência de documentação suficiente. Segundo porque expressariam pagamentos superestimados, seja pelo erro de estimativa de esforço do catálogo de serviços, seja pelo erro de classificação desses serviços.

A unidade técnica valeu-se, então, dos insumos e custos incorridos pela empresa para estimar as importâncias devidas à empresa contratada pelos serviços por ela efetivamente prestados, fazendo incidir sobre fatores que pudessem estabelecer justa remuneração e lucratividade. Havendo obtido valores muito inferiores ao que fora efetivamente pago, a unidade técnica recorreu a diversas outras metodologias para estimar o preço de mercado real desses serviços, confirmando sempre a prática de superfaturamento. Vale dizer, os registros formais pertinentes à execução do contrato foram usados para remunerar não apenas a mão-de-obra interposta, mas também para proporcionar ganhos exagerados pela empresa contratada.

Diferentes abordagens levaram a essa conclusão, cabendo mencionar o completo, fundamentado e documentado levantamento de custos realizados pela unidade técnica – sempre optando por parâmetros conservadores em favor dos responsáveis quando pudesse haver alguma incerteza –; a comparação com contratações similares; e a avaliação amostral e ilustrativa dos preços de certos serviços, que, mesmo aos leigos, deixaram evidente os abusos cometidos. Ainda vêm se juntar como comprovação no mesmo sentido, consoante precisa observação lançada pelo Dr. Paulo Bugarin no parecer deste Ministério Público que precedeu a decisão recorrida, à peça 358, as informações prestadas aos Coordenadores-Gerais de Infraestrutura (CGIE) por diversos dirigentes regionais sobre a prática de preços incompatíveis com os serviços prestados.

Os recorrentes, porém, de maneira geral, entendem que os serviços ora em discussão não tiveram seu valor apurado de forma adequada, preferindo métodos diversos para essa avaliação. Alegam, em síntese, que a estimativa realizada nos autos não respeitou a natureza do objeto e os termos do contrato. Defendem que seja realizada a apuração do valor e quantidade de cada serviço separadamente, em vez de cálculo com base nos custos totais para a execução do objeto do contrato. Reivindicam, noutra linha de argumentação, a alteração das margens e fatores incidentes sobre estes



custos adotados na decisão recorrida para a remuneração da contratada e insistem no argumento de que o número de funcionários alocados ao contrato e seu salário médio foram superiores aos considerados pelo Tribunal.

Cabe mencionar, ainda, que a empresa Cast lembra parecer por mim emitido em outro processo para argumentar que o ônus da prova contra terceiros cabe ao TCU, não bastando a mera dúvida sobre a regularidade da despesa para sua condenação, ao contrário do que ocorre com o gestor público, em face do seu dever de prestar contas.

Cumpre, antes de tudo, descartar qualquer similaridade entre a situação vertente e aquela que fora tratada na ocasião em que emiti o parecer lembrado pela empresa Cast. A situação aqui, ao contrário de lá, não é de dúvida. É de convicção formada firmemente. Há provas robustas nos autos sobre o desvirtuamento da execução do contrato, tão grave que, em última instância, levou, de fato, a execução de objeto não contratado. A unidade técnica provou, a partir do exame dos processos de pagamento, que a empresa contratada não entregou serviços em quantidades pagas à medida da sua execução, como é próprio do regime de empreitada e conforme metodologia que fora estabelecida desde o instrumento convocatório. A empresa entregou, na verdade, mão-de-obra interposta.

O reconhecimento de benefícios para a Administração, ainda que não contratados, impõe o pagamento de indenização dos custos da prestadora dos serviços, sob pena do enriquecimento sem causa do Poder Público, fenômeno repudiado pelo ordenamento jurídico.

A propósito, em face de discussão tão técnica, complexa, minuciosa, extensa e que, sem rigor, tende a se prolongar indefinidamente – a empresa Cast apresenta só em alegações adicionais, peças 714 e 715, mais de oitocentas páginas de planilhas – os procedimentos adotados na instrução dos autos carecem de interpretação adequada para a compreensão dos verdadeiros institutos jurídicos aplicados, independentemente de haverem sido expressamente nominados.

O que a Corte de Contas esteve a proceder não foi a repactuação unilateral do contrato, tampouco sua “transmutação”, da qual se queixou a empresa Cast, mas sim o dimensionamento da indenização devida à contratada. Com efeito, o objeto para o qual havia contrato, incluindo preços cotados em UST’s, não foi executado e para o objeto que foi realmente executado não havia contrato e nem preço definido.

O objetivo da estimativa realizada nos autos não deveria ser, portanto, o de remunerar a contratada, mas o de impedir o enriquecimento sem causa da Administração, tarefas que respondem a pressupostos distintos.

Com efeito, não há legitimidade em lucros que não tenham passado pelo crivo da competição e do certame licitatório – ou de procedimentos que excepcionalmente os substituam de acordo com as hipóteses legais – e que não estejam estabelecidos no contrato. O lucro é aspecto absolutamente indissociável do contrato.

Nesse sentido, não teria lugar nestes autos a exaustiva e interminável discussão proposta repetidamente pela contratada – ainda uma vez mais em elementos adicionais após a derradeira manifestação da unidade técnica – sobre BDI, certos aspectos do chamado fator K, taxa Selic e afins. Ela diz respeito a objeto que não foi executado, já que outro, como visto, tomou indevidamente o seu lugar. Nada obstante, dado o princípio non reformatio in pejus, não é possível a reforma da decisão para reduzir o valor dos pagamentos considerados lícitos e para ampliar a condenação em débito dos recorrentes. A interposição de recurso por este Ministério Público, por sua vez, parece-me, tendo em vista o grande esforço já realizado para produzir a decisão recorrida, inconveniente e inoportuna, não só em razão da grande complexidade da discussão, mas também porque a diferença que seria apurada e que deixa de ser descontada dos pagamentos realizadas à empresa reforça o conservadorismo das estimativas realizadas nos autos e a convicção de que o valor da condenação seguramente não excedeu o valor real devido, conforme exige o art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno do TCU.

À peça 712 a empresa Cast requer a manifestação deste Ministério Público sobre o fato de V. Exa haver rejeitado a sugestão inicial da unidade técnica responsável pela instrução do recurso



no sentido de submeter os quesitos que formulou à unidade técnica do TCU especializada em tecnologia da informação. Mesmo sem autorização de V. Exa. opto, em homenagem ao princípio da economia processual, por expressar antecipadamente meu entendimento sobre o assunto. O objetivo do procedimento processual é permitir ao julgador formar sua livre convicção, respeitados os direitos dos interessados. Apenas ele, portanto, está em posição de avaliar a suficiência ou insuficiência da instrução processual e de requerer as providências complementares que, a seu exclusivo critério, considerar necessárias. Cabe ao Relator e a seus pares dizer o que é ou o que não é suficiente à formação da sua convicção. Mostra-se, pois, descabida a pretensão da recorrente no sentido de querer orientá-los quanto à unidade da Secretaria do TCU responsável pela instrução dos autos, sobretudo antes mesmo que o Relator tenha tomado conhecimento da instrução produzida pela Secretaria Especializada em Recursos.

Quanto aos demais aspectos dos recursos abordados na instrução, nada tenho a acrescentar a já judiciosa análise empreendida pela auditora responsável, a qual manifesto inteira anuência.”

É o relatório.

VOTO

Nesta fase processual, são examinados recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Rodrigo Franco de Souza, bem como pela empresa Cast Informática S.A. contra o Acórdão 1.718/2022-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que apreciou processo de tomada de contas especial (TCE) autuada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2.799/2019-Plenário, em face de indícios de sobrepreço e superfaturamento identificados no Contrato 19/2014, firmado pelo Ministério da Saúde (MS), cujo objeto era a prestação de serviços continuados de sustentação do ambiente de infraestrutura de tecnologia da informação em **datacenters** situados em Brasília e no Rio de Janeiro, além do suporte a 25 unidades regionais.

2. O aludido ajuste foi celebrado em 27/1/2014 pelo valor original de R\$ 60.359.973,00, sendo originado do Pregão Eletrônico 77/2013. Contudo, depois de sucessivas prorrogações de prazo, vigorou até 26/7/2019, bem como resultou em pagamentos no total de R\$ 317.545.751,09.
3. A contratação contemplava três tipos de tarefas: (i) rotineiras; (ii) suporte; e (iii) demandas, descritas no Termo de Referência (TR) e nenhum dos serviços tinha garantia de consumo mínimo. Os serviços rotineiros tinham periodicidade previamente definida para execução, ao passo que os de suporte não possuíam período de execução estabelecida e os de demanda eram realizados mediante agendamento.
4. Cada serviço previsto no catálogo era composto por um conjunto de tarefas, para as quais foi definido o esforço calculado em horas e um fator de complexidade, o qual poderia assumir os seguintes valores: baixo (1), intermediário (1,5), mediano (3), alto (6) e altíssimo (10). Visando a uma melhor compreensão do objeto, o quadro a seguir apresenta como exemplo o preço unitário em unidades de serviço técnico (UST) do serviço S005 - **Active Directory - AD** (criação, alteração, auditoria, manutenção e exclusão de usuários e grupos no AD de média complexidade) (peça 64, p. 167-168):

Item	Tarefa	Esforço (A)	Complexidade (B)	Total UST (A x B)



1	Verificar requisitos necessários para a alteração a ser efetuada.	1,00	Alta (6)	6,00
2	Documentar configurações ativas antes da alteração solicitada, a qual deverá ser complementada posteriormente.	0,50	Mediana (3)	1,50
3	Analisar Log's	0,75	Alta (6)	4,50
4	Efetuar alterações conforme solicitado via demandante	1,00	Alta (6)	6,00
5	Testar disponibilidade do serviço onde a alteração de configuração foi executada	1,33	Alta (6)	7,98
6	Complementar documentação com a alteração efetuada, acertos e falhas do procedimento.	0,25	Baixa (1)	0,25
		4,83		26,23

5. O edital definiu dois tipos de serviços de infraestrutura, que seriam medidos como UST interna ou externa. A UST externa foi prevista como forma de remunerar a empresa para os atendimentos em que houvesse necessidade de viagens. O valor inicial (originalmente contratado) da UST externa foi precificado em R\$ 88,27, enquanto o valor da UST interna era R\$ 27,66. O total de UST inicialmente previsto foi de 2.169.590, sendo 2.163.830 internas e 5.760 externas.
6. Posteriormente, no quarto termo aditivo, firmado em 24/1/2018, houve um acréscimo de 12% no quantitativo UST internas, passando para 2.423.489,60, ao passo que as UST externas foram excluídas. Em termos monetários, houve um acréscimo de R\$ 8.587.179,56 no valor anual acordado.
7. Consoante sintetizado na proposta de deliberação do relator **a quo**, em 2014, houve fiscalização do TCU no contrato em apreciação. Como resultado daqueles trabalhos, foram detectados diversos riscos, os quais, caso não fossem corrigidos, levariam à ocorrência de prejuízo aos cofres públicos. Naquela ocasião, esta Corte exarou o Acórdão 803/2016-Plenário, que expediu recomendações e alertas ao Ministério da Saúde, as quais tinham como objetivo principal evitar a materialização dos riscos identificados por aquela equipe de auditoria, e o Acórdão 843/2017-Plenário, que examinou Representação da equipe de auditoria de 2014 a respeito da mesma avença.
8. Ao realizar nova fiscalização no Contrato 19/2014, desta vez em 2018, a então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) constatou que a pasta ministerial não adotou as medidas necessárias para a correção dos problemas vislumbrados anteriormente, resultando no superfaturamento apurado nos presentes autos, da ordem de R\$ 170 milhões, em valores históricos (quantia que equivale a 46% do total pago no período, que foi de R\$ 317.545.751,09). Em suma, tal superfaturamento é oriundo das seguintes causas:
 - a) realização de pagamentos sem a comprovação de contraprestação;
 - b) atividades erroneamente classificadas como sendo de alta complexidade, o que ocasionou pagamentos indevidos;
 - c) serviços com complexidade não comprovada das atividades, gerando classificação divergente do catálogo de serviços;
 - d) atribuição de preços excessivos para atividades simples e de fácil execução, realizados em curto espaço de tempo; e



e) replicação de chamados para execução de atividades simples.

9. Considerando a grande complexidade do presente feito, cabe expor, de forma pormenorizada, como foi efetuado o cálculo do dano, conforme demonstrativo apresentado no relatório que embasou o Acórdão 2.799/2019-Plenário.

10. Inicialmente, as suspeitas de superestimativa dos valores contratuais estão relacionadas com uma série de ocorrências, consoante exposto acima. A seguir são apresentados alguns exemplos constantes do mencionado relatório da Sefti (grifos acrescidos):

“35.1. a substituição de cabo de rede de computador (peça 33, p. 1-2), que não demanda mais que alguns minutos para ser realizada por profissional sem grande especialização, precificada a R\$ 403,04 devido ao esforço estimado de onze horas estabelecido para tal atividade;

35.2. instalação de aparelho telefônico (peça 33, p. 9), que por ser composta por sete tarefas, de acordo com edital da contratação (peça 64, p. 235, serviço S059), sendo cinco classificadas como de complexidade alta e duas de complexidade média, e estimada em 4,25 horas, custou R\$ 879,36;

35.3. liberação no proxy de um computador para acessos ao sistema Whatsapp web e mídias sociais (peça 33, p. 6). Uma atividade corriqueira precificada a R\$ 1.242,10 devido ao esforço estimado de seis horas, quatro tarefas classificadas como de complexidade alta e duas como de complexidade média (peça 64, p. 204, serviço S035);

35.4. há situações de pagamentos de R\$ 2.233,57 para atividades que foram finalizadas em cerca de dez minutos, como criação de um arquivo no servidor, deploy de aplicação, atualização de sistema operacional e exclusão de linha específica em um arquivo texto (peça 70, p. 17. item 14); e

35.5. cadastrar e/ou bloquear usuários na rede do MS, que também não demanda mais que alguns minutos para ser realizada por profissional sem grande especialização, precificada a R\$ 961,07 devido ao esforço e complexidade estimados (peça 70, p. 19. itens 24-28).”

11. Foram promovidas comparações diversas entre os valores e as quantidades de UST para atividades equivalentes em outros contratos semelhantes celebrados pela administração pública federal. No entanto, após a unidade técnica apresentar outros métodos de avaliação da adequação dos valores contratados junto à empresa Cast Informática S.A., optou-se por calcular o dano usando a quantidade de terceirizados da empresa contratada alocados ao ajuste (ao final, 205 funcionários terceirizados) – já que a prestação de serviços deveria ser presencial nas dependências do MS em Brasília, no Rio de Janeiro e em outras localidades (peça 64, p. 56-57) –, multiplicada pela média salarial desses empregados (obtidas mediante consulta junto à Rais - R\$ 5.707,04). Sobre tal produto, houve a incidência de um fator “k” de 2,529, representando os encargos sociais sobre a mão de obra, tributos sobre o faturamento e demais custos e despesas constantes de planilha de formação de preços da própria Cast Informática S.A., tomando por base outra licitação na qual a empresa participou (multiplicador ou fator “k” de 2,529296343). O quadro a seguir apresenta de forma resumida esses dados.

Descrição	Valor
Remuneração real média	R\$ 5.707,04
Fator K (lucro (10,85%) + despesas administrativas (9,85%) + encargos + tributos)	2,529296343
Valor por colaborador	R\$ 14.434,80
Quantidade colaboradores	205



Valor total mensal	2.959.133,06
Valor total anual	35.509.596,69

12. Dessa forma, o valor R\$ 2.959.133,06 foi tomado como paradigma para cálculo do débito do ano de 2018. Para os anos anteriores, foi empregado o percentual dos reajustes e repactuações utilizados pelo Ministério da Saúde (peças 7 a 11) para readequação dos valores do contrato, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Período	Valor anual do contrato (R\$)	Reajuste / Repactuação (%)	Tipo	Remuneração paradigma (R\$)	Valor mensal Paradigma (R\$)
27/1/2014 a 26/1/2015	60.359.973,00	-	-	4.308,32	2.233.889,98
27/1/2015 a 26/1/2016	64.222.553,70	6,399242%	Reajuste a partir de 1º/1/2015	4.584,02	2.376.842,01
27/1/2015 a 26/1/2016	66.011.927,90	2,786208%	Reequilíbrio a partir de 1º/12/2015	4.711,74	2.443.065,78
27/1/2016 a 26/1/2017	73.060.426,80	10,677614%	Reajuste a partir de 1º/1/2016	5.214,84	2.703.926,92
27/1/2017 a 26/1/2018	77.664.815,30	6,302165%	Reajuste a partir de 2/1/2017	5.543,49	2.874.332,85
27/1/2018 a 26/1/2019	79.956.132,80	2,950265%	Reajuste a partir de 1/2/2018	5.707,04	2.959.133,27
27/1/2018 a 26/1/2019	88.796.658,94	0,000000%	Aumento quantitativo	5.707,04	2.959.133,27

13. O quadro seguinte apresenta um resumo do cálculo do débito por ano:

Período	Total Pagamento (R\$)	Total Paradigma 12 meses (R\$)	Superfaturamento (R\$)
27/1/2014 a 26/1/2015	63.143.746,02	26.949.631,84	36.194.114,18
27/1/2015 a 26/1/2016	54.937.150,82	28.915.412,79	26.021.738,03
27/1/2016 a 26/1/2017	59.570.861,76	32.617.528,94	26.953.332,82
27/1/2017 a 26/1/2018	77.662.688,15	34.576.794,59	43.085.893,56
27/1/2018 a 30/9/2018 (*)	63.143.746,02	26.949.631,84	36.194.114,18
Total	317.545.751,09	146.732.434,32	170.002.469,51

14. Tais constatações ensejaram a citação dos recorrentes e de outros responsáveis, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Responsável	Condutas Irregulares



Mônica Aparecida Oliveira da Silva Gestora do Contrato 19/2014	Autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Aprovar relatórios que atestavam a prestação dos serviços que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Aprovar os termos de aceite definitivos dos serviços prestados que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Elaborar notas técnicas nas quais foi atestada suposta vantajosidade das renovações contratuais, sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, consequentemente, continha sobrepreço.
Magno Vieira Tobias Fiscal Técnico do Contrato, Gestor do Contrato Substituto e Coordenador-Geral de Infraestrutura Substituto	Autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Aprovar relatórios que atestavam a prestação dos serviços que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Aprovar os termos de aceite definitivos dos serviços prestados que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Elaborar notas técnicas nas quais foi atestada suposta vantajosidade das renovações contratuais sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, consequentemente, continha sobrepreço.
Rodrigo Franco de Souza Coordenador-Geral de Infraestrutura	Autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Aprovar relatórios que atestavam a prestação dos serviços que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.



		Aprovar nota técnica na qual foi atestada suposta vantajosidade da renovação contratual sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, consequentemente, continha sobrepreço.
Flavio Ferreira dos Santos		Autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Coordenador-Geral de Infraestrutura	de	Aprovar relatórios que atestavam a prestação dos serviços que estavam baseados em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Fiscal Requisitante		Aprovar notas técnicas nas quais atestou suposta vantajosidade das renovações contratuais e aumento do quantitativo, sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços quando tinha consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, consequentemente, continha sobrepreço
Luciano Tramontano Martins		Autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Coordenador-Geral de Infraestrutura	de	
Giliete Cardoso Coelho Neto		Aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimento para o pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseadas em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Diretor do Departamento de Informática do SUS (Datusus) de 3/2/2015 a 3/11/2015		
Sérgio Alves Guimarães Cotia		Aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseados em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Diretor do Datusus de 4/11/2015 a 24/5/2016		Elaborar despacho com vistas à renovação contratual quando o contrato não era vantajoso economicamente para a administração.
Marcelo Narvaes Fiadeiro		Aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseados em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
Diretor do Datusus de 21/6/2016 a 6/9/2017		Elaborar despacho com vistas à renovação contratual quando o contrato não era vantajoso economicamente para a administração.



Guilherme Telles Ribeiro Diretor do Datasus de 6/9/2017 a 9/1/2019	Aprovar despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa contratada que estavam baseados em um catálogo de serviços em que o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados.
	Elaborar despacho com vistas à renovação contratual e aumento do quantitativo quando o contrato não era vantajoso economicamente para a administração.
Cast Informática S.A. Empresa contratada	Praticar, no âmbito do Contrato 19/2014, pactuado com o Ministério da Saúde, durante mais de cinco anos, preços comprovadamente acima dos praticados no mercado e muito superiores aos valores de seus custos acrescidos de todos os encargos e margem de lucro adequada.

15. Ao apreciar o mérito desta TCE, o TCU acolheu as alegações de defesa dos Srs. Giliate Cardoso Coelho Neto, ex-Diretor do Departamento de Informática do Ministério da Saúde, e Sérgio Alves Guimarães Cotia, ex-Diretor do Departamento de Informática do Ministério da Saúde, julgando as suas contas regulares.
16. Os demais responsáveis tiveram as contas julgadas irregulares pelo Acórdão 1.718/2022-Plenário, tendo sido condenados ao pagamento dos débitos solidários apurados, de acordo com o período de participação de cada um nas irregularidades, bem como ao pagamento da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo indicados:

Responsável	Valor (R\$)
Mônica Aparecida Oliveira da Silva	6.500.000,00
Magno Vieira Tobias	5.000.000,00
Rodrigo Franco de Souza	500.000,00
Flávio Ferreira dos Santos	2.000.000,00
Luciano Tramontano Martins	1.500.000,00
Marcelo Narvaes Fiadeiro	1.500.000,00
Guilherme Telles Ribeiro	2.500.000,00
Cast Informática S.A.	8.500.000,00

17. Irresignados com o desfecho processual, os responsáveis acima interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 1.718/2022-Plenário, os quais foram analisados no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
18. A instrução inserta à peça 707, a qual contou com a concordância do corpo diretivo da AudRecursos e do representante do MP/TCU, propôs conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento.

II

19. Após essa indispensável contextualização dos autos, passo a me manifestar sobre as razões recursais e sobre as propostas de encaminhamento formuladas pelas instâncias instrutivas.



20. Preliminarmente, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, entendo pertinente conhecer dos recursos de reconsideração e passo a examinar o mérito dos apelos.
21. Inicialmente, as instâncias instrutivas registraram que não houve a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória do TCU, nos termos do Resolução 344/2022.
22. No que tange ao valor do débito, o Sr. Guilherme Telles Ribeiro se refere ao Acórdão 1.508/2020-Plenário para apontar a fragilidade da metodologia de apuração do superfaturamento. Mediante mencionado acórdão, o TCU apreciou auditoria realizada em contratações públicas federais, com o objetivo de, a partir das aquisições baseadas em unidade de serviços técnicos (UST), entre outras denominações similares, avaliar se a subjacente execução contratual asseguraria o emprego dos critérios capazes de efetivamente aferir os pagamentos por resultados a preços razoavelmente condizentes.
23. Nessa auditoria, o TCU entendeu que a constatada heterogeneidade dos contratos públicos que utilizam UST e a ausência de análise crítica da composição do preço desse tipo de métrica, com o necessário e suficiente detalhamento e justificativas técnico-econômicas sólidas e fidedignas para os parâmetros multiplicadores, impediria a comparação de preços entre os contratos. Ou seja, o preço unitário da UST não revelaria, por si só, a sua economicidade, aumentando o risco de sobrepreço e superfaturamento.
24. Tal argumento, como bem observado pela AudRecursos, não socorre o recorrente, pois acaba por demonstrar a adequação da metodologia utilizada para o cálculo do débito, que reproduziu o custo com os funcionários efetivamente alocados no contrato ora em discussão.
25. Por sua vez, a empresa Cast Informática S.A. aduziu que a quantidade média de funcionários terceirizados alocados ao Contrato 19/2014 foi de 234 trabalhadores, e não 205 funcionários considerados no cálculo do superfaturamento. Tal diferença seria em decorrência da suposta descon sideração dos terceirizados existentes nos demais estados da federação.
26. Tal argumento foi refutado pela AudRecursos devido ao fato de o anexo 2 mencionado pela recorrente não ter sido localizado nos autos.
27. Ainda que, em nova manifestação da empresa juntada aos autos após o término da instrução do seu recurso pela unidade técnica, tenha sido efetivamente encaminhada a relação de funcionários supostamente extraída da Rais e do Caged (peça 715), é forçoso constatar que tal documento é meramente um rol de nomes, cargos e salários que não vieram acompanhados de suporte documental que permitam constatar que se trata de funcionários da recorrente e, tampouco, que sejam os funcionários alocados ao Contrato 19/2014. Assim, atribuo baixo valor probatório para tal documentação, juntada intempestivamente pela recorrente aos autos.
28. Por outro lado, a instrução do processo que originou esta TCE apresentou robustos indícios de que a estimativa de 205 colaboradores foi conservadora, **in verbis**:

“111. Afirma-se que o quantitativo de 205 colaboradores é conservador porque foram encontrados indícios de que nos anos anteriores a 2018 esse número poderia ser menor. O primeiro indício é a própria proposta comercial da empresa, fornecida em 2014, no pregão que originou o Contrato 19/2014. A empresa Cast era a prestadora de serviços de sustentação de infraestrutura do MS anterior ao Contrato 19/2014, ou seja, ela detinha pleno conhecimento do parque tecnológico e das necessidades do Ministério (peça 191). Destaca-se, ainda, que o contrato anterior era de fornecimento de mão de obra, com valor anual de aproximadamente



R\$ 18 milhões. O segundo indício é uma planilha Excel disponibilizada no sítio eletrônico da coordenação-geral de infraestrutura do MS cuja a data de criação é 22/4/2015 e a última modificação é 23/4/2015 (peça 221). O terceiro indício é um e-mail enviado em 28/9/2016 pelo líder técnico da contratada à gestora do contrato contendo a lista dos nomes de todos os colaboradores, também encontrado no mesmo sítio eletrônico (peça 222). O Quadro 10 apresenta um resumo dos quantitativos e os respectivos valores mensais e anuais utilizando o fator K (2,52930) e as remunerações ajustadas.

Ano	Quant. colaboradores	Remuneração paradigma (R\$)	Total mensal (R\$)	Valor paradigma (R\$)	Diferença mensal (R\$)	Diferença anual (R\$)
2014	202	4.308,32	2.201.200,82	2.233.889,98	32.689,16	392.269,89
2015	188	4.584,02	2.179.740,02	2.376.842,01	197.101,99	2.365.223,93
2016	195	5.214,84	2.572.029,49	2.703.926,92	131.897,43	1.582.769,18

Quadro 10 – supostos quantitativos de colaboradores anos anteriores”

29. Ademais, houve um intensivo esforço na etapa preliminar desta TCE para apurar efetivamente o número de funcionários, conforme descrito a seguir. Inicialmente a lista de terceirizados contava com 180 profissionais devido à informação fornecida pelo próprio MS e pela empresa contratada (TC 031.439/2018-7, peça 70, p. 6, item 40), porém, após o cruzamento de uma série de dados coletados de diversas fontes, a lista foi ajustada para 205 profissionais (TC 031.439/2018-7, peça 111). As fontes utilizadas no referido cruzamento foram:

- a) lista contendo nome de 282 colaboradores apresentada pela empresa contratada (TC 031.439/2018-7, peça 82, p. 3-6);
- b) **book** de currículos entregue pela contratada ao MS decorrente do disposto no subitem 12.3 do edital (TC 031.439/2018-7, peça 105, 117 e 70, p. 6, itens 41-48);
- c) inspeção realizada pela equipe de auditoria no MS nos dias 29 e 30/11/2018, na qual foram conferidos todos os nomes da lista do item “a” acima em visita a todos os setores do MS em que os funcionários se encontravam alocados, tanto em Brasília quanto em outros locais, sendo estes últimos procedimentos realizados por meio de vídeo conferência (TC 031.439/2018-7, peça 87 e 70, p. 6-7, item 50 e 58);
- d) entrevistas com os gestores do contrato (TC 031.439/2018-7, peças 106 e 107);
- e) consultas das informações dos funcionários em bases de dados como Rais e Caged;
- f) pesquisa em sítios de internet como **LinkedIn** (www.linkedin.com), uma rede social que promove o contato entre os profissionais do mercado de trabalho que relatam suas experiências profissionais (TC 031.439/2018-7, peça 113);
- g) lista encaminhada pelo Departamento de Informática do SUS (Datasus) devido à necessidade de cadastramento de todos os terceirizados do Ministério da Saúde (TC 031.439/2018-7, peça 109);
- h) lista de usuários de rede de computadores de todos os funcionários terceirizados que prestaram serviço no âmbito do Contrato 19/2014 (TC 031.439/2018-7, peça 110);
- i) pesquisa no sistema de controle de demandas do Datasus, denominado Citsmart, consultando todos os nomes elencados na lista da alínea “a” acima; e
- j) pesquisa ampla no sistema SEI do MS pelo nome de cada um dos 282 nomes da lista encaminhada pela contratada.



30. Os procedimentos descritos acima apresentam elevado valor probatório e trazem segurança acerca da adequação dos parâmetros utilizados para a quantificação do débito, de forma que rejeito o argumento da recorrente que aduz ter utilizado uma média de 234 colaboradores na contratação.
31. Prosseguindo com o exame, o próximo argumento a ser enfrentado se refere à alegação de que o salário médio, se considerados os depósitos efetivados nas contas salários, variou entre R\$ 5.472,86 a R\$ 5.848,73. Contudo, não houve a apresentação do suporte documental desses valores.
32. Em acréscimo ao exame da unidade técnica, observo que existe uma premissa no argumento da recorrente que deve ser refutada, pois o valor efetivamente depositado em conta deve diferir da remuneração bruta obtida do Caged. Existem verbas trabalhistas que já estão remuneradas nos encargos sociais sobre a mão de obra. Uso, como exemplo, trecho da própria composição de encargos sociais apresentada pela recorrente (peça 477, fl. 27 e 28):

1.	SALÁRIO MÉDIO APURADO		Menor Valor Médio encontrado	Maior Valor médio encontrado
	ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO		R\$ 5.472,86	R\$ 5.848,73
2.	GRUPO A			
2.1.	INSS	20,00%	R\$ 1.094,57	R\$ 1.169,75
2.2.	FGTS	8,00%	R\$ 437,83	R\$ 467,90
2.3.	SESI/SESC	1,50%	R\$ 82,09	R\$ 87,73
2.4.	SENAI/SENAC	1,00%	R\$ 54,73	R\$ 58,49
2.5.	INCRA	0,20%	R\$ 10,95	R\$ 11,70
2.6.	SEBRAE	0,60%	R\$ 32,84	R\$ 35,09
2.7.	SALÁRIO EDUCAÇÃO	2,50%	R\$ 136,82	R\$ 146,22
2.8.	RISCOS AMBIENTAIS DE TRABALHO	0,99%	R\$ 54,18	R\$ 57,90



	TOTAL DO ITEM	34,79%	R\$ 1.904,01	R\$ 2.034,77
3.	GRUPO B			R\$ -
3.1.	13º SALÁRIO	8,33%	R\$ 455,89	R\$ 487,20
3.2.	FÉRIAS (incluindo 1/3 constitucional)	11,11%	R\$ 608,03	R\$ 649,79
3.3.	AVISO PRÉVIO TRABALHADO	0,39%	R\$ 21,34	R\$ 22,81
3.4.	AUXÍLIO DOENÇA	1,39%	R\$ 76,07	R\$ 81,30
3.5.	ACIDENTE DE TRABALHO	0,25%	R\$ 13,68	R\$ 14,62
3.6.	FALTAS LEGAIS	0,56%	R\$ 30,65	R\$ 32,75
3.7.	LICENÇA PATERNIDADE	0,03%	R\$ 1,64	R\$ 1,75
3.8.	FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE	0,04%	R\$ 2,19	R\$ 2,34
3.9.	DESCANSO SEMANAL REMUNERADO	18,91%	R\$ 1.034,92	R\$ 1.105,99
	TOTAL DO ITEM	41,01%	R\$ 2.244,42	R\$ 2.398,56
4.	GRUPO C			R\$ -
4.1.	AVISO PRÉVIO INDENIZADO	2,41%	R\$ 131,90	R\$ 140,95
4.2.	INDENIZAÇÃO ADICIONAL	0,27%	R\$ 14,78	R\$ 15,79

33. O valor depositado em conta não corresponde somente ao salário do funcionário, mas também abrange outras verbas trabalhistas de natureza pecuniária e indenizatória, tais como 1/3 de férias, 13º salário, aviso prévio trabalhado e indenizado, horas-extras, adicional noturno etc. Há uma evidente duplicidade em considerar o valor médio depositado (que já contém todas as verbas trabalhistas) e acrescer novamente os encargos sociais com as mesmas rubricas.
34. Dito de outra forma, ao se proceder a incidência de um fator “k” que considera os encargos sociais cheios sobre a remuneração dos trabalhadores, há uma duplicidade na consideração das rubricas de encargos sociais que geram efeitos financeiros aos empregados. O correto seria considerar no cálculo tão somente o salário do funcionário, e não a sua remuneração total depositada em conta.
35. Por fim, gostaria de apresentar algumas considerações adicionais sobre o exame da unidade técnica e do **Parquet** sobre a alegação de que padece de lógica econômica a projeção de lucro igual ou inferior à taxa Selic vigente, pois bastaria investir em títulos da dívida pública, com baixo risco, para auferir resultado econômico mais vantajoso. Dessa forma, com base na variação da Selic no período de 2014 a 2017, a Cast Informática S.A. defende uma variação do lucro entre 14,25% e 16,99%, por uma simples questão de sobrevivência de longo prazo da empresa.
36. Com as devidas vênias a tal argumento, a empresa está fazendo uma comparação imprópria, comparando a remuneração anual do capital pela taxa Selic com a remuneração do seu capital no ciclo empresarial, que é bem inferior a um ano. Tratando-se de contrato cujo custo é composto predominantemente por mão de obra, o capital de giro necessário para a operação do Contrato 19/2014 é de cerca de dois meses, conforme raciocínio externado pelo



Grupo de Trabalho que elaborou relatório do Acórdão 1.214/2013-Plenário, que apresentou propostas de melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na administração pública federal.

37. O mencionado grupo de trabalho ressaltou que empresas de prestação de serviço são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo para honrar seus compromissos, sendo necessário que elas tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Assim, naquele trabalho foi proposto que se exigisse dos licitantes que eles tenham capital circulante líquido equivalente a 2 meses sem o recebimento de qualquer pagamento.
38. Se tomados como parâmetro esses dois meses, uma taxa de lucro de referência de 10,85% (como a utilizada no cálculo do débito) representaria uma rentabilidade anual de 85,53%, em regime de capitalização composta, considerando que a empresa giraria o seu capital seis vezes ao ano⁶, ou seja, um resultado econômico consideravelmente superior ao da taxa Selic.
39. Explicando de outra maneira, a taxa Selic seria um indicador de custo de oportunidade de capital próprio, ao passo que a taxa de lucro empregada no fator “k” é equivalente à margem líquida da empresa, sendo absolutamente imprópria a comparação entre duas variáveis econômicas totalmente distintas.
40. Fazendo um outro raciocínio exemplificativo, dessa vez pensando na alavancagem empresarial, uma empresa com R\$ 6 milhões de patrimônio líquido poderia ganhar um contrato de R\$ 60 milhões, pois o que se exige rotineiramente para habilitação econômico-financeira dos licitantes nos certames licitatórios de serviços continuados é um patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor estimado da contratação. Assim, auferir uma remuneração de 10,85% sobre R\$ 60 milhões (valor anual do contrato) seria equivalente a ganhar 108,50% sobre o patrimônio líquido, novamente demonstrando ser imprópria a comparação feita pela recorrente entre o lucro referencial do fator “k” e a taxa Selic.
41. Sobre o argumento da Cast Informática S.A. pugnando o uso de um fator “k” de 3,58, que seria coerente quando comparado com outras entidades que operam sob condições semelhantes, como Dataprev e Serpro, a AudRecursos aduziu que, sem evidências comprobatórias acerca da pertinência de seu cálculo, não é possível qualquer comparação entre os valores defendidos do fator “k” pela recorrente. Além disso, existiriam peculiaridades do regime jurídico, da força de trabalho e da eficiência de entidades estatais da área de TI, de forma que o relator da decisão recorrida considerou inviável a comparação pretendida pela recorrente, bem como acrescentou ser inadequada a relação entre a receita operacional e o respectivo gasto com pessoal, para obtenção do fator “k” da Dataprev e do Serpro.
42. Já o fator “k” de 2,529296343 utilizado pelo TCU foi apurado a partir da divisão entre o valor total mensal de custo do total de funcionários de cada perfil pelo respectivo salário e, posteriormente pela quantidade de funcionários daquele perfil, conforme informações extraídas da proposta da recorrente para participar do PE SRP 7/2018, conduzido pelo próprio Ministério da Saúde (TC 031.439/2018-7 – peça 28 e peça 34, p. 11, itens 79-80).
43. Avalio que o valor do fator “k” utilizado para o cálculo do débito, de 2,529, pode ser considerado um parâmetro conservador, haja vista que a Portaria SGD/ME 6.432, de 15 de junho de 2021, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura

⁶[(1+10,85%)⁶ – 1] = 85,53%



e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, adotou um fator “k” de referência a ser utilizado de apenas 2,35. Ciente de que tal normativo foi editado posteriormente ao término da contratação em tela, uso tal parâmetro apenas para verificar se após a instrução da unidade técnica haveria algum outro parâmetro mais favorável que justificasse a revisão do cálculo do dano.

44. Finalmente, abordo a alegação dos Srs. Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva de que o processo licitatório foi competitivo, contando com 10 concorrentes. No mesmo sentido, a empresa Cast Informática S.A. argumenta que venceu o Pregão Eletrônico (PE) 77/2013 com a proposta de 5,6% abaixo do valor estimado pelo MS.
45. Ocorre que o dano aos cofres públicos observado no contrato decorrente do Pregão 77/2013 não incorpora apenas o superfaturamento por preços excessivos, mas precipuamente superfaturamento por pagamento de serviços não executados (superfaturamento de quantidade) ou superfaturamento de qualidade, em vista da classificação indevida de atividades simples como de alta complexidade, superestimando a quantidade de UST utilizadas no pagamento da empresa contratada. A renovação dos contratos sem a análise adequada da vantajosidade também foi uma das causas determinantes para a ocorrência do débito. Dessa forma, ainda que se admitisse a competitividade do aludido certame licitatório, tal fato não teria o condão de elidir as diversas irregularidades observadas na etapa de gestão contratual, praticadas pelos ora recorrentes.

III

46. Neste tópico passo a analisar os argumentos recursais versando sobre aspectos processuais e de ordem da responsabilização subjetiva dos responsáveis, iniciando pelas alegações do Sr. Rodrigo Franco de Souza, a seguir sintetizadas:
- a) haveria nulidade do processo de representação TC 031.439/2018-7 e desta TCE, em razão de não ter sido a ele dada oportunidade para se manifestar previamente, descumprindo o princípio constitucional do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório;
 - b) que não teria disposto de tempo suficiente para constatar que o contrato estava superdimensionado, uma vez que atuou menos de doze meses como Coordenador-Geral de TI do Datasus;
 - c) teria havido discrepância entre o tratamento dispensado pelo acórdão recorrido aos ex-diretores do Datasus Giliate Cardoso Coelho Neto e Sérgio Alves Guimarães Cotia e aquele direcionado ao recorrente;
 - d) a suspensão de pagamento da prestação de serviços continuados necessitaria de prova material contundente e que o próprio TCU, mediante o Acórdão 451/2019-Plenário, não determinou a suspensão total do pagamento à empresa, mesmo diante da conclusão de indícios de sobrepreço;
 - e) não se poderia exigir do recorrente a constatação de superfaturamento com menos de três meses de gestão, quando foram adotadas as primeiras ações para reduzir os valores pagos;



- f) a unidade técnica teria feito confusão entre o documento que trata da justificativa para prorrogação, com aposição de ciência do recorrente (TC 031.439-2018-7 – peça 196, p. 1-14), e a nota técnica que trata sobre a vantajosidade da contratação, sem qualquer participação ou ciência do recorrente (TC 031.439-2018-7 – peça 196, p. 15-21);
 - g) aquele documento, eminentemente técnico, trata de aspectos da essencialidade do serviço prestado pela Cast Informática S.A., enquanto o outro atesta a vantajosidade da contratação com base nos preços praticados pelo mercado (peça 636, p. 24-26);
 - h) deveriam ser arrolados como responsáveis solidários o Ministro da Saúde, à época, o responsável pela prorrogação do Contrato 19/2014, para o ano de 2016, e o então Coordenador-Geral de Infraestrutura do MS antes do recorrente;
 - i) invoca os arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), destacando que devem ser consideradas as consequências práticas da decisão, e não apenas examinados valores jurídicos abstratos, bem como devem ser avaliadas as circunstâncias fáticas em que o administrador está inserido;
 - j) ademais, o Decreto 9.830/2019 reforça a necessidade de considerar os obstáculos, as dificuldades e as exigências políticas públicas a cargo do gestor; e
 - k) nos termos do art. 28 da LINDB, o agente público somente responderá em caso de dolo ou erro grosseiro.
47. Acolho o exame da AudRecursos quanto às alegações do Sr. Rodrigo Franco de Souza, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de complementar o exame realizado com algumas considerações adicionais.
48. Preliminarmente, não há que se falar em nulidade desta TCE ou do seu processo originador pela ausência de manifestação prévia do interessado. A esse respeito, o art. 47 da Lei 8.443/1992 estabelece, expressamente, que *“ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial”*, não havendo a necessidade de adotar medida preliminar voltada ao contraditório dos interessados antes da decisão de conversão.
49. Enfatizo que não cabe a alegação de qualquer prejuízo à ampla defesa pela conversão do processo de representação em tomada de contas especial, pois nem sequer a responsabilização pelos atos tidos por irregulares se encontrava totalmente delineada na fase processual anterior, o que só ocorre após a citação dos responsáveis pelos débitos apurados. Ou seja, a etapa do contraditório se iniciará somente com o chamamento desses responsáveis aos autos para apresentação de suas alegações de defesa.
50. Não é por outra razão que o art. 279 do Regimento Interno do TCU estabelece que *“ressalvada a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização”*. Cuida-se de mera decisão preliminar, de natureza interlocutória, que não aprecia o mérito do processo e, portanto, não gera sucumbência às partes afetadas.



51. Nesse ponto, é preciso ressaltar que o contraditório dos responsáveis ocorreu regularmente no âmbito deste próprio processo de tomada de contas especial, após a conclusão das medidas preliminares pertinentes à completa quantificação do dano e à identificação das pessoas que integraram o nexo causal da irregularidade, a exemplo do recorrente.
52. A desnecessidade de contraditório antes da conversão de processo de representação em tomada de contas especial, além de decorrer das normas processuais aplicáveis à matéria, constitui entendimento pacífico da jurisprudência do TCU, como se depreende da Decisão 970/2001-Plenário e dos Acórdãos 161/2010, 1.464/2013, 696/2014, 2.423/2015, todos do Plenário.
53. As etapas processuais anteriores à constituição desta TCE tiveram natureza meramente preparatória e inquisitiva, com vistas à apuração da irregularidade, quantificação do débito e identificação dos envolvidos, prescindindo da participação do responsável. Entender de forma contrária é homenagear a procrastinação processual.
54. Outrossim, registro que não é qualquer prejuízo que faz surgir o interesse de agir para uma parte. Quando se fala em processo, o prejuízo apto a ensejar a necessária participação do interessado na formação do ato processual, por meio do regular exercício contraditório, somente pode ser o de natureza jurídico-processual, que se verifica quando a decisão do julgador tiver o potencial de atingir a esfera de direitos juridicamente protegidos da parte. Não é, evidentemente, o caso da decisão que propõe a conversão dos autos em tomada de contas especial, que, conforme já destacado, tem natureza interlocutória e não alcança o patrimônio jurídico do interessado.
55. A teoria substancial do princípio do contraditório busca assegurar à parte um “poder de influência”, que consiste na possibilidade de influenciar a decisão do julgador, ou seja, de contribuir para o seu convencimento. Porém, não é qualquer decisão que enseja a necessária participação das partes, mas a que resolve o mérito do processo. Por óbvio, existem decisões preliminares que comportam o contraditório, como no caso de cautelares em que se entende adequada a realização de oitiva prévia. Porém, mesmo nesses casos é juridicamente possível a efetivação do contraditório posterior, se o Relator preferir, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU.
56. Não acolho a alegação de que teria havido ter havido discrepância entre o tratamento dispensado pelo acórdão recorrido ao Sr. Rodrigo Franco de Souza em relação aos ex-diretores do Datasus. Tal questão foi devidamente explicada no voto condutor da decisão recorrida. Em virtude da precariedade dos controles de fiscalização e gestão no primeiro ano de contrato apontados no processo de representação autuada em 2014, o Acórdão 2.799/2019-Plenário deixou de determinar a citação dos gestores pelo débito anteriormente à 25/2/2015, data em que os gestores informaram ao TCU que haviam aperfeiçoado os controles, inclusive realizando análise da base histórica. Tal premissa resultou na ausência de citação do Sr. Eduardo Viola (coordenador-geral de infraestrutura de 1º/1/2014 a 18/3/2015) e do Sr. Augusto Gadelha (Diretor do Datasus de 1º/2/2013 a 29/1/2015).
57. Também não houve diferença no tratamento conferido em relação ao recorrente e ex-diretores do Datasus Giliate Cardoso Coelho Neto e Sérgio Alves Guimarães Cotia, inclusive porque estes dois últimos responsáveis não ocupavam o mesmo cargo do Sr. Rodrigo Franco de Souza, como também praticaram atos distintos.



58. Esclareço que, caso outros responsáveis fossem chamados a compor o polo passivo desta TCE, inclusive o então Ministro da Saúde, nos termos defendidos pelo recorrente, tal fato não eximira o Sr. Rodrigo Franco de Souza da responsabilidade pelo débito.
59. Sobre os atos efetivamente praticados pelo recorrente, não tenho reparos a fazer no exame realizado pelo relator **a quo**, sintetizado no seguinte trecho do voto condutor da decisão recorrida:

“69. O Sr. Rodrigo Franco de Souza foi citado pelas condutas de: (i) autorizar a emissão de OS que estavam baseadas em um catálogo de serviços no qual o esforço, a complexidade e o valor unitário em UST de cada serviço estavam superdimensionados; (ii) aprovar os relatórios que atestavam a respectiva prestação dos serviços; e (iii) aprovar nota técnica na qual foi atestada suposta vantajosidade da renovação contratual para o ano de 2016 sem avaliação adequada do custo unitário dos serviços.

70. Para além das preliminares supra examinadas, friso que o fato de o catálogo de serviços ter sido elaborado na fase de planejamento não afasta a responsabilidade do defendente que atuou na fase de execução contratual, autorizando a emissão de OS e aprovando relatórios de ateste de serviços com claros indícios de sobrepreço/superfaturamento. A Cláusula 9.10, alínea “b”, do Contrato 19/2014 (TC 031.439/2018-7, peça 2, p. 5) permitia a alteração do catálogo de serviços, de sorte que, diante da identificação de alertas recebidos pelo responsável indicando indícios de superfaturamento decorrentes dos parâmetros de esforço e de complexidade, o responsável deveria ter tomado providências no sentido de modificá-lo, efetuar glosas ou ao menos se opor aos pagamentos em questão.

71. A CGIE, titularizada pelo responsável, constituía a área requisitante dos serviços prestados no âmbito do referido Contrato, detendo conhecimento técnico sobre o catálogo de serviços, sendo que a avença representava cerca de 15% de todo o orçamento de custeio do Datasus, circunstâncias que naturalmente exigem maior nível de diligência por parte do gestor ao praticar atos administrativos no bojo da contratação.

72. Nesse sentido, friso que o responsável foi alertado pelos gestores regionais de que o catálogo continha parâmetros de esforço e de complexidade superestimados, além dos apontamentos da equipe de fiscalização desta Casa, que executou trabalhos no ano de 2014.

73. As modificações no catálogo e no processo de fiscalização promovidas pelo defendente reduziram os pagamentos indevidos à contratada, o que por conseguinte minora a materialidade do dano a ser imputado ao responsável e, ainda, constitui circunstância considerada atenuante em seu benefício.

74. De toda forma, tais modificações foram suficientes para cessar integralmente o superfaturamento, restando um pagamento a maior de cerca de R\$ 20 milhões no período em que o Sr. Rodrigo Franco de Souza esteve à frente da CGIE. O catálogo de serviços continuou com graves distorções, conforme evidenciado em mensagem eletrônica encaminhada por gestor lotado no RJ para a equipe de fiscalização já em 2016 (peça 278, pp. 16-20). Em acréscimo, as modificações do catálogo não tiveram efeito retroativo de modo a glosar pagamentos de meses anteriores que se basearam em parâmetros superestimados.

75. O Sr. Rodrigo Franco de Souza após sua ciência à “justificativa da contratação”, para fins de prorrogação contratual, para o ano de 2016, sendo que tal manifestação, consoante aduz a unidade instrutiva, não pode ser resumida a mero ato burocrático.



Trata-se de importante ponto de supervisão e de controle sobre os atos de seus subordinados, que se deu mesmo diante do Memorando 52/2015 e das mensagens eletrônicas contendo alertas quanto aos valores praticados no contrato.

76. Nesse sentido, acolho a conclusão instrutória no sentido de rejeitar parcialmente as alegações de defesa do responsável, excluindo-se apenas o débito referente aos pagamentos a maior dos serviços prestados nos meses de fevereiro de 2016 a janeiro de 2017 (totalizando R\$ 26.024.354,36, em custos históricos), tendo em vista que o responsável não atuou diretamente na fiscalização desse período.”

60. É incontroverso que o recorrente foi signatário do parecer que atestou a suposta vantajosidade da prorrogação contratual para o ano de 2016, apondo o seu “ciente” em parecer de lavra da Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva (TC 031.439-2018-7, peça 196, p. 1-14). De fato, o referido parecer apenas versou sobre a essencialidade do objeto e sobre a adequação dos serviços prestados pela Cast Informática S.A., não adentrando no exame de outros aspectos da vantajosidade da prorrogação, tais como a adequação dos preços pagos. A nota técnica em sequência nos autos (TC 031.439-2018-7 – peça 196, p. 15-21), também de lavra da Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva, é que atestou a suposta compatibilidade dos valores contratados com os parâmetros de mercado.
61. Não obstante o exposto, a ausência de assinatura do recorrente nesta segunda nota técnica não afasta sua responsabilidade pelo dano, pois o contexto fático dos autos indica inequivocamente que o recorrente estava ciente da superestimativa embutida nas UST. Uma das evidências de que o responsável estava ciente acerca do superdimensionamento é que a equipe de fiscalização do Contrato 19/2014 tinha conhecimento, desde 2015, de que os parâmetros de complexidade e de esforço do catálogo de serviços estavam superdimensionados (peça 2, p. 21-23).
62. Em 2015 e 2016, os gerentes regionais e/ou chefes de seção dos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Tocantins e Sergipe, além do Distrito Federal, alertaram a Coordenação-Geral de Infraestrutura (CGIE) acerca do superdimensionamento do catálogo de serviços e da necessidade urgente de sua revisão tendo em vista superfaturamentos que podiam chegar a 1.000% (peças 2, p. 21-22 e 273, p. 28, 32, 38, 66 e 80).
63. Os gestores do RJ foram os mais assertivos quanto aos problemas de sobrepreço e manifestaram-se em duas ocasiões. A primeira delas ocorreu em 6/5/2015, quando destacaram no Memorando 52/2015, a necessidade urgente de que fosse implementado um **software** para melhorar a gestão do contrato e que era imperativa a reformulação do catálogo de serviços devido aos motivos transcritos a seguir (peça 273, p. 18-20, grifou-se):

“Muitas tarefas realizadas não encontram correspondência no catálogo sendo necessário utilizar aquela definição (código) que mais se aproxima do desejado. Isso implica em certa subjetividade, podendo gerar distorções na apropriação da tarefa;

Em muitos casos os tempos estabelecidos para a execução das tarefas aparecem superestimados não servindo como base para a remuneração dos serviços prestados. É desnecessário dizer que o tempo de serviço a ser remunerado deve ser igual ao tempo real que a tarefa levou para ser executada e não aquele estimado no catálogo;

As tarefas de “demanda” e “suporte” estão subdivididas, mas não há como lançar um código que faça referência ao subitem, ou seja, quando a CAST lança o código do serviço



prestado fica implícito que foram executados todos os passos ali descritos e nos tempos previstos.

Em decorrência destes problemas um grande número de atividades 'foram' apropriadas com códigos incompatíveis em relação aos serviços prestados.

Para exemplificarmos iremos citar as sete primeiras atividades constantes no documento de homologação enviado ao Coordenador da CPATE, e que foram classificadas como o código D026.

Foram reuniões realizadas na sala do Coordenador da CPATE, com duração de aproximadamente duas horas.

Consultando o catálogo de serviços temos para o código D026 a seguinte descrição:

D026 - Participação em reuniões de alinhamento de entendimentos e expectativas - 4:00h.

D026 - Apoio técnico na elaboração de relatório executivo semestral, para acompanhamento da execução do Plano Diretor de Tecnologia da informação na área de infraestrutura - 20:00h.

D026 - Apoio na atualização e implementação do planejamento estratégico de TI da área de infraestrutura 2:00h.

Apenas o primeiro subitem da atividade D026 foi executado pela CAST, os demais, que representam o maior peso, sequer faziam parte do contexto das reuniões.

Então, se considerarmos que as reuniões foram de alta complexidade teríamos um total de 12 USTs por reunião, ou seja 2 x 6 (tempo de duração da reunião vezes índice de complexidade). Totalizando 84 USTs (7 x 12) para as 7 reuniões citadas acima.

Em vez disso estão foram cobradas 146 USTs por reunião. Totalizando 1022 USTs s (146x7).

Fica demonstrado que estão sendo cobradas, indevidamente, 938 USTs. Salvo erro em nossos cálculos, a cobrança está majorada em mais de 1.000%."

64. Em 12/5/2015, um dos gestores do RJ voltou a questionar o valor dos serviços, desta vez por mensagem eletrônica (peça 273, p. 76, grifou-se):

"Como posso pagar um código D026 (Apoio Técnico) no valor de 146 UST para (Solicitação de liberação de entrada de funcionários da ACECO).

O enquadramento das atividades está surreal, não tenho como atestar estes serviços prestados.

Conforme escrevemos no Memo 52/CPATE de 6 de maio, temos que implementar urgentemente um software e rever o catálogo de serviços."

65. As mensagens acima foram endereçadas diretamente ou com cópia para o Sr. Rodrigo Franco de Souza. Em resposta, no dia 29/5/2015, por meio do Memorando 7/2015, a gestora do contrato e o fiscal técnico, com a ciência do Coordenador-Geral da CGIE à época, Sr. Rodrigo Franco de Souza, informaram aos gestores do RJ que eles poderiam responder por crime de prevaricação caso continuassem a se recusar a dar o aceite de serviços a resposta que foi enviada a gestores do Datasus do RJ a memorando enviado. Nela, diante da informação de que estaria havendo indícios de sobrepreço, o responsável optou por não dar crédito à informação e os ameaçar. Entendo necessário transcrever parte do conteúdo da resposta de lavra do recorrente (TC 031.439-2018-7, peça 205, p. 112-114):

"10. Ademais, enfatizam a necessidade de advertência a vossas senhorias quanto ao descumprimento do que preceitua a Lei 8.112/1990 (artigo 117, inciso IV) e a Carta Magna Republicana (artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, "b", CF/88) a respeito de vossas



senhorias, como agente públicos, oporem resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço.

11. Dessa forma, é sugestão de ambos os fiscais que a justificativa de não concessão de atestado dos serviços seja melhor explanada ao senhor Coordenador-Geral de Infraestrutura do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, sob pena de incorrerem, inclusive, em possíveis alegações de crime de prevaricação, previsto no artigo 319 do Código Penal Brasileiro.

12. É de se ressaltar com a maior contundência que quaisquer valores cobrados por serviços executados em discordância com o catálogo podem sim ser objeto de responsabilização de vossas senhorias, pois tais são os demandantes diretos e quem tem o dever funcional, enquanto agentes públicos, de não procederem de forma desidiosa no recebimento dos serviços, conforme preceitua o artigo 117, inciso XV, da Lei 8.112/90.

13. Por esse motivo, inclusive, estes fiscais encaminham o Memorando acima mencionado ao senhor Coordenador-Geral de Infraestrutura do Departamento de Informática do SUS, para que o mesmo avalie a oportunidade e conveniência de proceder o encaminhamento do referido documento ao Processo de Auditoria 14.825/2014 - TCU, que vem sendo executado pela máxima Corte de Contas desde o início do contrato, ou submeta a sugestão às instâncias superiores, haja visto o dever funcional destes fiscais contratuais.”

66. Ao contrário do alegado, a assinatura com o “ciente” na primeira manifestação exarada pela Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva também não pode ser entendida como um ato meramente formal, destituído de utilidade prática. Caso o Sr. Rodrigo Franco de Souza não tivesse concluído que a prorrogação do Contrato 19/2014 era necessária, não teria sido perpetuado o superfaturamento no ano de 2016. Por essa razão, o responsável deve responder, de forma solidária, pelo débito integral desse ano.
67. Em reunião realizada em 29/5/2015, o recorrente foi alertado pelo Sr. Alexandre Woton que o processo estava acima do valor (peça 273, p. 107). Mesmo tendo conhecimento de que o valor do Contrato 19/2014 encontrava-se acima do valor real, não se opôs à renovação contratual, ao dar ciência no documento relativo à prorrogação do contrato, em 2016. Logo, o recorrente não logrou afastar sua responsabilidade pela prorrogação contratual.
68. Agrava a conduta do responsável o fato de que, já em 2015, a partir do resultado da fiscalização realizada pelo TCU em 2014, o Ministério da Saúde estava ciente das irregularidades, pois foram realizadas oitiva da empresa contratada e audiências de alguns agentes do referido ministério, acerca da precariedade dos controles e da fiscalização do Contrato 19/2014, constatadas nos primeiros meses de sua execução.
69. Em suma, apesar de irregularidades apontadas pelo TCU no contrato em tela, bem como dos inúmeros alertas de diversos agentes do Ministério da Saúde acerca da superestimativa dos valores pagos à Cast Informática S.A., o recorrente optou por ameaçar os agentes da pasta ministerial que o alertavam para o risco de dano ao Erário, permitindo a prorrogação do Contrato 19/2014 nas mesmas condições lesivas.
70. Tais circunstâncias demonstram que a conduta do responsável pode ser considerada como dolosa (dolo eventual) pois, no mínimo, assumiu os riscos de ocorrência do prejuízo ao Erário que lhe foi imputado, estando sua responsabilização plenamente aderente aos dispositivos da LINDB invocados pelo recorrente em sua defesa.



71. Com base nessas considerações, nego provimento ao recurso do Sr. Rodrigo Franco de Souza.

IV

72. As peças recursais dos Srs. Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva apresentaram argumentos semelhantes, os quais podem ser sintetizados nos tópicos elencados a seguir:

- a) o princípio da segregação de funções garantiria a regularidade dos pagamentos à contratada, uma vez que o atestado efetivado pelos fiscais contratuais poderia ser contestado por demais instâncias competentes, que tinham o poder de não realizar os pagamentos caso entendessem que não havia a comprovação adequada dos serviços prestados;
- b) haverá enriquecimento sem causa da Administração Pública com a responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, obrigando-os a devolver valores pagos à empresa contratada;
- c) a ocorrência de desvio de função e a ausência de capacitação prévia foram confirmadas pelo Acórdão 803/2016-Plenário, que destacou a necessidade de aperfeiçoamento do processo de capacitação de fiscais e gestores de contratos de TI, bem como observância das diretrizes e instruções recebidas de autoridades superiores;
- d) as competências do Datasus e da CGIE, limitadas à busca de resultados finalísticos, não incluíam questões de cunho econômico-financeiro, como sobrepreços ou superfaturamentos, nos termos dos normativos indicados;
- e) houve parcialidade dos auditores da então Sefti em busca da verdade material;
- f) houve falta de indicação objetiva das acusações e das condutas apuradas;
- g) haveria compatibilidade de evolução patrimonial dos recorrentes com a renda obtida com os cargos públicos exercidos, o que afasta ilação de prática de dolo ou erro grosseiro, preserva o direito constitucional à presunção de inocência e exime de quaisquer responsabilizações;
- h) não haveria motivos que sustentassem a manutenção dos recorrentes na presente TCE, uma vez que as condutas tidas como equivocadas ou omissas não são de suas competências;
- i) as condições de trabalho seriam precárias diante da insuficiência de servidores no âmbito do Datasus, da falta de treinamento voltado à execução de serviços semelhantes aos contratados com medições de unidades de serviços técnicos (UST) e de tecnologias adequadas à fiscalização, acompanhamento e execução dos serviços, as quais deveriam ter sido consideradas pela Unidade Técnica, conforme o disposto no art. 22 da LINDB;
- j) a instabilidade do ordenamento jurídico aplicável à CGIE e a indefinição da competência hierárquica no âmbito do Datasus prejudicaram a atuação dos servidores públicos durante a execução do Contrato 19/2014;
- k) houve indevida retroatividade dos efeitos do Acórdão 2.799/2019-Plenário, uma vez que o Contrato 19/2014 já havia sido examinado pelo TCU mediante o TC 014.823/2014-7 e TC



029.899/2014-1, apreciados pelos Acórdãos 803/2016-Plenário e 843/2017-Plenário, que avaliaram a execução dos serviços nos primeiros meses de vigência do aludido contrato, sem qualquer constatação de sobrepreço ou superfaturamento ou óbices à prorrogação, cujas determinações, atendidas pelos recorrentes no limite da competência funcional, deveriam ser monitoradas pela Unidade Técnica em processo específico;

- l) o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, veda a aplicação retroativa de efeitos de quaisquer interpretações de normas administrativas;
 - m) não houve a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o que impede a responsabilização dos recorrentes, conforme o disposto nos art. 28 da LINDB, no art. 12 da Lei 9.830/2019, e incompetência regimental ou legal dos recorrentes para adotar conduta diversa;
 - n) teria ocorrido citação genérica, sem demonstração do nexos causal entre o suposto dano e as condutas dos recorrentes ou indicação dos dispositivos violados;
 - o) as irregularidades constatadas retrataram competências regimentais que não se relacionam nem com o cargo dos recorrentes nem com a CGIE; e
 - p) a boa-fé dos recorrentes seria comprovada com o cumprimento da determinação que estabeleceu limite máximo para remunerar a empresa contratada.
73. Com relação aos argumentos recursais acima, a alegada segregação de funções não evitou que o elevado dano ao Erário se consumasse. Também, não há que se falar em enriquecimento sem causa da administração com a condenação dos ora recorrentes ao pagamento do débito. O que ocorreu foi um grande prejuízo aos cofres públicos causado diretamente pelos responsáveis, cabendo sua condenação ao dever de reparar os danos observados. Pode-se afirmar que houve enriquecimento ilícito e sem causa da empresa contratada por conta das graves condutas irregulares imputadas aos recorrentes, que tem o dever de indenizar os cofres públicos.
74. A alegação de que as competências do Datasus e da CGIE, limitadas à busca de resultados finalísticos, não incluíam questões de cunho econômico-financeiro, como sobrepreços ou superfaturamentos, merece ser mais bem enfrentada. Tanto a Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva quanto o Sr. Magno Vieira Tobias foram citados, entre outras condutas, por elaborar notas técnicas nas quais foi atestada suposta vantajosidade das renovações contratuais sem avaliação adequada do custo unitário dos itens contratados quando tinham consciência que o catálogo de serviços estava superdimensionado e, conseqüentemente, continha sobrepreço.
75. O conceito de vantajosidade na prorrogação de um contrato pode ser caracterizado por sete diferentes aspectos:
- a) necessidade ainda presente do serviço, pois, se o objeto não é mais necessário, não é possível a prorrogação ou manutenção do ajuste;
 - b) bom nível de prestação de serviços pelo contratado, pois se o particular não está com desempenho satisfatório ou foi sancionado várias vezes por descumprimentos contratuais, fica mitigada a possibilidade de ser vantajosa a prorrogação do contrato;
 - c) há disponibilidade orçamentária e financeira para a prorrogação ou manutenção do ajuste;



d) as condições gerais do ajuste, em particular o preço a ser renovado, incluindo eventual reajuste ou repactuação, é vantajoso em relação aos parâmetros de mercado;

e) o preço mantém o desconto obtido na licitação em relação ao paradigma de mercado;

f) administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação (por exemplo, deve haver redução das rubricas de aviso prévio trabalhado e indenizado); e

g) a contratada mantém os requisitos de habilitação exigidos na licitação e sua idoneidade para contratar com o setor público.

76. A prorrogação de um contrato de natureza continuada, como o ajuste ora em análise, necessita de um exame da vantajosidade pelo fato de que a prorrogação representa novação do objeto e das quantidades contratadas, gerando desembolsos adicionais correspondentes ao novo período acrescido à vigência da avença. Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme atestam os enunciados a seguir:

“A definição do preço de referência constitui etapa fundamental da prorrogação, uma vez que a manutenção de condições vantajosas para a Administração é requisito para prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016).” (Acórdão 120/2018-Plenário).

“A demonstração da vantagem de renovação de contrato de serviços de natureza continuada deve ser realizada mediante ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedor” (Acórdão 1.464/2019-Plenário).

“A prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão.” (Acórdão 3.351/2011-2ª Câmara).

77. Dito isso, não se pode acolher a alegação de que a Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva e o Sr. Magno Vieira Tobias, respectivamente gestora e fiscal do contrato, tinham uma competência meramente finalística, nos termos alegados. Ao se manifestarem sobre a vantajosidade do contrato, sua principal preocupação é a adequação do preço e das demais condições pactuadas. Pode-se afirmar que não apenas o preço estava superestimado, mas todo o catálogo de serviços contendo inadequações diversas na quantidade de UST a serem pagas por atividades simples, bem como o próprio modelo de gestão contratual estavam totalmente inadequados e foram determinantes para a consumação do dano.
78. Tudo o que foi dito em relação aos argumentos recursais do Sr. Rodrigo Franco de Souza se aplica aos Srs. Magno Vieira Tobias e Mônica Aparecida Oliveira da Silva, que estavam plenamente cientes dos riscos apontados em fiscalizações do TCU e dos inúmeros alertas que agentes do Ministério da Saúde lotados em outros estados tinham feito acerca da superestimativa dos valores pagos nos Contrato 19/2014.



79. A alegação de parcialidade dos auditores da então Sefti é totalmente desprovida de qualquer elemento comprobatório. Além disso, a escorreita atuação dos auditores dessa unidade técnica foi confirmada pelas manifestações que se seguiram do **Parquet** (no julgamento de mérito desta TCE e na apreciação dos recursos), do relator **a quo** e, nesta ocasião, das instâncias instrutivas da AudRecursos.
80. Prosseguindo com o exame, as condutas irregulares imputada aos três recorrentes foram devidamente caracterizadas nos ofícios de citação e no Acórdão 2.799/2019-Plenário, que determinou a constituição deste processo de tomada de contas especial. Assim, é desprovida de veracidade a alegação de que teria ocorrido citação genérica, sem demonstração do nexo causal entre o suposto dano e as condutas dos recorrentes ou indicação dos dispositivos violados.
81. Não houve nenhuma retroatividade do entendimento do Acórdão 2.799/2019-Plenário ou mudança no entendimento jurisprudencial vigente em relação às fiscalizações realizadas anteriormente pelo TCU no Contrato 19/2014. Permito-me transcrever trecho do exame da AudRecursos que contextualiza corretamente todas as ações de controle empreendidas por esta Corte de Contas no bojo do aludido ajuste:

“13.8. O Contrato 19/2014 foi objeto de fiscalização por parte do TCU, desde 2014, em vários processos, conforme a seguir elencados:

PROCESSO (Tipo)	ESCOPO	ACÓRDÃOS
TC 014.825/2014-7 (Auditoria)	FOC, realizada em 2014, para avaliar processos de trabalho de gestão de contratos de TI do MS	803/2016-TCU-Plenário
TC 029.899/2014-1 (Representação)	Examinar indícios de irregularidades no planejamento e gerenciamento do Contrato 19/2014, identificados na FOC 2014	4325/2015-TCU-1ª Câmara 843/2017-TCU-Plenário
TC 015.920/2018-6 (Auditoria)	FOC, realizada em 2018, para avaliar os processos de planejamento e gestão de contratos de TI	1626/2019-TCU-Plenário
TC 031.439/2018-7 (Representação)	Examinar os indícios de sobrepreço e de superfaturamento na execução do Contrato 19/2014, identificados na FOC 2018	2776/2018-TCU-Plenário 451/2019-TCU-Plenário 2799/2019-TCU-Plenário
TC 018.803/2020-2 (Monitoramento)	Monitoramento das deliberações expedidas mediante o Acórdão 2799/209-TCU-Plenário	1673/2020-TCU-Plenário

13.9. Mediante a FOC realizada no âmbito do TC 014.825/2014-7, entre os achados, dois foram considerados graves o suficiente para ensejar representação apartada: i) ausência de rastreamento dos serviços de TI prestados e ii) inexistência de memória de cálculo do volume de serviços contratados. Por intermédio do Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, o TCU apreciou a referida FOC e expediu recomendações e ciências ao MS, as quais tinham como objetivo principal evitar a materialização dos riscos identificados na auditoria. Ou seja, já havia indícios da realização de pagamentos sem o devido controle da quantidade de itens efetivamente executada, inclusive em relação ao Contrato 19/2014.

13.10. Em uma análise preliminar, na mencionada fiscalização, a Unidade Técnica constatou dois riscos relevantes da execução desse contrato: i) a classificação das



solicitações de serviço em cada item no catálogo e ii) a contabilização da quantidade das ocorrências de cada item de serviço. Diante disso, foi autuado o processo de representação TC 029.899/2014-1, com o objetivo de verificar, em resumo (peça 404, p. 5, itens 32-33):

i) o recebimento dos serviços e autorização da liquidação e do pagamento dos serviços, nos meses de fevereiro a abril de 2014, sem a devida comprovação de sua realização;

ii) a ausência de especificação, nos documentos de planejamento da contratação, dos mecanismos ou ferramentas (sistema ou equivalente) que seriam utilizados para classificação das solicitações de serviço em itens do catálogo de serviços (tarefas) e para quantificação da contraprestação devida à empresa contratada; e

iii) os indícios de culpa in eligendo e in vigilando da autoridade titular da unidade de TI do MS pelas indicações dos servidores responsáveis pela fiscalização do Contrato 19/2014.

13.11. Foram realizadas oitivas do MS e da Cast e audiência dos responsáveis para que se manifestassem sobre as falhas verificadas no planejamento da contratação e na execução do Contrato 19/2014, além de alerta de que o TCU poderia determinar ao MS que se abstivesse de prorrogar o referido ajuste.

13.12. Após exame das manifestações e seguindo a conclusão da Unidade Técnica (TC 029.899/2014-1 - peças 190-192), o TCU, por meio do Acórdão 843/2017-TCU-Plenário, considerou que as ações implementadas indicavam que os riscos apontados no gerenciamento do Contrato 19/2014 teriam sido mitigados e, assim, não foi impedida a prorrogação do aludido contrato (peça 403, p. 4, itens 24-26). Nada obstante, o TCU determinou ao MS a adoção de medidas para verificar suposta classificação indevida de tarefas, conforme levantamento feito pela Unidade Técnica, e apurar eventual valor pago a maior. Por oportuno, importa registrar que o referido acórdão, após apuração promovida pelo MS, resultou em glosa no valor de R\$ 918.754,56.

[...]

13.14. Em 2018, foi autuado o processo TC 015.920/2018-6, relativo a FOC para avaliar os processos de planejamento e gestão de contratos de TI do MS e do Ministério dos Transportes. Esse processo foi apreciado pelo Acórdão 1626/2019-TCU-Plenário, o qual formulou ciência ao MS acerca da necessidade de aprimoramento do processo de gestão contratual com vistas a propiciar a realização de pagamentos vinculados a resultados alcançados na execução dos contratos.

13.15. No curso dessa fiscalização, os indícios de superfaturamento e sobrepreço identificados na execução do Contrato 19/2014 motivaram a autuação do processo de representação TC 031.439/2018-7.

[...]

13.21. Mediante o Acórdão 2799/2019-TCU-Plenário, o TCU apreciou o TC 031.439/2018-7, o qual, entre outras medidas, determinou a sua conversão na presente TCE e a realização da citação dos responsáveis cujas condutas propiciaram a ocorrência de indícios de superfaturamento no Contrato 19/2014.”

82. Em resumo, desde o início do Contrato 19/2014, o TCU apontou falhas e riscos diversos na gestão e na fiscalização do ajuste. A sequência de fatos descrita acima apenas demonstra a natural evolução e aprofundamento dos exames, culminando na constatação de dano ao Erário e, por conseguinte, na instauração desta TCE. Ainda que as impropriedades não tivessem sido



detectadas em outras ações de controle, a jurisprudência do TCU indica que a detecção de novos achados, em auditorias subsequentes, mesmo quando fiscalizações anteriores não apontaram irregularidades, não constitui uma violação do princípio da segurança jurídica. Cada ação de controle é um processo independente que é conduzido com base nas circunstâncias e informações disponíveis no momento, e a não identificação de uma irregularidade em auditorias anteriores não invalida os resultados encontrados em fiscalizações subsequentes.

83. Nesse sentido, cito o Acórdão 992/2022-Plenário, refletindo o entendimento de que as auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos executados de acordo com o escopo de cada ação de controle.
84. Por derradeiro, admitida como hipótese a alegação não comprovada de que existe compatibilidade de evolução patrimonial dos recorrentes com a renda obtida com os cargos públicos exercidos, tal fato não afastaria a condenação dos recorrentes ao pagamento do débito. A jurisprudência do TCU indica que a condenação ao ressarcimento ao Erário independe de haver benefício próprio do responsável. A responsabilidade pelo ressarcimento decorre da constatação de irregularidade que ocasionou dano ao Erário, independentemente de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos.
85. Faço um parêntesis sobre a informação constante da instrução da Sefti, reproduzida no relatório que embasou o acórdão recorrido (peça 404), no sentido de que o Sr. Luciano Tramontano Martins prestou serviços como funcionário da empresa Cast Informática S.A. no âmbito do próprio Contrato 19/2014, antes de ser nomeado para o cargo de CGIE no Ministério da Saúde. Há evidentemente um potencial conflito de interesses na conduta do recorrente, não cabendo nenhuma providência adicional desta Corte de Contas acerca de tal questão, pois foi dada ciência da decisão recorrida à Controladoria-Geral da União, órgão incumbido de apurar eventual conflito de interesses de servidores do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 8º da Lei 12.813/2013.
86. Não obstante o exposto, o fato de o recorrente autorizar as emissões das ordens de fornecimento de serviços, no âmbito do próprio contrato em que atuou prestando serviços para a Cast Informática S.A., demonstra que o responsável tinha condições de perceber melhor do que ninguém a superestimativa de quantidades de UST e de horas utilizadas na prestação dos itens constantes do catálogo dos serviços, que estavam expressivamente acima de qualquer parâmetro razoável. Ou seja, o Sr. Luciano, por ter prestado serviços no referido contrato quando era funcionário da empresa Cast Informática S.A., deveria ter noção do esforço e do nível de complexidade das atividades.
87. Com base nessas considerações e nos demais exames realizados pela unidade técnica, os quais incorporo como razões de decidir, nego provimento aos recursos dos Srs. Magno Vieira Tobias, Luciano Tramontano Martins e Mônica Aparecida Oliveira da Silva.
88. Quanto ao pedido formulado pelos três recorrentes de nomeação de defensor dativo, acompanho a proposta da unidade técnica para indeferir tal solicitação, pois várias decisões desta Corte de Contas são no sentido de que a ausência de nomeação de defensor dativo não gera nulidade no processo de controle externo. Isso se deve ao fato de que a constituição de procurador, advogado ou não, é facultativa no âmbito do TCU, permitindo que as partes possam praticar diretamente os atos processuais. Essa orientação está fundamentada no art. 145 do Regimento Interno do TCU.



89. Além disso, o TCU entende que o instituto da revelia, disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, impõe o prosseguimento do processo relativamente ao responsável que não atender a citação ou audiência, sem que haja qualquer previsão para nomeação de defensor dativo.

V

90. Os demais argumentos recursais do Sr. Guilherme Telles Ribeiro estão sintetizados a seguir:

- a) atuou como Diretor do Ministério da Saúde de 6/9/2017 a 9/1/2019, empreendendo esforços para melhorar processos e gestão do Datasus, tendo havido entre o início de vigência do Contrato 19/2014 e sua designação para o cargo, transcurso de tempo suficiente para que a metodologia de acompanhamento, fiscalização e gestão contratual já estivesse consolidada e estruturada;
- b) apresenta sua trajetória profissional e destaca que suas ações sempre buscaram a defesa do interesse público;
- c) após tomar conhecimento das inconsistências apontadas pelo TCU, deu início a novo processo de contratação, porém antes deu prosseguimento aos pagamentos e à renovação da vigência contratual, porque existiam motivações exteriorizadas a respeito da regularidade do contrato que o induziram a erro;
- d) não pode receber o mesmo tratamento dos diretores que o antecederam e tomaram decisões que impactaram o processo de fiscalização, tendo em vista que foi praticamente o último diretor na vigência do contrato;
- f) não houve culpa **in vigilando** ou **in eligendo** em relação aos técnicos gestores e fiscais do contrato, pois eram os mesmos da gestão anterior;
- g) diversos agentes, cada um com a sua responsabilidade, participaram do fluxo processual do contrato auditado;
- h) o Diretor do Datasus era responsável por gerenciar uma estrutura robusta, composta por coordenações gerais, coordenações, divisões e diversos setores, de forma que, antes de o diretor tomar alguma decisão, o processo percorre uma cadeia hierárquica de agentes com responsabilidades individuais e bem definidas;
- i) não lhe foram trazidas informações que refletissem a realidade dos fatos, ao contrário, era informado de que a situação do contrato era regular;
- j) a atuação do agente público deve ser analisada a partir das informações disponíveis para a tomada de decisões, considerando os obstáculos, as dificuldades reais e as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público;
- k) dessa forma, ao tomar alguma decisão, o diretor dependia de informações e dados oriundos do acompanhamento, fiscalização e da gestão do contrato;
- l) os motivos ensejadores das irregularidades apontados pelo TCU, a seguir transcritos, são atinentes ao ato de fiscalizar e acompanhar a execução contratual: i) realização de pagamentos sem a comprovação de contraprestação; ii) atividades erroneamente



classificadas como sendo de alta complexidade, o que ocasionou pagamentos indevidos; iii) serviços com classificação divergente do catálogo de serviços; e iv) atribuição de preços excessivos para atividades de fácil execução;

m) caso a execução do contrato tivesse sido efetivamente acompanhada, essas inconsistências poderiam ter sido identificadas e comunicadas ao Diretor do Datasus;

n) portanto, o suposto prejuízo é decorrente de uma fiscalização e acompanhamento precários, que permitiram cobranças indevidas, e não de um ato administrativo encaminhando o pagamento fundamentado em informações atestando a execução dos serviços;

o) não chegou ao seu conhecimento qualquer relato acerca de falhas ou ausência de comprovações da execução dos serviços pela contratada, tampouco acerca da impossibilidade técnica de acompanhar ou fiscalizar devidamente os contratos;

p) não participou da decisão que alterou a forma de remuneração dos serviços, o que permitiu a realização de pagamentos de serviços não prestados;

q) somente tomou conhecimento da existência de sobrepreço e superfaturamento em decorrência do relatório de auditoria do TCU, apesar de gerentes regionais, em 2015 e 2016, terem alertado sobre a irregularidade, antes da designação do recorrente como diretor;

r) à época, a análise crítica em relação aos preços seria necessária se o valor contratado pelo Datasus estivesse acima dos preços praticados no mercado, mas as contratações públicas de TI não possuíam padronização e a instrução normativa então vigente era bem diferente da atual;

s) a prorrogação contratual, em 24/1/2018, com aumento do valor da avença na ordem de 12%, foi baseada em manifestação técnica dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato. Pontua que a legislação permitia um aditamento de até 25%;

t) tinha obrigação de atender ao princípio da continuidade do serviço público, especialmente pela importância do contrato para a sustentação do ambiente de infraestrutura, indispensável para a manutenção dos serviços sociais prestados pelo Ministério da Saúde;

u) a multa, cuja natureza é didática, foi estabelecida de forma desproporcional e exorbitante, fora dos parâmetros da razoabilidade, pois foi calculada a partir dos valores recebidos pela empresa contratada, e não com base nas condições de atuação do recorrente;

v) não pode ser condenado ao ressarcimento solidário dos valores supostamente recebidos a maior, vez que a empresa contratada foi quem recebeu esses valores; e

x) inexistem provas de que tenha agido com má-fé.

91. Todas essas alegações foram analisadas pela AudRecursos, cujo exame adoto como razões de decidir e reproduzo a seguir por sua precisão e concisão:



“15.11.1. O recorrente tinha conhecimento acerca dos acórdãos do TCU que apontaram falhas na gestão contratual no MS, Acórdãos 803/2016-TCU-Plenário e 843/2017-TCU-Plenário, o que exigia do gestor maior vigilância no acompanhamento da execução do Contrato 19/2014, além da sua alta materialidade e relevância para as atividades do Datasus.

15.11.2. Durante sua gestão, não houve designação de fiscal requisitante para acompanhar o contrato e foi constatado aumento significativo no percentual de superfaturamento médio. Cabe acrescentar que nesse período os serviços rotineiros passaram a ser remunerados pelo total estimado de UST no edital, e não pelo número de execução dessas atividades, conforme previsto no termo de referência; bem como houve a retomada do catálogo de serviços anterior e a inclusão de tarefas novas com parâmetros superdimensionados. Foi autorizada a prorrogação contratual para o exercício de 2018 sem justificativa para o aumento de 12% do quantitativo de UST do Contrato 19/2014 e sem análise de sua vantajosidade econômica. Tais circunstâncias revelam culpa in vigilando do recorrente.

15.11.3. De fato, em razão da segregação de funções, diversos agentes participaram da gestão de acompanhamento e fiscalização do Contrato 19/2014, muitos designados em gestões passadas. Contudo, ao recorrente, como Diretor do Datasus, competia fiscalizar os atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. Ainda que tivesse nomeado outros agentes para a fiscalização do contrato, subsistiria o dever de vigilância dos atos praticados pelos seus subordinados.

15.11.4. As alegações relativas ao fato de que, durante sua gestão, a metodologia de acompanhamento, fiscalização e gestão contratual já estava consolidada e estruturada, ou seja, que as falhas constatadas tiveram origem em gestões passadas, bem como não foi informado acerca da real situação do contrato, não merecem prosperar. Pois, ao ser designado, o gestor deve buscar todas as informações relativas à sua área de atuação e adotar as providências necessárias para correção de eventuais procedimentos indevidos. Ademais, a descrição de sua trajetória profissional revela que tinha conhecimento e condições de perceber as falhas na gestão do contrato pela área técnica, bem como as irregularidades do catálogo de serviços vinculado ao Contrato 19/2014.

15.11.5. O recorrente não pode receber o mesmo tratamento dos Diretores no início da vigência do Contrato 19/2014, pois as medidas por ele adotadas não ensejaram diminuição do superfaturamento constatado. De outra sorte, conforme elementos constantes dos autos, verifica-se ausência de efetivo controle quanto aos valores autorizados para pagamento.

15.11.6. Em relação ao argumento de que não pode ser condenado ao ressarcimento solidário do suposto superfaturamento, cabe registrar que todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao Erário podem ser responsabilizados solidariamente.

15.11.7. Como exposto, as alegações do recorrente não lograram afastar sua culpa in vigilando, o que caracteriza o nexo causal das condutas praticadas e o superfaturamento do Contrato 19/2014, pois, como na sua gestão não havia controle efetivo sobre os atos praticados relativos à autorização de pagamento, foi constatado aumento do valor médio superfaturado e autorizada prorrogação contratual com injustificado aumento do quantitativo de UST e sem efetiva análise da vantajosidade econômica.

15.11.8. Sendo assim, os argumentos não são suficientes para alterar o teor do acórdão recorrido.”



92. Não considero que a sanção aplicada ao recorrente tenha sido desproporcional em face do dano observado nestes autos, cujo valor atualizado é da ordem de centenas de milhões. A pena pecuniária aplicada ao responsável não tem apenas função didática, nos termos alegados, mas sim várias funções dentro do sistema jurídico e social, sendo as principais: (i) a função retributiva, que se baseia no princípio de que a irregularidade deve ser punida como uma forma de vingança social e deve ser proporcional ao ilícito cometido, de modo a restaurar o equilíbrio moral que foi perturbado pelo ato ilegal; (ii) função preventiva, com a ideia de prevenir e desincentivar tanto o infrator quanto a sociedade da prática de irregularidades, o que é feito do por meio do efeito dissuasório da pena, ou seja, a ideia de que a possibilidade de ser punido desencoraja as pessoas de praticarem atos irregulares; e (iii) a função reparadora, com a função de reparar o dano causado pelo ilícito, compensando o Erário pelo dano sofrido.

93. Com base em tais considerações, nego provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Guilherme Telles Ribeiro.

VI

94. Abordo neste tópico as alegações produzidas pelo Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro, elencadas nos tópicos abaixo:

a) não participou da gestão ou autorizou o pagamento de notas fiscais decorrentes da execução do objeto do Contrato 19/2014, tampouco a prorrogação de sua vigência;

b) nos termos estabelecidos pela IN-SLTI/MP 4/2014 e pela Portaria-GM/MS 78/2006, descreve competências e deveres do gestor e fiscal de contratos e enfatiza que, mesmo não tendo participado da gestão do Contrato 19/2014, o TCU concluiu pela sua responsabilização sem indicar o normativo no qual estariam previstas as atribuições a cargo do recorrente, capazes de sustentar sua responsabilidade com base no instituto da **culpa in vigilando**;

c) entre as atribuições do Departamento de Informática do SUS, estabelecidas pelo art. 151 do Regimento Interno-MS (RI-MS), não consta aprovação de pagamentos ou renovação de vigência de contratos;

d) tal norma não prevê, para o Diretor, qualquer atribuição para praticar atos de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio, ou de acompanhar ou supervisionar as atividades de gestão e fiscalização dos serviços contratados pelo MS;

e) as funções administrativas do Diretor do Datasus estão relacionadas aos macroprocessos organizacionais, que permitem uma visão sistêmica e abrangente das macroatividades das demais áreas do MS, exercício de política no âmbito de sua competência e interação com o ambiente externo, em consonância com o art. 57 do Decreto 8.901/2016, que aprovou a estrutura regimental do MS;

f) nos termos do art. 3º da Portaria 28/2006, caberia à Diretoria do Datasus verificar, a fim de que fosse dado ou não prosseguimento ao feito, tão somente, aspectos formais dos atos administrativos praticados pelos agentes competentes, no caso: gestor e fiscal do contrato, coordenador-geral de infraestrutura e coordenador de administração orçamentária e financeira;



g) a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, órgão para onde encaminhava os atestes e os relatórios mensais de execução contratual, detinha a competência e o dever legal de orientar, avaliar e controlar as atividades de gestão e fiscalização dos serviços contratados pelo MS, atividades indispensáveis para que fossem autorizados e realizados os respectivos pagamentos;

h) aduz que não era atribuição do diretor do Datasus revisar todos os atos administrativos de gestão e fiscalização dos contratos firmados pelo MS;

i) em relação ao despacho acerca da renovação contratual, relata que foi encaminhado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde em conformidade com o disposto na Portaria GM-MS 1.338/2012, o qual, juntamente com o Regimento Interno do MS, não estabelece qualquer competência do diretor do Datasus para planejar, coordenar, acompanhar, orientar, supervisionar ou controlar as atividades relacionadas à contratação de serviços e aquisição de bens e materiais pelo MS;

j) a imputação de responsabilidade com base no instituto da culpa **in vigilando** exige, sob pena de nulidade do acórdão recorrido, a indicação do fundamento legal que impõe o dever de supervisionar e fiscalizar as atividades de gestão e fiscalização do Contrato 19/2014;

k) com o intuito de demonstrar sua boa-fé e interesse em conhecer as pendências junto aos órgãos de controle, informa que foram agendadas reuniões com a SecexSaúde, a Sefti e a CGU;

l) deveria ter idêntico tratamento dispensado ao Sr. Giliate Cardoso Coelho Neto, ex-Diretor do Datasus, cuja responsabilização foi afastada pelo acórdão recorrido, uma vez que adotou medidas que contribuíram para mitigar os riscos apontados no relatório preliminar de auditoria, entre elas a implantação da ferramenta CitSMART e que não era possível assegurar que tivesse condições de perceber o superfaturamento no Contrato 19/2014;

m) além disso, aponta que, junto à empresa Memora Processos Inovadores S.A., contratada nos termos do Contrato 50/2015, demandou serviço de infraestrutura de TIC para, a partir de diagnóstico da situação atual, desenhar novos processos e realizar a modelagem dos macroprocessos do Contrato 19/2014, a fim de melhorar sua gestão;

n) desse modo, assevera que, a partir de junho/2017, passou a utilizar a ferramenta Elasticsearch;

o) determinou, em agosto/2016, que todos os fiscais e gestores de contratos do Datasus participassem de cursos de capacitação na Gestão de Contratos de Tecnologia da Informação e Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos;

p) sob sua coordenação, em 2016, foi publicado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MS, biênio 2017/2018, alinhado com as boas práticas de TI e estratégia de governança digital;

q) promoveu a revisão dos valores dos contratos de prestação de serviços de TIC, sem prejuízo da execução dos seus objetos;

r) tais fatos demonstrariam que os esforços do recorrente estavam alocados, preferencialmente, em aspectos macros de governança e não na gestão de contrato;



s) as alterações realizadas no catálogo de serviços relativo ao Contrato 19/2014, causa primária do sobrepreço e superfaturamento segundo o Acórdão 2.799/2019-Plenário, foram promovidas pela gestora do contrato em maio/2016, um mês antes de o recorrente assumir o cargo de diretor do Datasus;

t) evoca o art. 22, § 1º, da LINDB, que estabelece que em decisão sobre regularidade de conduta, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; e

u) acerca do aumento do percentual de superfaturamento na sua gestão, o recorrente justifica que decorreu da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), exigida pelo art. 22, § 1º, do Decreto 8.359/2015, bem como o aumento da prestação de serviços de TI oriundo da absorção dos serviços de banco de dados pela Coordenação-Geral de Infraestrutura (CGIE) em setembro/2016.

95. Inicialmente, em atenção à petição encaminhada pelo Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro após a conclusão da instrução do seu recurso (peça 718), em que seu procurador aduz a questão preliminar de que o MP/TCU não se pronunciou sobre os seus argumentos recursais, observo que o **Parquet** acolheu o exame realizado pela unidade técnica, **in verbis** (peça 716, fl. 3):

“Quanto aos demais aspectos dos recursos abordados na instrução, nada tenho a acrescentar a já judiciosa análise empreendida pela auditora responsável, a qual manifesto inteira anuência.”

96. Em atenção aos argumentos de mérito do recorrente, a previsão constante do art. 151 do RI/MS apresenta atribuições que realmente não elencam a atuação do titular do Datasus quanto à fiscalização de contratos ou à execução da despesa pública. Todavia, isso não seria óbice para sua responsabilização decorrente de ter aprovado despachos nos quais foram dados prosseguimentos para o pagamento de notas fiscais emitidas pela empresa contratada com vultoso superfaturamento, bem como por ter encaminhado despacho que atestava a vantajosidade da prorrogação contratual no ano de 2017.

97. Consoante explicado na apreciação dos embargos declaratórios do recorrente pelo relator **a quo**, “o dispositivo regimental lista, de maneira exemplificativa, as atribuições do Departamento, não se cogitando tratar-se de rol taxativo de atribuições do Datasus, tampouco de seu titular”. Ademais, seria de se perquirir por que o recorrente estaria atuando nos processos de pagamento e prorrogação contratual se não seria assunto de sua competência.

98. Entendo ser incontroverso a ciência do Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro acerca das decisões do TCU que apontaram as falhas na gestão do Contrato 19/2014 (Acórdãos 803/2016 e 843/2017, ambos do Plenário). Porém, há documentos nos autos que comprovam que o recorrente estabeleceu interlocução com auditores do TCU para colaborar com as demandas e alertas indicados durante sua gestão. Na mensagem eletrônica constante da peça 514, há registro de agendamento de reunião com a então SecexSaúde, realizada em 16/9/2016, a respeito da “Melhoria no atendimento das auditorias da SecexSaúde/TCU realizadas no âmbito do Departamento de Informática do SUS – DATASUS”. Na tabela inserta às fls. 2 e 3 da peça 512, consta uma linha a respeito do Acórdão 803/2016-Plenário, com a mensagem “Arquivamento autorizado. Pendente Divulgação Boas Práticas TI”. Avalio que tal informação pode ter induzido o recorrente ao erro, haja vista que a mencionada decisão foi exarada um pouco antes do início de sua gestão à frente do Datasus.



99. Quanto ao Acórdão 843/2017-Plenário, em consulta ao processo originador daquela decisão (TC 029.899/2014-1), observo que o recorrente estava ciente daquela decisão, tendo adotado algumas medidas concretas para atender ao comando do seu subitem 9.3, que determinou a apuração de indícios de pagamento a maior no âmbito do Contrato 19/2014 (por exemplo, despacho constante da peça 216, fl. 2, do TC 029.899/2014-1). No entanto, é bem verdade que tais medidas não foram suficientes para evitar a consumação do dano do aludido ajuste durante a sua gestão.
100. Em relação ao exame da alegação relacionada com a Portaria 28/2006. Não era esperado que o titular do Datasus revisasse minúcias da gestão de todos os contratos da unidade. No entanto, estamos diante de um ajuste que representava significativa parcela do orçamento total da unidade, da ordem de 15%. O vulto e a importância da contratação exigiriam um maior dever de cuidado com a coisa pública, especialmente diante de alertas expedidos por esta Corte de Contas relacionados especificamente ao contrato em tela.
101. Ocorre que memorial encaminhado pelo responsável (peças 724 a 728) mostrou que o Contrato 19/2014 não era o mais significativo, pois ainda havia o Contrato 22/2013, no valor anual de R\$ 110.479.200,00, e o Contrato 75/2014, com valor anual de R\$ 77.380.355,64. Há elementos diversos nos autos que demonstram que foram adotadas medidas para reduzir o valor do primeiro ajuste e para não prorrogar o segundo. Ainda quanto ao Contrato 19/2014, há elementos vários juntados aos autos demonstrando que houve a gestão do recorrente para reduzir o valor do pacto firmado com a Cast Informática S.A. segundo cronologia dos fatos a seguir:
- a) em 13/7/2016, foi encaminhado à Cast Informática S.A. o Ofício 74/2016/CGIE/DATASUS/SE/MS, solicitando a redução dos valores praticados no Contrato 19/2014, em virtude da determinação condida no Decreto 8.540/2015 (peça 727);
 - b) em 20/7/2016, a empresa Cast encaminhou expediente concordando com a redução de 5% (cinco por cento) do quantitativo total do Contrato 19/2014 (peça 728);
 - c) no dia 25/7/2016, diante da resposta da empresa contratada, o recorrente proferiu o Despacho 1097/2016/DATASUS/SE/MS, determinando ao Coordenador-Geral de Infraestrutura que analisasse e se manifestasse acerca dos quantitativos e valores a serem reduzidos no Contrato 19/2014 (peça 729);
 - d) em 24 de outubro de 2016, a gestora do Contrato 19/2014 encaminhou expediente para a CAOFI, solicitando providências acerca da redução de 5% do valor praticado no Contrato 19/2014 (peça 733);
 - e) no dia 31 do mesmo mês, a gestora encaminhou as justificativas para a renovação da prorrogação da vigência do Contrato 19/2014 (peça 734);
 - f) em 1º/11/2016, a CAOFI encaminhou o Ofício nº 33/2016/CAOFI/DATASUS/SE/MS, indagando a empresa Cast acerca do seu interesse em prorrogar a vigência do Contrato 19/2014, o qual foi respondido afirmativamente no dia 4/11/2016 (peças 735 e 736);
 - g) no mesmo dia, a CAOFI encaminha a resposta da empresa Cast à Coordenação-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP), para adoção das providências necessárias à celebração de termo aditivo ao Contrato 19/2014, com redução do valor (peças 737 e 738);



h) em 11/11/2016, o Consultor Jurídico do Ministério da Saúde exarou o Despacho 68640/2016/CONJUR-MA/CGU/AGU, aprovando o parecer que opinou favoravelmente pela prorrogação da vigência do Contrato 19/2014 (peça 739);

i) em 29/11/2016, a CAOFI encaminhou o Memorando 329/2016 – CAOFI/DATASUS/SE/MS para a Coordenação-Geral de Infraestrutura de TI, para providências quanto à renegociação do valor aplicado no Contrato 19/2014, sendo que, logo em seguida, também nessa data, o fiscal enviou o Ofício nº 22/2016/CREDT/CGIE/DATASUS/SE/MS para a empresa Cast (peças 740 e 741);

j) em 1º/12/2016, o gestor e o fiscal do Contrato 19/2014 elaboraram despacho se manifestando favoravelmente pela vantajosidade e pela prorrogação da vigência do Contrato 19/2014 (peça 742);

k) em 12/12/2016, o recorrente exarou ato por ele considerado de mero expediente, mediante o qual encaminhou, com base na Portaria GM/MS nº 1.338/2012, os autos do processo para o Ministro de Estado da Saúde, a fim de que autorizasse a assinatura do termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato 19/2014 (peça 743);

l) em 20/12/2016, o Ministro de Estado da Saúde exarou despacho aprovando a assinatura de termo aditivo para prorrogação da vigência do Contrato 19/2014 (peça 744);

m) em 16/2/2017, a gestora enviou o Ofício nº 30/2017/CREDT/CGIE/DATASUS/SE/MS, cobrando da empresa Cast a redução do valor do Contrato 19/2014 (peça 745);

n) finalmente, em 21/2/2017, a empresa Cast apresentou carta em resposta ao Ofício nº 30/2017/CREDT/CGIE/DATASUS/SE/MS, manifestando-se pela impossibilidade de reduzir o valor do Contrato 19/2014 (peça 746).

102. A sequência de atos acima demonstra que a iniciativa de reduzir o valor do Contrato 19/2014 em 5% partiu do recorrente e este acreditava, no exato momento de exarar o seu despacho elencado na alínea “k” acima, que a empresa contratada tinha aceitado reduzir o valor acordado.
103. Embora eu não considere que a atuação do recorrente foi meramente formal, como alegado, a sequência dos fatos acima demonstra que ele pode ter sido induzido ao erro ao encaminhar parecer atestando a vantajosidade da prorrogação do contrato.
104. Na gestão do Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro, se observou um aumento no percentual de superfaturamento mensal, passando de 64%, na gestão de seu antecessor, para cerca de 96%, em média. O salto no percentual de superfaturamento a partir de setembro de 2016 ocorreu, em parte, pela retomada da versão original do catálogo de serviços e pela mudança na metodologia de pagamento dos serviços rotineiros, sem que existam nos autos quaisquer manifestações oficiais acerca das decisões administrativas que favoreceram a contratada.
105. De um lado está claro que a responsabilidade por tal aumento é precipuamente da Sra. Mônica Aparecida Oliveira da Silva, gestora do contrato, e do Sr. Magno Viera Tobias, fiscal do contrato, que aparentemente mudaram inúmeras vezes o catálogo de serviços e a forma como as medições eram executadas. O Ministério da Saúde em comum acordo com a empresa contratada, passou a remunerar os serviços rotineiros pelo quantitativo total estimado de UST em vez de pagar conforme a demanda, contrariamente ao estabelecido no termo de referência e



simplesmente desconsiderando o óbvio risco de se pagar por serviços que não foram executados. Considero gravíssima a mudança de orientação sobre a forma de pagamento dos serviços, pois está totalmente dissociada das regras de liquidação de despesa e dos termos previstos no termo de referência. Ocorre que não localizei documentação nos autos comprovando que o Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro estava ciente da modificação da forma de pagamento dos serviços.

106. Ao contrário, o recorrente alega ter efetivamente tentado trazer alguns controles para a gestão contratual, pois, em 14 de setembro de 2016, a pedido do recorrente, foi encaminhado para a empresa Cast o Ofício nº 02/2016/CREDIT/CGIE/DATASUS/SE/MS, mediante o qual solicitou que *“a partir de 1º de outubro do corrente ano, impreterivelmente, a única ferramenta a ser utilizada pelo Ministério da Saúde para gestão e execução do Contrato 19/2014, seja a do Software de Gerenciamento do ITSM – Citsmart”* (peça 748).
107. Assim, discordando pontualmente da AudRecursos em relação ao Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro, estou com uma dúvida acima da razoável acerca de sua efetiva participação nas irregularidades. É possível que ele tenha sido induzido ao erro por outros agentes, de forma que a conduta do recorrente poderia sim ser comparada com a de outros responsáveis que tiveram suas manifestações de defesa acolhidas na decisão recorrida, no caso os Srs. Sérgio Alves Guimarães Cotia e Giliate Cardoso Coelho Neto. O TCU afastou a responsabilização do Sr. Giliate Cardoso Coelho Neto, pois restou demonstrado que esse responsável buscou aperfeiçoar os processos de gestão e de fiscalização do Contrato 19/2014 no período em que esteve à frente do Datasus, precipuamente pela adoção da ferramenta Citsmart, a qual reduziu a opacidade da execução contratual substituindo o controle precário da maioria das atividades, que se baseava anteriormente em planilhas eletrônicas preenchidas pelos funcionários da contratada.
108. O mesmo raciocínio foi aplicado ao Sr. Sérgio Alves Guimarães Cotia, Diretor do Datasus no período de 4/11/2015 a 24/5/2016, pois, durante a sua gestão de sete meses, vigorou a versão ajustada do catálogo de serviços, que reduziu o superfaturamento dos serviços. Também é pertinente destacar que por ocasião do processo de renovação do Contrato 19/2014 (em 14/12/2015), o ex-gestor se encontrava no cargo há apenas 40 dias e autorizou o encaminhamento da prorrogação contratual com base em manifestações favoráveis da equipe de fiscalização contratual e do Coordenador-Geral da área requisitante (CGIE).
109. Portanto, dou provimento ao recurso de reconsideração do Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro, excluindo sua condenação ao pagamento do débito e da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, julgando suas contas regulares.

VII

110. Finalmente trato do exame da peça recursal interposta pelo Sr. Flávio Ferreira dos Santos, que aduziu as seguintes alegações:
- a) a análise da responsabilidade subjetiva do gestor deve estar vinculada ao princípio da verdade real e material, considerando se este possuía efetivamente condições reais de desempenhar as funções para as quais foi designado e se havia agentes hierarquicamente inferiores que realizavam análises técnicas e financeiras, subsidiando suas decisões;
 - b) descreve as dificuldades enfrentadas na sua gestão, bem como a respectiva análise da unidade técnica;



- c) a alteração do catálogo foi promovida pela gestora do contrato, assim como a vantajosidade da prorrogação do contrato foi atestada pela Coordenação Financeira e Orçamentária, responsável pela cotação de preços adequados ao mercado;
- d) a implantação do Sistema Citsmart foi efetuada em sua gestão, conforme demonstra o Ofício 2/2016/CREDIT/CGIE/DATASUS/SE/MS;
- e) faltou razoabilidade na análise realizada pela unidade técnica, uma vez que foi ignorada a realidade do gestor em detrimento de sua idealização;
- f) o recorrente assumiu o cargo com contrato em andamento, cujas condições iniciais não seriam de sua responsabilidade, tampouco teve conhecimento acerca de qualquer irregularidade quanto a preço, forma de medição ou sobrepreço;
- g) o problema não era exclusivo de sua gestão, mas institucional, em todo o Datasus, pois o TCU, mediante o Acórdão 803/2016-Plenário, reconheceu que havia falhas relevantes nos processos de planejamento e gerenciamento de contratos de TI e que os gestores e fiscais não possuíam capacitação técnica adequada;
- h) adotou medidas visando proporcionar melhores condições de trabalho, otimização de atividade e maior eficiência;
- i) para demonstrar sua idoneidade e correição, o recorrente apresentou relato da trajetória de sua carreira e enumera os diversos prêmios recebidos, os quais revelam suas qualificações, experiência e reconhecimento como gestor;
- j) lembra o disposto nos arts. 20 e 22 da LINDB e assevera que, na esfera administrativa, além dos valores jurídicos, devem ser consideradas as consequências práticas da decisão e a real situação em que se encontra o gestor, com seus obstáculos, dificuldades e exigências públicas a seu cargo;
- k) com base no art. 28 da LINDB, sustenta que o agente somente responderá em caso de dolo ou erro grosseiro;
- l) o expressivo montante do dano ao Erário não serve como parâmetro para caracterizar erro grosseiro ou dolo, bem como alega que o superior hierárquico daquele agente que atuou com dolo ou erro grosseiro somente será responsabilizado quando for comprovada falha em seu dever de vigilância, que também deve ser decorrente de dolo ou erro grosseiro; e
- m) a decisão que impõe sanção ao agente deve observar as disposições do art. 16 do Decreto 9.830/2019.
111. Inicialmente, as alegações relacionadas com a trajetória profissional e acadêmica do recorrente tão somente comprovam que esse responsável detinha conhecimento técnico suficiente tanto para avaliar a execução do Contrato 19/2014 como para adotar as providências cabíveis para sanar os indícios de superestimativa dos valores pagos apontados pelo TCU e por outros agentes do Ministério da Saúde.
112. Destaco ainda o seguinte trecho do exame realizado pela unidade técnica em relação aos argumentos recursais do responsável (grifos acrescidos):



“15.8.1. O recorrente, em 18/9/2016, também foi designado fiscal requisitante do contrato. Assim, nos termos do art. 34, inciso XI, da IN-SLTI/MP 4/2014, tinha o dever, com apoio do fiscal técnico, durante o monitoramento da execução, verificar a manutenção da economicidade da contratação.

15.8.2. Em agosto/2016, o recorrente foi designado CGIE do Datasus. Em abril/2016, o TCU, mediante o Acórdão 803/2016-TCU-Plenário, expediu recomendações e ciências ao MS, cujo principal objetivo era mitigar os riscos encontrados nos processos de planejamento e de gestão dos contratos de TI do MS. Tão logo designado, o recorrente foi notificado acerca de reunião para análise do Contrato 19/2014, ocasião em que seriam apresentados: catálogo original da licitação, as mudanças no catálogo e recomendação do TCU (peça 276, p. 3). Já na gestão do recorrente, o TCU prolatou o Acórdão 843/2017-TCU-Plenário, apontando relevantes falhas na gestão do Contrato 19/2014, de grande materialidade e importância para o MS.

15.8.3. Diante dessas deliberações da Corte de Contas, o gestor deveria ser mais cuidadoso na gestão do referido contrato. No entanto, constatou-se que durante a gestão de Flávio Ferreira dos Santos os serviços rotineiros começaram a ser remunerados, a partir de outubro/2016, pelo total estimado de UST no edital contratado, e não pelo número de execução das atividades, conforme previsão contida no termo de referência. Além do resgate do catálogo de serviços anterior, durante a gestão do recorrente, constatou-se a inclusão de tarefas que não constavam no catálogo original com parâmetros superestimados e o aumento de 12% nos quantitativos de UST (peça 331, p. 36, item 196 e p. 38, item 205). Como se vê, na gestão do recorrente não foi possível constatar qualquer preocupação em manter a economicidade do contrato e eventuais medidas adotadas. A implantação do Sistema Citsmart não afastou sua responsabilização pelo superfaturamento constatado.”

113. A meu ver, as considerações acima são mais que suficientes para negar provimento ao seu recurso e manter o julgamento de suas contas pela irregularidade. O que se observa é o agravamento do dano ao Erário com a retomada do catálogo de serviços anterior e com o pagamento de tarefas rotineiras pelo total previsto, desconsiderando a demanda efetiva de serviços e o disposto no TR, prática que contribuiu diretamente para o superfaturamento do Contrato 19/2014.
114. Julgo que a conduta do recorrente possa, no mínimo, ser caracterizada como erro grosseiro e que as sanções que lhe foram aplicadas se encontram aderentes aos ditames da LINDB e ao disposto no art. 16 do Decreto 9.830/2019. Eu diria que não apenas as sanções aplicadas ao Sr. Flávio Ferreira dos Santos, como a outros responsáveis, foram demasiadamente brandas em face dos agravantes observados nos autos. O contexto fático do elevado vulto do débito, o expressivo percentual de superfaturamento apurado, a prática reiterada e continuada de irregularidades e a elevada culpabilidade dos agentes, que atuaram com tamanho nível de torpeza ao desconsiderarem os alertas desta Corte de Contas e de servidores lotados em unidades regionais do MS, justificariam plenamente a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, medida que obviamente não pode ser agora adotada em estágio recursal, em vista do princípio do **non reformatio in pejus**.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2024.



BENJAMIN ZYMLER
Relator

VOTO REVISOR

Na sessão de 30/4/2024, este Plenário deu início ao julgamento de recursos de reconsideração interpostos pela empresa Cast Informática S.A. e por Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Rodrigo Franco de Souza contra o Acórdão 1.718/2022-TCU-Plenário (peça 402), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

2. Não obstante as judiciosas considerações do relator dos apelos, Ministro Benjamin Zymler, pedi vista dos autos para analisá-los mais detidamente.

3. Disponibilizei voto revisor quando o julgamento foi retomado na sessão de 19 de junho. Com novo adiamento, para esta sessão, continuei a refletir sobre as complexas questões envolvidas, de forma que então apresento voto com alterações significativas em alguns aspectos, resultantes do processo iterativo de análise das informações presentes nos autos e de reexame das conclusões obtidas.

4. A instauração da presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi motivada por indícios de superfaturamento decorrente de preços excessivos identificados no Contrato 19/2014, firmado pelo Ministério da Saúde, visando à prestação de serviços continuados de sustentação do ambiente de infraestrutura de tecnologia da informação em **datacenters** situados em Brasília e no Rio de Janeiro, além de suporte a 25 unidades regionais.

5. O contrato em exame não foi licitado na modalidade de fornecimento de mão de obra (com contabilização de postos de trabalho); em vez disso, foi vinculado à entrega de produtos definidos em um catálogo de serviços (Apêndice “D” do Termo de Referência), remunerados por Unidade de Serviço Técnico (UST). No entanto, para fins de apuração do sobrepreço e do superfaturamento decorrente, o acórdão recorrido o tratou como se tivesse por objeto o fornecimento de mão de obra, ante justificativas já discutidas nos autos.

6. Como os regimes de contratação desses dois modelos (postos de trabalho e produtos) divergem significativamente, foi necessário adotar no cálculo do débito algumas premissas para suprir a falta de dados sobre a mão de obra alocada ao ajuste; o reexame do caso requer, assim, atenta análise sobre a validade dessas premissas.

7. O acórdão recorrido chegou à conclusão de que do total de pagamentos (R\$ 317.545.751,09) haveria excesso de R\$ 170.002.469,51 (cálculos detalhados no TC 031.439/2018-7, peça 252, p. 18). Logo, o valor de mercado para o contrato seria de R\$ 147.543.281,58; apurou-se, portanto, superfaturamento de 115%, comparando-se o excesso em relação ao valor de mercado.

8. Esse expressivo superfaturamento me motivou a realizar análise mais detida dos fundamentos da condenação. Isso porque o processo licitatório que deu origem ao contrato (Pregão Eletrônico 77/2013) contou com a participação de dez empresas de grande porte, das quais oito ofereceram lances (peça 70, p. 5, do TC 031.439/2018-7), e, inclusive, houve recurso contra a proposta vencedora, tachada de inexequível; a meu ver, não seria esperado que a disputa se encerrasse com margens tão altas de distanciamento dos parâmetros do mercado, de 115% de superfaturamento.



9. É certo que a proposta vencedora foi apenas 5,69% abaixo do valor estimado pelo órgão licitante (TC 031.439/2018-7, peça 70, p. 5). Todavia, esse fato não necessariamente indica ausência de competitividade do certame, como concluído pela unidade técnica (ib., peça 70, § 34), pois também pode denotar que a estimativa dos valores pela Administração não deixou margem segura para reduções mais expressivas de preço na fase competitiva do certame.

10. Motivado por essas primeiras impressões, analisei detidamente os critérios de apuração do sobrepreço no caso concreto, chegando às seguintes conclusões principais, que detalharei ao longo deste voto:

a) na sistemática de contratação de serviços por produtos, a forma de precificação por Unidade de Serviço Técnico não permite a comparabilidade direta (em UST) entre distintos contratos, para fins de identificação de preços vigentes no mercado. No entanto, o serviço em si mesmo considerado tem preço final certo e determinado (em reais, como expressão monetária da composição de UST adotada em cada caso), que é perfeitamente comparável com o de outros ajustes praticados pela Administração e pelo setor privado; a comparação de preços de determinado serviço é viável, já que o valor do serviço é parâmetro econômico decisivo nas contratações, públicas ou privadas;

b) até por isso, no caso concreto, seria necessário identificar eventual superfaturamento sem desconsiderar a natureza do contrato (que não é de locação de mão de obra), bastando que a análise se concentrasse nos serviços de maior representatividade (ante a inviabilidade de examinar a totalidade dos serviços – como é comum ocorrer). A partir da execução contratual era possível categorizar os itens com base em sua importância relativa, porquanto eram conhecidas as tarefas demandadas e o respectivo peso no faturamento total;

c) a alteração da natureza do contrato (tratando-o como se de locação de mão-de-obra fosse) apenas para fins de avaliação de seu aspecto econômico é incompatível com os princípios contratuais de vinculação às regras do edital e do certame e até mesmo com o da boa-fé, pois as normas vigentes exigiam, e ainda exigem, que a contratação de serviços de TI se dê por produto, vedando expressamente a contratação por postos de trabalho. Até por isso, contratos da espécie não preveem mecanismos de acompanhamento sob essa ótica;

d) mesmo abstraindo-se das considerações anteriores, é certo que no caso concreto o contrato foi examinado sob a ótica de fornecimento de mão de obra; todavia, nesse exame houve equívocos metodológicos que distorceram o resultado, retirando a segurança e a confiabilidade da estimativa alcançada.

11. Passo a detalhar essas conclusões. Na primeira parte do voto, faço a demonstração de como o débito foi calculado (pelo produto “quantidade de colabores alocados ao ajuste x salário médio x fator k”), e analiso criticamente as opções metodológicas e as premissas adotadas, especialmente quanto aos dois primeiros parâmetros (número de colaboradores e média salarial). Serve essa parte para apontar equívocos que comprometem o resultado encontrado. Já na segunda parte, desenvolvo as considerações sobre a inadequação de efetuar a transmutação da modelagem do ajuste (de produtos para postos de trabalho) apenas para fins de avaliação de seu preço.

PARTE I

a) Fórmula de Cálculo do Valor de Referência

12. O valor de referência (preço de mercado do objeto do contrato) e, por conseguinte, o débito foram calculados por estimativa, nos termos do art. 210, § 1º, inc. II, do Regimento Interno do TCU.

13. Foi utilizado como preço paradigmático o produto entre a quantidade de colaboradores que a empresa alocou ao contrato, a média simples dos salários desses empregados (informação extraída não da proposta da empresa, mas dos sistemas RAIS e Caged) e um fator representativo dos encargos



incidentes sobre a mão de obra, tributos sobre o faturamento, lucro e demais despesas (o chamado fator “k”).

14. Os parâmetros adotados para o cálculo do valor devido à empresa (valor de referência) foram: 205 colaboradores, com salário médio de R\$ 5.707,04 e um fator “k” de 2,529296343 (TC 031.439/2018-7, peça 252, p. 17); o valor mensal de referência foi anualizado, e o débito calculado como a diferença entre os pagamentos feitos em cada exercício e o correspondente valor anual paradigmático.

15. A seguinte tabela demonstra, de modo conciso, o cálculo do valor de referência para 2018:

Tabela 1. Valor de Referência para 2018				
Colaboradores	Salário Médio	Fator K	Valor Mensal Paradigma	Valor Anual Paradigma
205	5.707,04	2,529296	2.959.133,06	35.509.596,69

16. A média salarial obtida para 2018 foi deflacionada para os exercícios anteriores a partir dos mesmos índices de reajuste do contrato. Desse modo, foram encontrados os seguintes valores paradigmáticos para os demais exercícios (TC 031.439/2018-7, peça 252, p. 17):

Tabela 2. Salários paradigmas deflacionados e valores de referência por exercício

Colaboradores	Fator K	Exercício	Variação Contratual	Índice da Variação	Deflator	Salário Paradigma	Valor mensal paradigma	Valor Anual paradigma
205	2,52929634	2014			1,324654883	4.308,32	2.233.889,82	26.806.677,83
		2015	reajuste	6,399242%	1,244985263	4.584,02	2.376.841,83	28.522.102,01
		2016	reequilíbrio	2,786208%	1,211237663	4.711,74	2.703.926,71	32.447.120,46
			reajuste	10,677614%	1,094383606	5.214,84		
		2017	reajuste	6,302165%	1,029502650	5.543,49	2.874.332,63	34.491.991,53
		2018	reajuste	2,950265%	1,000000000	5.707,04	2.959.133,06	35.509.596,69

17. Nessa tabela os parâmetros de cálculo são (i) o número de colaboradores, (ii) a média salarial para 2018 e (iii) o fator “k”; os demais resultados decorrem da aplicação de fórmulas, de modo que se torna simples quantificar os impactos de qualquer ajuste nesses três parâmetros. Passo a discutir dois deles: o número de empregados e a média salarial para 2018. Deixo de tecer considerações sobre o fator “k”, pois concordo com o eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, de que não há fundamento nos autos que permitam invalidar o critério adotado.

b) Considerações quanto ao número de colaboradores

18. Como observado pela AudRecursos (peça 703), o número de colaboradores é fator crítico, dada a longa vigência do contrato. O acréscimo de um único colaborador reduz o débito total em cerca de um milhão de reais, como facilmente se observa pela alteração desse parâmetro na planilha da Tabela 1; justifica-se, assim, um exame criterioso dessa variável.

19. A análise da unidade instrutiva iniciou-se com a consideração de lista com o nome de 180 colaboradores da empresa Cast vinculados ao contrato, encaminhada à equipe de auditoria em 2/7/2018 (TC 031.439/2018-7, peças 22-23).

20. Depois da impugnação pela empresa, verificou-se que referida lista havia sido preparada e encaminhada por um dos colaboradores da empresa diretamente à equipe de auditoria (TC 031.439/2018-7, peça 106, item 2), sem a necessária participação do órgão contratante ou da empresa contratada. Ao impugnar essa informação, a Cast encaminhou lista com 282 colaboradores supostamente alocados ao ajuste (TC 031.439/2018-7, peça 82, p. 3-6).



21. A unidade instrutiva adotou procedimentos para validação da nova lista, procedendo a expurgos segundo os critérios especificados na instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7, entre os quais a entrevista com os gestores do contrato, solicitando-lhes que confirmassem a participação dos colaboradores presentes em seleção de 107 nomes realizada pela equipe, requerendo, inclusive, a indicação do setor em que o colaborador desenvolvia suas atividades (termo de entrevistas de peças 106 e 107 do TC 031.439/2018-7).
22. Com esses procedimentos, e partindo dos 282 nomes encaminhados pela empresa, a unidade técnica procedeu à inclusão de outros 3 (ausentes na nova lista, mas presentes na anterior, de 180 nomes) e à exclusão de 80, chegando ao número final de 205 colaboradores, adotado como referência para cálculo do débito (TC 031.439/2018-7, peça 109, § 62).
23. Revi os critérios adotados pela unidade e concordo com grande parte de suas conclusões. Há colaboradores indicados pela Cast, mas desconhecidos pelos gestores e fiscais do contrato, não se justificando, sem outros elementos probatórios, computá-los entre os alocados ao contrato.
24. No entanto, entre as 80 exclusões há 10 que não se justificam, pelas razões que menciono abaixo, entre as quais a confirmação expressa dos gestores do contrato quanto à participação no ajuste.
25. Início a análise por Thyago Silva Lima, que figurou entre os colaboradores desde a primeira lista, de 180 nomes (TC 031.439/2018-7, peça 22, p. 1) na função de “apoio”. Havia, desde o início, informações na Rais de seu vínculo com a empresa contratada (TC 031.439/2018-7, peça 24), e seu nome igualmente aparece na lista de colaboradores com controle de acesso às dependências do Datasus, solicitada pela unidade instrutiva (TC 031.439/2018-7, peça 109, p. 8), bem como na lista de usuários ativos da rede de computadores do ministério (TC 031.439/2018-7, peça 110, p. 5).
26. Apesar dessas evidências o colaborador foi excluído da lista final, de 205 nomes. A justificativa para tanto, oferecida no § 60 da instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7, foi a de que:
- “60. Após a execução da inspeção, decidiu-se ainda pela exclusão de mais duas pessoas que constavam da lista inicialmente fornecida (com 180 funcionários). (...) Quanto ao funcionário Thiago Silva Lima, os gestores informaram em entrevista que o mesmo somente executa a consolidação do total de ordens de serviços mensais prestados no âmbito do contrato, não executando tarefa de sustentação de infraestrutura de TI do MS.”
27. No entanto, o fato de não exercer atividade finalística no contrato não é motivo bastante para excluí-lo do quantitativo de colaboradores, ignorando as variadas evidências de sua alocação ao ajuste, inclusive a indicação precisa de suas atribuições (“o mesmo somente executa a consolidação do total de ordens de serviços mensais prestados no âmbito do contrato”).
28. Até por não realizar atividades de sustentação de infraestrutura de TI, esse colaborador foi sempre mencionado como integrante da equipe de “apoio”. A atividade por ele exercida (consolidação da ordem de serviços mensais) era de indiscutível relevância, porquanto todo o faturamento está baseado exatamente na consolidação das ordens de serviço, de que se extraem as atividades demandadas e as correspondentes USTs, entre outras informações de controle essenciais para o acompanhamento da execução contratual.
29. Ademais, essa atividade de “documentação” estava prevista no edital do certame, cuja Cláusula 4.2.10, “f”, estabelecia (TC 031.439/2018-7, peça 64, p. 51):
- “f) A CONTRATADA deverá manter equipe de profissionais “Documentadores”, exclusiva, para alimentar e manter a documentação das rotinas e confecção dos relatórios técnicos exigidos.”
30. Logo, não é razoável que o colaborador da equipe de apoio, responsável por consolidar as inúmeras ordens de serviços emitidas ao longo de toda a execução do contrato (cerca de 3.000 por



mês, segundo o que consta do TC 031.439/2018-7, peça 70, p. 15), seja excluído dos alocados ao ajuste, devido a ser evidente a importância do trabalho de consolidação por ele realizado e à previsão no edital sobre a necessidade de disponibilização de profissional com esse fim.

31. De igual modo, não vejo justificativa plausível para exclusão da colaboradora Ana Luíza Moreira Nunes do quantitativo de colaboradores, pois o cálculo do débito por estimativa deve sempre adotar perspectiva conservadora, o que impõe o ônus de bem justificar os critérios adotados. A colaboradora em questão constou da primeira relação, de 180 nomes, e por isso foi inicialmente considerada pela unidade instrutiva (porquanto não houve expurgos de nomes constantes dessa primeira relação, como evidencia o cálculo da média da planilha de peça 24 do TC 031.439/2018-7 e a média referida no § 75 da instrução de peça 34 daquele processo).

32. A colaboradora também constava de outros controles adotados pela unidade técnica, como, por exemplo, a presença na relação de nomes informada periodicamente pela empresa (o chamado “book”), como evidencia o TC 031.439/2018-7, peça 105, p. 1); igualmente consta da lista de colaboradores com controle de acesso às dependências do Datasus, solicitada pela unidade instrutiva (peça 109, p. 1). Não obstante, sua exclusão foi justificada pela unidade nos seguintes termos, conforme instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7:

“60. Após a execução da inspeção, decidiu-se ainda pela exclusão de mais duas pessoas que constavam da lista inicialmente fornecida (com 180 funcionários). Verificou-se que a funcionária Ana Luiza Moreira Nunes se encontrava afastada há pelo menos dois anos, pois, em consulta realizada na base da Rais, verificou-se que não existem pagamentos feitos a ela pela empresa contratada desde junho de 2016”.

33. Ocorre que a inexistência de informações salariais na Rais já havia sido detectada desde o primeiro momento, conforme a planilha de peça 24 do TC 031.439/2018-7, que deu suporte ao primeiro cálculo da média salarial. Ademais, a possibilidade de falhas em informações na Rais é fenômeno conhecido. A correta alimentação daquele sistema é obrigação dos empregadores, e a inconsistência de dados pode levar à aplicação de penalidades prevista nas normas de regência, mas não autoriza, por si só, presumir a inexistência do vínculo trabalhista subjacente.

34. Por se tratar de aspecto tão relevante no cálculo do superfaturamento, e considerando os vários outros indícios de participação dessa colaboradora, já referidos, a ausência de salários no sistema Rais não autorizaria concluir que a colaboradora “encontrava-se afastada há pelo menos dois anos”, sem nenhuma evidenciação documental dessa afirmativa; nem sequer o nome da colaboradora em questão foi inserido no rol dos 107 colaboradores escolhidos para confirmação junto aos gestores (peças 106 e 107 do TC 031.439/2018-7).

35. Logo, não vejo como sustentar sua exclusão unilateral do quantitativo alocado ao contrato ante os indícios existentes no processo a respeito de sua participação. Exatamente em função deles recaía sobre a equipe de auditoria o ônus de bem fundamentar a exclusão; no entanto, houve indicação documental apenas da inexistência de informações de salário na Rais. A situação exigia apuração mais detida, em especial a inclusão do nome da colaboradora entre aqueles 107 selecionados para questionamento formal aos gestores do contrato (peças 106 e 107).

36. Por fim, a unidade instrutiva apresentou a exclusão, em bloco, de 78 nomes que não atenderam aos critérios estabelecidos pela auditoria, descritos no quadro constante do § 58 da instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7. Foram apresentadas apenas algumas motivações individualizadas, a título de exemplo (§ 59 da instrução), as quais diziam respeito a colaboradores que os gestores do contrato afirmaram desconhecer, como evidencia o confronto desses nomes com as entrevistas de peças 106 e 107.

37. Concorro com quase todas as exclusões, exceto quanto a 8 delas, por se tratar de colaboradores que, além de outras evidências, foram validados pelos gestores do contrato. Analiso as situações



individuais, tomando por referência as informações prestadas pela própria equipe de auditoria no quadro do § 58 da instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7:

a) Adriana Oliveira da Silva: como indicado, a colaboradora (i) figurava na lista de usuários ativos da rede de computadores do Ministério da Saúde – MS; (ii) foi encontrada em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do ministério; (iii) estava na Lista de Controle de Acesso, que continha o controle sobre todos os terceirizados que trabalhavam no Datasus. Além disso, na entrevista com os gestores do contrato, houve esta informação: “*trabalha na equipe RJ – Qualidade*” (peça 107 do TC 031.439/2018-7);

b) Delton Pereira de Assis: figurava na lista de usuários ativos da rede de computadores do MS; foi encontrado em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do órgão; estava na lista de controle de acesso às dependências do Datasus; e, segundo os gestores, trabalhava na “*equipe de apoio no Gab. Datasus*” (peça 107);

c) Dênis Silva Costa: foi encontrado em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do MS; e, segundo o gestor, “*trabalha na equipe junto ao preposto*” (peça 107);

d) Eduardo Kalil de Santana: figurava na lista de usuários ativos da rede de computadores do MS; foi encontrado em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do ministério; e era o “*substituto do preposto*” (peças 106 e 107);

e) Elaine Cristina Maia da Silva: foi encontrada na verificação *in loco* realizada pela equipe de auditoria; figurava na lista de usuários ativos da rede de computadores do MS; foi identificada em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do MS; e “*trabalha junto com o preposto do contrato*” (peças 106 e 107);

f) Luciana dos Santos Brito: figurava na lista de usuários ativos da rede de computadores do MS; foi encontrada em consulta realizada pela equipe no sistema SEI do ministério; e “*trabalha junto ao preposto*” (peças 106 e 107);

g) Maurício Almeida Alves Zica: figurava na lista de usuários ativos da rede do MS; foi encontrado em consulta realizada no sistema SEI do ministério; estava na Lista de Controle de Acesso às dependências do Datasus e “*trabalha na equipe de apoio com Mônica*” (peça 106);

h) Thábata Regina Ourique dos Santos: figurava na lista de usuários ativos da rede do MS; estava na Lista de Controle de Acesso às dependências do Datasus; e, era “*temporária para fechamento dos pagamentos do contrato*” (peça 107).

38. Considerando que a própria equipe defendeu a adoção de critérios conservadores na apuração do sobrepreço, tendo em vista a exigência trazida pelo art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU para cálculo de débito por estimativa, seria necessária a indicação de fundamentos sólidos para expurgo desses colaboradores do quantitativo alocado ao contrato.

39. As únicas justificativas apresentadas no § 59 da instrução de peça 119 do TC 031.439/2018-7 referem-se a colaboradores indicados pela contratada, mas que os gestores do contrato afirmaram desconhecer. Não é o caso dos 8 referidos acima, entre os quais se encontra, inclusive, uma colaboradora (Elaine Cristina) presente na verificação *in loco* realizada pela própria equipe de auditoria (cf. o quadro do § 58 da instrução), o que torna incompreensível sua exclusão do quantitativo alocado ao contrato sem que fossem apresentadas justificativas específicas para tanto.

40. Em síntese, entendo que 10 das 80 exclusões realizadas pela unidade instrutiva não foram adequadamente justificadas. Os autos contêm elementos que permitem considerar esses colaboradores no cálculo do preço mensal paradigmático, e tal medida é necessária, sob pena de comprometer-se a confiabilidade da estimativa do débito.



41. Com essa correção, o número de profissionais alocados ao contrato passa de 205 para 215. O efeito dessa inclusão está demonstrado na tabela abaixo, que reproduz a Tabela 2, apenas com a alteração do parâmetro “colaboradores”, mantendo, por ora, o mesmo salário médio:

Tabela 3. Valores de referência e impacto no dano, com a correção do número de colaboradores

Colaboradores	Fator K	ano	variação	índice da variação	Deflator	Salário Paradigma	Valor mensal paradigma	Valor Anual paradigma	Redução no Sobrepreço (*)
215	2,52929634	2014			1,324654883	4.308,32	2.342.860,05	28.114.320,65	1.307.642,82
		2015	reajuste	6,399242%	1,244985263	4.584,02	2.492.785,34	29.913.424,06	1.391.322,05
			reeeq	2,786208%	1,211237663	4.711,74			
		2016	reajuste	10,677614%	1,094383606	5.214,84	2.835.825,57	34.029.906,83	1.582.786,36
		2017	reajuste	6,302165%	1,02950265	5.543,49	3.014.543,98	36.174.527,71	1.682.536,17
		2018	reajuste	2,950265%	1	5.707,04	3.103.481,01	37.241.772,14	1.732.175,45
									7.696.462,85

(*) redução no sobrepreço: gasto anual corrigido (Tabela 3) - o gasto anual calculado originalmente (Tabela 2)

42. A correção procedida no número de colaboradores por si só provoca impactos relevantes (independentemente do reflexo de outros ajustes, a exemplo da média salarial, analisada posteriormente). O gasto anual de referência para 2018 eleva-se de R\$ 35,5 milhões (Tabela 2) para R\$ 37,2 milhões, o que, por consequência, reduz o sobrepreço nesse mesmo patamar, de R\$ 1,7 milhão no referido exercício. O efeito total, considerando-se os demais períodos de execução do contrato, é de R\$ 7,7 milhões de redução no sobrepreço, como evidencia a Tabela 3.

43. Esse impacto é significativo em termos absolutos (embora represente baixo percentual no total do débito), e sua materialidade torna-se ainda mais relevante ao se consideram os encargos legais, notadamente os juros moratórios, que incidem, no caso, desde 2014 (por cerca de dez anos, portanto).

44. Passo a analisar o segundo parâmetro de cálculo (salário médio paradigmático).

c) Salário Médio Paradigmático

45. Também tenho reservas quanto aos critérios metodológicos utilizados no cálculo da média salarial paradigmática. Pelas razões que exponho, o critério adotado não atende aos requisitos de confiabilidade e segurança previstos no § 1º do art. 210 do Regimento Interno, necessários para se estimar quantia que “*seguramente não excederia o real valor devido*”.

46. O salário médio de R\$ 5.707,04, utilizado como paradigma, decorre da média simples dos salários de cada um dos 205 colaboradores considerados pela unidade instrutiva, obtidos em consulta à Rais, como evidencia o cálculo contido na peça 111 do TC 031.439/2018-7. Há duas críticas principais a essa metodologia, que detalho na sequência:

1ª) a utilização, como valor paradigma, dos salários praticados pela contratada, encontrados na Rais, e não os informados na proposta da empresa;

2ª) a necessidade de tomar-se como referência os salários de mercado (e não os da proposta, e menos ainda os da Rais), uma vez que a finalidade última da análise é exatamente saber se e em que montante os preços contratados e pagos superam os vigentes no mercado.

c.1) utilização de salários da Rais, e não da proposta

47. Passo ao exame do primeiro tema, relativo à utilização dos salários constantes da Rais, e não da proposta da contratada.

48. Como tradicionalmente realizadas por esta Corte, as análises de preços referenciais em contratos tomam como parâmetro as informações de mercado (no caso de mão de obra, os salários usualmente praticados para as categorias profissionais envolvidas), e não os preços praticados no próprio contrato em análise (proposta da contratada), e, menos ainda, os salários efetivamente pagos, obtidos junto à Rais ou ao Caged.



49. Ao se adotar como referência o próprio mercado, como é o correto, permite-se que eventual sobrepreço em uma categoria profissional (ex.: analista de infraestrutura) seja compensado com subpreço em outra (ex.: analista de segurança). No entanto, ao eleger como paradigma o próprio valor praticado pela contratada, suprime-se qualquer possibilidade de compensação, haja vista que relativamente aos salários não haverá preços acima ou abaixo dos praticados no mercado: **o próprio preço praticado será considerado como o de mercado.**

50. Até por isso este Tribunal, apenas excepcionalmente, admite a utilização dos valores praticados no contrato como referência na apuração de sobrepreço. Essa abordagem é considerada válida somente quando não for possível obter outros paradigmas, a exemplo do que ocorre em mercado monopolístico. Veja-se o seguinte precedente:

“Para apuração de superfaturamento, a adoção dos custos efetivamente incorridos pela contratada é medida excepcional, a ser utilizada unicamente quando ausentes referenciais de mercado consistentes e quando a diferença entre o valor real e o cobrado for expressiva em relação ao valor total do contrato” (Acórdão 9.385/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

51. Nessa mesma linha de entendimento há várias deliberações deste Plenário, como os acórdãos 2.109/2016 e 1.361/2021, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Ainda que mais direcionados ao exame de contratos de obras públicas, nesse particular a conclusão se aplica aos demais ajustes, por ser natural que o referencial de preço seja o próprio mercado, a ser confrontado com os preços do contrato (decorrentes da proposta vencedora do certame).

52. Na análise de preço em contratos de fornecimento de mão de obra, em especial, o Tribunal evita utilizar os salários informados na Rais. O confronto se dá entre o salário consignado na proposta (e não na Rais) e o salário de mercado para a mesma categoria. Como já é de antigo entendimento desta Corte, não necessariamente o salário proposto é igual ao informado na Rais e tal diferença não é parâmetro para cálculo de débito, conforme evidenciam os seguintes precedentes:

“O pagamento de salários inferiores aos constantes da proposta somente configura descumprimento contratual caso exista cláusula expressa no edital e no contrato exigindo a identidade entre esses valores. Eventual sobrepreço na contratação de serviço em regime de empreitada deve ser estimado em relação aos preços de mercado, não aos custos dos serviços” (Acórdão 2438/2013-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro);

“A divergência entre os salários estipulados na proposta de preços e os efetivamente pagos aos profissionais alocados ao contrato não configura, por si só, irregularidade, já que a proposta de preços não é capaz de vincular o contratado quanto aos custos unitários, sujeitos a oscilações próprias da dinâmica do mercado” (Acórdão 557/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

53. Também no Acórdão 2784/2012, este Plenário deixou de cobrar a devolução de quantia correspondente à diferença entre os salários pagos (Rais) e os declarados na proposta de preço (maiores que os da Rais), por não haver cláusula que exigia essa vinculação. O relevante a comparar é o valor da proposta (o que a Administração paga) e o de mercado (o que a Administração deveria pagar); essa é a orientação dos precedentes mais recentes da Corte, estando superada a antiga corrente jurisprudencial em contrário.

54. No caso em exame, em que o contrato foi examinado como se se tratasse de fornecimento de mão de obra, nem sequer foram considerados os valores da proposta (como foi feito ao se buscar dados de contratos da Embratur, do MEC, do TCU e do Banco Central para confronto, conforme abordarei adiante). Ao contrário, o próprio salário praticado, obtido junto à Rais, foi considerado como o parâmetro de preço de mercado, visto que o débito apurado resulta da diferença entre o valor recebido



pela empresa (faturamento) e aquele resultante da mão de obra alocada (nº de colaboradores x salário médio obtido na Rais x fator “k”, como já referido).

55. Não se justificava a escolha de tal referência, ante os riscos de distorção que daí decorriam. A equipe já dispunha da relação de colaboradores alocados ao contrato (TC 031.439/2018-7, peça 111), e, com isso, seria possível identificar as respectivas categorias profissionais. Apontadas as categorias, seriam abundantes as fontes referenciais de salário à disposição, não só privadas, mas também públicas, pois a contratação de serviços de informática é usual na Administração.

56. Confrontada com esse argumento, a unidade instrutiva defendeu que a excepcionalidade prevista no citado precedente da Ministra Ana Arraes, de utilizar os preços contratados, “*se aplica ao Contrato 19/2014 em virtude da impossibilidade de comparações de valores unitários de UST de outras contratações (referenciais de mercado consistentes)*”, como se verifica no § 455 da instrução de mérito, peça 331 destes autos.

57. Há dois equívocos nesse argumento. Primeiro, a inexistência de valores referenciais de UST não significa a inexistência de referenciais de mercado quanto a salários. A partir do momento em que o superfaturamento deixou de ser apurado sob o critério de UST e o contrato passou a ser equiparado ao de fornecimento de mão de obra, o parâmetro de preço a ser buscado no mercado não mais seria o valor de UST, e, sim, o salário relativo às categorias profissionais envolvidas, em relação ao qual há diversas fontes de informação disponíveis.

58. O segundo equívoco é de ordem metodológica: os “preços contratados” não são aqueles obtidos na Rais, mas os constantes da proposta vencedora do certame, homologada pela Administração e que serve de base para o contrato, como enfatizam os precedentes já mencionados deste Tribunal.

59. Mesmo em se tratando de contratos por produto, é prática usual que os editais requeiram informações sobre os salários das categorias profissionais demandadas, ainda que tais salários não sejam utilizados para faturamento dos serviços. Considerando a presença dessa informação (valor da mão de obra), a unidade técnica, para examinar as alegações de defesa que questionavam o referencial de salário médio adotado (de R\$ 5.707,04), buscou respaldo em *propostas* de outros contratos (Embratur, MEC, TCU e Banco Central); logo, também no caso em exame o referencial deveria ser os salários da proposta, e não as informações da Rais, o que, de resto, permitiria comparação adequada entre os ajustes.

60. Passo a estimar o grau de comprometimento da estimativa de débito provocado pela opção metodológica de utilizar informações da Rais, em vez das da proposta. Para isso confronto o débito tal como calculado (com informações da Rais) com o critério utilizado nos demais contratos (informações da proposta). No próximo tópico demonstro que ainda mais adequado seria buscar referências de salários vigentes no mercado – procedimento perfeitamente possível na hipótese –, pois não é razoável que o valor praticado no contrato sob exame seja, ele mesmo, o preço paradigmático.

61. A proposta da contratada foi juntada aos autos em estágio adiantado dos exames (peça 191 do TC 031.439/2018-7) e não foi considerada para fins de cálculo do débito (que buscou, desde o início dos trabalhos, informações salariais junto à Rais).

62. A primeira referência que encontrei à proposta da empresa foi na instrução de peça 252 do TC 031.439/2018-7. Nela, a unidade técnica consignou que “a empresa Cast Informática, em cumprimento à exigência do item 8.10.2 do edital, relatado no parágrafo 75, forneceu uma lista, denominada quadro de recursos técnicos, à época do Pregão 77/2013, informando que seriam disponibilizados 202 profissionais, além de também ter declarado os respectivos salários (peça 191)”. A única análise feita (§ 83 da instrução) é a de que, por essa proposta, o valor médio mensal pago no contrato em 2014 seria de R\$ 5,3 milhões e de que, tendo em vista o faturamento observado, para atingir esse valor seriam necessários, então, “426 colaboradores, ao invés dos 202 informados pela empresa”.



63. Esse argumento não justifica o descarte da proposta como elemento de referência, já que o débito poderia resultar exatamente dessa diferença entre o custo da mão de obra alocada e o valor médio mensal pago no contrato (como se fez, por exemplo, buscando-se as informações na Rais). Ademais, o mesmo critério (quadro de recursos técnicos, com respectivas composições de salários) foi considerado pela unidade técnica nos demais contratos a que se referiu (Embratur, MEC, TCU e Banco Central), como comentarei oportunamente.

64. O “quadro de recursos técnicos”, que constitui o apêndice “i” da citada proposta da empresa, contém as seguintes informações de salários:

Apêndice "i" da proposta (TC 031.439/2018-7, peça 191)		
Descrição do Profissional	Remuneração Mensal *	Quantidade Mínima da Equipe
Analista de Infraestrutura	R\$ 2.789,06	40
Especialista em Infraestrutura de Rede	R\$ 6.090,35	6
Analista de Linux	R\$ 3.987,00	13
Analista de Windows	R\$ 3.727,63	11
Especialista em Linux	R\$ 6.351,00	2
Especialista em Windows	R\$ 6.274,63	2
Analista de Banco de Dados	R\$ 4.912,54	31
Especialista em Banco de Dados	R\$ 6.897,12	7
Especialista em Correio Eletrônico	R\$ 5.743,83	12
Analista de Segurança	R\$ 3.769,00	28
Especialista em Gestão de Segurança da Informação	R\$ 7.023,80	5
Especialista em Governança de TI	R\$ 5.734,21	10
Analista de Suporte à Ambiente Web	R\$ 3.476,00	29
Especialista em Storage	R\$ 6.347,34	6
Total		202

* Média salarial simples (não consta do original) R\$ 5.223,11

65. Não localizei a íntegra da proposta nos autos, para identificar a data-base – a peça 191 contém apenas essa parte da proposta. De todo modo, ela foi apresentada “à época do Pregão 77/2013”, cuja disputa de preços ocorreu em 2/1/2014 (TC 031.439/2018-7, peça 70, p. 5). Trata-se, portanto, de preços vigentes no início do contrato, em 2014, de modo que esses valores precisam ser deflacionados para 2018 (ano utilizado como referência para cálculo do débito), pelos mesmos índices de reajustes contratuais adotados no ajuste (mesmo fator de deflação utilizado pela unidade técnica). O quadro seguinte demonstra esse cálculo, indicando o salário médio da proposta em 2014 e seus correspondentes para os demais exercícios, especialmente para 2018 (utilizado como data-base do cálculo do débito):

Exercício	Variação Contratual	Índice da Variação	Deflator	Salário Médio
2014			1,000000000	5.223,11
2015	reajuste	6,399242%	1,063992420	5.557,35
2016	reequilíbrio	2,786208%	1,093637462	5.712,19
	reajuste	10,677614%	1,210411849	6.322,11
2017	reajuste	6,302165%	1,286694001	6.720,54
2018	reajuste	2,950265%	1,324654883	6.918,82



66. No tópico seguinte serão apresentadas informações de salários praticados em outros contratos, disponíveis nos autos, que indicam que o salário médio da proposta, deflacionado para 2018 (R\$ 6.918,82), não se mostra discrepante de outras contratações. Por ora, o objetivo é calcular o impacto no débito caso não se tivesse utilizado o salário médio obtido junto à Rais, e, sim, o salário médio da proposta da contratada. Tal providência seria indispensável, sob pena de retomar-se todo um debate já superado pela jurisprudência do TCU, a qual passou a entender que a diferença entre o salário proposto e o contido na Rais não configura débito (salvo se houver previsão expressa no edital, o que não ocorreu neste caso).

67. A Tabela 5 apresenta a repercussão na estimativa do dano provocada por esse novo valor de salário médio (derivado da proposta, e não de informações da Rais), em conjunto com a alteração no número de colaboradores (de 205 para 215, como já discutido). Com essas duas correções haveria redução expressiva de cerca de R\$ 43 milhões no sobrepreço:

Tabela 5. Valores de referência e impacto no dano, com ajustes na média e no número de colaboradores

Colaboradores	Fator K	Ano	Varição Contratual	Índice da Varição	Deflator	Salário Paradigma	Valor mensal paradigma	Valor Anual paradigma	Redução no Sobrepreço *
215	2,52929634	2014			1,324654883	5.223,11	2.840.321,25	34.083.855,02	7.277.177,20
		2015	reajuste	6,399242%	1,244985263	5.557,35	3.022.080,28	36.264.963,39	7.742.861,38
		2016	reequilíbrio	2,786208%	1,211237663	5.712,19	3.437.958,50	41.255.501,97	8.808.381,51
		2016	reajuste	10,677614%	1,094383606	6.322,12			
		2017	reajuste	6,302165%	1,029502650	6.720,55	3.654.624,31	43.855.491,78	9.363.500,24
		2018	reajuste	2,950265%	1,000000000	6.918,82	3.762.445,42	45.149.345,00	9.639.748,31
(*) redução no sobrepreço: gasto anual corrigido (Tabela 5) - gasto anual calculado originalmente (Tabela 2).									42.831.668,64

68. Ainda assim, o § 1º do art. 210 do Regimento Interno estabelece que o dano estimado deve expressar quantia que “seguramente não excederia o real valor devido”. Logo, ainda que se analisasse o contrato sob a lógica de fornecimento de mão de obra, o valor paradigmático para cálculo do débito deveria ser os salários praticados no mercado, porque o objetivo é confrontar o valor recebido pela contratada (faturamento) com o valor que deveria ser recebido (baseado em preços vigentes no mercado) se não houvesse excesso de preço no ajuste.

c.2) a possibilidade de utilização de salários de mercado como referência de preço

69. Há nos autos informações sobre outras contratações de serviços de TI. Além dos contratos cujas propostas foram juntadas pela unidade técnica nos autos do TC 031.439/2018-7 (Embratur, MEC, TCU e Banco Central), de que cuidarei adiante, observo que constam da peça 235 deste processo (e não do TC 031.439/2018-7) documentos relativos a pregão do Ministério da Saúde, em meios aos quais se encontra pesquisa de preços de salários praticados em outros três contratos (Banco Central, sistema Caged no MTE e “Trabalha Brasil”, cf. peça 235, p. 68).

70. Sobre a pesquisa é razoável supor que se trata de contratações contemporâneas ao exercício adotado como base de cálculo neste processo (2018), porquanto aquele pregão é de 2019. Na pesquisa, os salários foram categorizados nos perfis “júnior” (profissionais com 2 a 4 anos de experiência), “pleno” (4 a 6 anos) e “sênior” (mais de 6 anos), evidenciando-se os seguintes salários médios, calculados com base nos três contratos:



Salários médios praticados em outros contratos, cf. peça 235, p. 68

Área	Perfil		
	Júnior	Pleno	Sênior
Gerência Técnica		9.510,05	8.712,07
Gerenciamento de Serviços de TIC	1.650,00	3.215,00	7.725,45
Apoio à Gestão de Infraestrutura	5.440,55	6.473,49	7.746,67
Suporte à Operação	4.030,65	5.113,88	6.299,85
Armazenamento, backup e restore	4.567,01	6.063,56	9.783,43
Serviços de Banco de Dados	4.882,32	5.961,90	7.748,63
Conectividade e Comunicação	2.902,20	4.948,15	5.715,20
Serviços de Segurança de TIC	6.194,44	8.909,88	11.884,12

71. O parâmetro de comparação necessário ao cálculo do débito (salários de mercado, para as categorias profissionais envolvidas) constitui informação disponível no mercado, dada a pluralidade de demandas por serviços dessa espécie.

72. No contrato em exame, o edital previa exigências de formação, capacitação e experiência para as categorias profissionais requeridas, conforme o Apêndice “C” (“Perfil dos Profissionais”) do Termo de Referência (TC 031.439/2018-7, peça 64, p. 101). O ajuste era de considerável complexidade, porquanto envolvia a sustentação de toda a infraestrutura de TIC do Ministério da Saúde (TC 031.439/2018-7, peça 64, p. 38). Até por isso, o edital trouxe a exigência de a contratada manter profissionais que apresentassem as qualificações descritas no referido apêndice, entre as quais a comprovação de experiência mínima de 5 anos, o que é mais compatível com os perfis profissionais “pleno” e “sênior” da pesquisa antecedente.

73. Sob essa ótica, o salário médio da proposta da contratada, deflacionado para o ano base de 2018 (R\$ 6.918,82), não se mostra discrepante das informações do quadro anterior, considerando os perfis adequados à exigência do contrato.

74. De toda forma, o quadro anterior foi apresentado para evidenciar que o débito poderia e deveria ter sido calculado a partir de salários médios de mercado, obtidos em contratações similares, que são abundantes, procedimento mais adequado que o de utilizar informações da Rais ou da própria proposta como preço referencial.

75. Ademais, (1) a equipe já havia elaborado relação de 205 colaboradores alocados ao contrato (TC 031.439/2018-7, peça 111); (2) assim como a Rais forneceu o salário praticado pela empresa, referido sistema também dispunha da categoria profissional de cada colaborador, por se tratar de informação obrigatória na Rais (TC 031.439/2018-7, peça 25, p. 30); (3) identificadas as categorias profissionais alocadas, seriam abundantes as fontes referenciais de preços de mercado à disposição.

76. Faço ainda outro exercício, para reforçar minha convicção de que o método utilizado neste caso concreto não atende aos critérios de segurança e confiabilidade referidos no art. 210 § 1º, do Regimento Interno.

77. A própria unidade técnica buscou preços de outros contratos realizados pela Administração Pública, juntando aos autos do TC 031.439/2018-7 propostas vencedoras de certames da Embratur (peça 189), do MEC (peça 190), do TCU (peça 143) e do Banco Central (peça 144, p. 219-387), para avaliar a adequação do parâmetro por ela adotado.

78. Considerou que a média simples desses salários seria compatível com a adotada (de R\$ 5.707,04), como demonstrado na memória de cálculo da peça 235 do TC 031.439/2018-7 e no § 81 da instrução de peça 252 daquele processo. Essa comparação, por média simples, com dispersão tão significativa de categorias envolvidas, não me parece metodologicamente correta. Além disso, houve alguns equívocos, como o de considerar propostas com datas diversas, sem deflacionamento. A



proposta no contrato do MEC, por exemplo, era de janeiro de 2017 (peça 190, p. 2); no da Embratur, de fevereiro de 2019 (cf. peça 189, p. 63); e no contrato do TCU, a proposta também era de 2017 (peça 143, p. 102); no do Banco Central, de agosto de 2018 (peça 144, p. 209, todas do TC 031.439/2018-7).

79. Ademais, referidos contratos eram de portes diversos e bem menos expressivos em relação ao que está em exame, porquanto previam, respectivamente, a alocação de 16, 38, 46 e 87 colaboradores (segundo § 107 da instrução de peça 252 do TC 031.439/2018-7 e consulta às referidas propostas).

80. O contrato da Embratur era bem menos complexo (16 colaboradores, cf. TC 031.439/2018-7, peça 252, § 107) e os requisitos de qualificação profissional não se comparavam ao do ajuste em exame. Com efeito, naquele, os profissionais deveriam ter formação na área e experiência comprovada, sem se exigir, contudo, tempo mínimo de experiência (cf. TC 031.439/2018-7, peça 189, p. 38-40), como é típico dos profissionais da categoria “junior”; já no contrato sob exame, no entanto, eram exigidos profissionais com experiência mínima de 5 anos (cf. TC 031.439/2018-7, peça 252, p. 101-103).

81. Quanto ao contrato do Banco Central (TC 031.439/2018-7, peça 144, p. 219-387), de porte mais comparável (87 colaboradores), os perfis profissionais eram extremamente diversificados, assim como a exigência de experiência profissional, que variava de 2 anos para algumas categorias, indo até 10 anos para outras (TC 031.439/2018-7, peça 144, p. 105-122). A tabela abaixo sintetiza os salários segundo as respectivas categorias, tal como indicado pela unidade técnica no TC 031.439/2018-7, peça 235):

Contrato BC (cf. TC 031.439/2018-7, peça 235)			
Categoria	Salário	Categoria	Salário
Infraestrutura de aplicações corporativas	9.454,02	Infraestrutura de Armazenamento/Storage/Backup	4.567,01
Infraestrutura de Armazenamento/Storage/Backup	9.783,43	Infraestrutura de aplicações corporativas	5.000,10
Suporte ao Teradata	7.945,34	Infraest. de Virtualização e Sist. Operac. UNIX e linux	6.000,00
Infraestrutura de aplicações corporativas	8.310,00	Infraest. de Virtualização e Sist. Operac. Windows	4.059,61
Gerenciamento de Eventos de TI	7.807,08	Suporte a Segurança e Sisbacen	6.004,14
Suporte ao Hadoop	6.346,07	Suporte a Sistemas Operac. de estações de trabalho	5.370,00
Infraestrutura de bancos de dados	8.787,08	Gerencia técnica	5.000,00
Infraestrutura de Armazenamento/Storage/Backup	6.703,12	Gerenciamento de Eventos de TI	3.846,23
Suporte ao Natural/Adabas	5.980,00	Arquitetura de Soluções em ambiente Mic.Windows	4.882,70
Arquitetura de Segurança em TI/Tratamento de Incidentes de Segurança em TI	9.299,52	Serviços de suporte à rede de comunicação de dados e segurança da informação	4.800,00
Gerenciamento de Serviços de TI	7.725,45	Suporte ao Sharepoint	4.612,89
Infraestrutura de Virtualização e Sistemas Operacionais Windows	7.400,00	Serviços de suporte à rede de comunicação de dados e segurança da informação	4.500,00
Infraestrutura de bancos de dados	6.710,00	Suporte a Segurança e Sisbacen	4.112,09
Serviços de suporte à rede de comunicação de dados e segurança da informação	6.967,24	Engenharia de testes, qualidade e monitoração de sistemas	4.033,69
Suporte a Segurança e Sisbacen	8.233,18	Gerenciamento de Serviços de TI	3.215,00
Engenharia de testes, qualidade e monitoração de sistemas	8.048,94	Suporte a Logística e Distribuição de equipamentos	3.500,00
Serviços de suporte à rede de comunicação de dados e segurança da informação	6.325,23	Infraestrutura de Virtualização e Sistemas Operacionais UNIX e linux	2.300,00
Arquitetura de Soluções em ambiente Microsoft Windows	7.700,00	Serviços de suporte à rede de comunicação de dados e segurança da informação	2.800,00
Infraestrutura de bancos de dados	5.780,20	Suporte a Sist. Operacionais de estações de trabalho	2.695,77
Suporte ao Teradata	4.565,92	Suporte a Logística e Distribuição de equipamentos	2.400,00
Arquitetura de Segurança em TI/Tratamento de Incidentes de Segurança em TI	6.829,53	Ilha de suporte a rede e computação pessoal	2.530,00
Infraestrutura de bancos de dados	5.446,86	Suporte a Logística e Distribuição de equipamentos	2.400,00
Infraestrutura de Virtualização e Sistemas Operacionais Windows	6.036,46	Gerenciamento de Serviços de TI	1.650,00
Infraestrutura de aplicações corporativas	5.345,64	Ilha de suporte a rede e computação pessoal	1.930,00
Infraestrutura de Virtualização e Sistemas Operacionais UNIX e linux	5.500,00	Gerenciamento de Eventos de TI	1.400,00
		Suporte a Segurança e Sisbacen	1.500,00

82. Os salários de mercado variam conforme o tempo de experiência profissional do colaborador. No contrato do Banco Central foram especificados requisitos de experiência para cada perfil



demandado (TC 031.439/2018-7, peça 144, p. 105-122) e a proposta da empresa apresentou a correlação entre salários e os referidos perfis (TC 031.439/2018-7, peça 144, p. 219), de modo que seria possível, para um mínimo de comparação, considerar apenas os perfis similares (em termos de tempo de experiência) com o contrato do Ministério da Saúde, em que houve um leque menor de categorias e foram exigidos 5 anos de experiência dos profissionais. Assim, para fins de comparação com o contrato em exame, a média salarial daquele com o do Banco Central deveria considerar apenas os profissionais com experiência similar e, por conseguinte, com maior remuneração, e de categorias assemelhadas. No confronto de preços de fontes diversas, é sempre necessário um cuidado mínimo para tornar as propostas comparáveis.

83. De qualquer maneira, o exame da tabela de salários do contrato do Banco Central evidencia que a média salarial da proposta da empresa, no contrato ora examinado (R\$ 6.918,82, em valores presentes de 2018), era compatível com as praticadas em contratações da época.

84. Concluo, assim, que o débito calculado no processo não atende aos critérios de segurança exigidos no art. 210, § 1º, do Regimento Interno. Os valores pagos (faturamento) foram confrontados diretamente com os custos da empresa (números de colaboradores x salário médio x fator “k”); no entanto, observaram-se as seguintes restrições nesse cálculo, que comprometem o resultado:

a) no quantitativo de colaboradores houve 10 exclusões que não foram adequadamente justificadas nos autos;

b) no salário médio, foram considerados os dados de pagamento colhidos junto à Rais, desconsiderando-se a proposta da empresa – o que contraria entendimento do Tribunal de que “o pagamento de salários inferiores aos constantes da proposta somente configura descumprimento contratual caso exista cláusula expressa no edital e no contrato exigindo a identidade desses valores” (Acórdão 2.438/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro);

c) caso se considerasse o salário médio contido na proposta da empresa como referência para cálculo do valor devido (nº de colaboradores x salário x fator “k”), o impacto no débito seria significativo; e o salário médio da proposta (R\$ 5.223,11, em 2014), em preços constantes de 2018 (R\$ 6.918,82), mostra-se compatível com contratações juntadas aos autos pela unidade técnica, a exemplo do que se verifica no mencionado contrato do Banco Central (peça 144, p. 209, do TC 031.439/2018-7), especialmente ao considerar categorias com nível de experiência equivalente entre os certames;

d) ainda assim, nem mesmo o salário médio da proposta deveria ser usado como referência de preço, pois o correto seria considerar os salários médios de mercado, respeitando-se o entendimento do Tribunal de que “para apuração de superfaturamento, a adoção dos custos efetivamente incorridos pela contratada é medida excepcional, a ser utilizada unicamente quando ausentes referenciais de mercado consistentes”, como ocorre em mercados monopolísticos (Acórdão 9.385/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

85. As correções metodológicas empreendidas nesta primeira parte deste voto provocaram impacto considerável no dano estimado no processo, como demonstrado na Tabela 5. Além disso, as análises realizadas não exauriram todos os aspectos a serem considerados (como, por exemplo, realizar o cálculo a partir de salários médios de mercado). De toda sorte, são suficientes para demonstrar equívocos que, a meu juízo, tornam insustentável a condenação nos moldes em que procedida pelo acórdão recorrido.

86. Para além de todas essas correções metodológicas, mantenho a convicção de que o dano não poderia ser estimado tratando o contrato como mero fornecimento de mão de obra. O exame da economicidade de contrato pactuado no regime de produtos pode e deve ser feito sem alterar a natureza do ajuste, já que toda sua parametrização está baseada em quantitativos e preços de produtos



entregues e tais produtos possuem valor econômico corrente no mercado, comparável com o praticado em outras transações. É o que passo a analisar.

PARTE II

A estimativa de débitos em contratos por produto

87. Não pretendo me ater aos aspectos gerais do problema, que foram muito bem enfrentados em recente deliberação deste Plenário, em trabalho conduzido pelo Ministro Jorge Oliveira. Refiro-me ao Acórdão 1432/2024, que apresentou análise detalhada e abrangente das aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC) realizadas por unidades da Administração Federal.

88. A análise envolveu a revisão de 196 editais de licitação, abrangendo diferentes categorias de produtos e serviços de TIC, com foco nas pesquisas de preços e na elaboração dos orçamentos que amparam as contratações, restando demonstrada, entre outros aspectos, a necessidade urgente de melhorar os orçamentos de referência e as pesquisas de preço que lhe dão suporte.

89. Esse trabalho veio a se somar a outras importantes contribuições deste Tribunal sobre o tema, a exemplo dos acórdãos 2037/2019 e 1508/2020 do Plenário, de relatoria dos ministros-substitutos Augusto Sherman e André Luiz de Carvalho.

90. Dentre os vários achados do Acórdão 1432/2024-TCU-Plenário destaco um, consistente na necessidade de se realizar análise crítica dos preços contratados, por meio de cotações junto ao mercado.

91. A questão da pesquisa de preços referenciais assume especial importância em contratos de prestação de serviços de TIC, em que é vedada, como regra, a modelagem da licitação pela sistemática de fornecimento de mão de obra (postos de trabalho).

92. Tanto as normas vigentes à época do contrato em exame quanto as atuais coíbem tal prática. Assim, por exemplo, a antiga vedação consolidada na Súmula 269/2012 desta Corte está agora positivada na Instrução Normativa SGD/ME 94/2022, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de TIC pela Administração Federal. Referida IN estabelece, em seu art. 5º, inciso IX, ser vedado “contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido”.

93. Aliada a essa vedação, de se contratar por postos de trabalho, conjugam-se outros aspectos destacados pelo Ministro Jorge Oliveira no mencionado Acórdão 1432/2024, como a inexistência de sistemas referenciais de composição de custos para os serviços de TIC, nos moldes existentes nas contratações de obras públicas. Existe a previsão normativa para criação de catálogo de soluções de TIC com condições padronizadas, mas ainda é bastante reduzida a abrangência das padronizações, não obstante os esforços desenvolvidos, em especial, pela Secretaria de Governo Digital (SGD).

94. Como resultado, a modelagem das métricas de prestação do serviço e de seu acompanhamento e pagamento é definida casuisticamente, sob composições e denominações as mais diversas. Dos poucos ajustes referidos neste voto, por exemplo, cada um tinha sua própria forma de expressar a composição de preços: em “Unidade de Serviço Técnicos” (UST), em “Unidade de Serviços Técnicos de Infraestrutura de TI” (USIT), em “Unidade Banco Central de Serviços” (UBCS) em “Unidade de Serviço do Ministério da Saúde” (USMS), com componentes distintos e com diferentes pesos atribuídos (esforço, complexidade, qualidade etc.).

95. A variedade de métricas impede, sem dúvida, a comparação direta entre os ajustes, como destacado pela unidade técnica neste processo, haja vista que o valor ofertado de UST em um contrato não tem relação imediata com o valor de UBCS de outro ajuste.



96. A inviabilidade de comparação é apenas aparente, contudo, porquanto por trás de todas essas siglas e métricas há serviços objetivamente identificáveis, cujos preços, como expressão financeira do total de UST, UBCS ou USIT, são comparáveis, como ocorre com todo bem ou serviço ofertado no mercado econômico. O próprio voto condutor do Acórdão 1432/2024-TCU-Plenário, por exemplo, traz comparação de preços de serviços entre contratos distintos (solução de armazenamento de dados), originalmente remunerados sob métricas diversas.

97. Existe, portanto, um dilema a enfrentar: ou é viável avaliar a regularidade de preços em contratos cuja remuneração está vinculada a resultados (como me parece) ou inviável, devendo-se repensar, neste caso, a forma de contratar os serviços, pelo menos até haver mínima padronização nas métricas a utilizar. O que não se mostra adequado, todavia, é licitar e contratar sob uma ótica (precificação por serviços e resultados) e avaliar a economicidade do contrato por outra (a exemplo da consideração exclusiva da mão de obra disponibilizada).

98. Não quero tratar da questão no geral, porque o problema tem sido enfrentado de modo competente por esta Corte em processos específicos, como evidenciam, em especial, os mencionados acórdãos 2037/2019, 1508/2020 e 1432/2024 do Plenário. Passo a me ater ao caso em exame.

99. Destaco que o termo de referência do contrato sob análise (TC 031.439/2018-7, peça 64, p. 31 e ss.) previu extenso catálogo de serviços, contido no Apêndice “D” (peça 64, p. 104-433), em que foi apresentada a composição detalhada de cada tarefa, com a descrição das atividades que a constituem e a quantidade e a fórmula de cálculo das USTs associadas; no contrato foi também fixado o valor monetário atribuído à UST, de modo que é conhecido o preço de cada serviço objeto da licitação.

100. É verdade que esse extenso catálogo de serviços inviabilizaria uma análise global do contrato, mas também é certo que usualmente não se analisa a adequação dos preços de todos os itens de um ajuste; utilizam-se, ao contrário, análises baseadas em modelos como o da Curva ABC, porquanto uma pequena porcentagem dos itens usualmente representa a maior parte do total a ser fiscalizado.

101. Aliás, a própria unidade de auditoria chegou a identificar os serviços mais relevantes do contrato, valendo-se de uma curva ABC, demonstrada no § 5 do apêndice da instrução de peça 70 do TC 031.439/2018-7. Um único serviço do contrato (S067 – Auditoria e Manutenção da Rede) representou 23,5% do custo mensal. Segundo a unidade, *“observa-se ainda que os dez serviços mais relevantes em termos de dispêndio de valores pelo MS corresponderam a 73,1% do valor total gasto com serviços do tipo suporte”*.

102. No apêndice da referida instrução, a unidade efetuou análises desses serviços mais relevantes do contrato, avaliando criticamente tanto seu preço final como a composição de UST adotada, e apontou discrepâncias que sustentaram a formulação da proposta de medida cautelar referendada pelo Acórdão 2.776/2018-TCU-Plenário (peça 96 do TC 031.439/2018-7).

103. Logo, havia alternativas metodológicas para avaliação do ajuste sem que fosse desrespeitada a modelagem de sua contratação. Desconsiderando essas alternativas e modificando a abordagem, a metodologia utilizada nas instruções seguintes conferiu ao contrato o mesmo tratamento dos ajustes típicos de locação de mão de obra ou de remuneração por postos de trabalho. Tal abordagem facilitou a estimação do débito, mas comprometeu a precisão dos resultados – até mesmo em função de requisitos metodológicos que não foram devidamente observados para a validade da análise baseada em mão de obra, como detalhado na primeira parte deste voto.

Conclusão

104. Por todo o exposto, não vejo como prosperar a condenação nos moldes em que procedida pelo acórdão recorrido.

105. À luz do artigo 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a apuração de débito por estimativa não pode deixar dúvidas ou incertezas de que o valor encontrado não excede o real devido.



As ressalvas demonstradas neste voto tornam forçoso concluir que a estimativa feita no caso concreto não atende a esses dois requisitos, de confiabilidade do método e de segurança quanto ao resultado.

106. Assim, seria necessário rever em sua inteireza os critérios e os parâmetros de apuração da economicidade do contrato no caso concreto.

107. De todo modo, as evidências colhidas pelo Tribunal são robustas no sentido da possível ocorrência de dano, embora seja inviável a sua quantificação com o rigor exigido pelo art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno. Consequentemente, não tenho como afastar a caracterização da prática de atos de gestão antieconômicos pelos responsáveis, que, por isso, devem ter suas contas julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

108. Esse desfecho tem sido adotado em situações semelhantes, a exemplo dos acórdãos 7.935/2014 e 9.774/2016 da 2ª Câmara, de relatoria dos ministros-substitutos Augusto Sherman e André Luís de Carvalho. Nesses precedentes foi decidido que *“é possível o julgamento pela irregularidade das contas especiais, com aplicação de multa ao gestor responsável, quando os elementos trazidos aos autos não permitem a apuração do exato montante do débito ou a estimativa do seu valor, mas autorizam afirmar ter havido dano ao erário em função da antieconomicidade do ato”*.

109. À empresa contratada não seria viável conferir o mesmo encaminhamento, uma vez que a multa do art. 58 da Lei Orgânica do TCU é dirigida exclusivamente a gestores públicos, pois o particular não pratica “atos de gestão”; por esse motivo, justifica-se excluí-la da relação processual.

110. No que se refere a Marcelo Narvaes Fiadeiro, acompanho a conclusão do relator, Ministro Benjamin Zymler, quanto ao provimento de seu recurso, de forma a excluir-lhe a responsabilidade atribuída nos autos.

111. Acompanho também o eminente relator quanto à análise da responsabilidade dos demais recorrentes, que subsiste quanto à prática de ato de gestão antieconômico, afastando apenas a imputação de débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, que deve ser substituída pela multa prevista no art. 58, inciso I; assim sendo, os respectivos recursos merecem provimento parcial.

112. No tocante à dosimetria das sanções, entendo razoável manter a gradação estabelecida pelo acórdão recorrido para aplicação da multa do mencionado art. 57. A sanção está baseada na contribuição efetiva de cada responsável para o débito até então quantificado; a mesma relação de gravidade das condutas subsiste e, mesmo admitindo que, no caso concreto, o dano não pode ser quantificado, justifica-se manter aquele escalonamento na definição da multa do art. 58.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de junho de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR



Na sessão plenária de 30 de abril de 2024, foi iniciado o julgamento dos recursos de reconsideração interpostos pela Cast Informática S.A. e por outros responsáveis contra o Acórdão 1.718/2022-Plenário, o qual julgou o mérito de tomada de contas especial (TCE) instaurada em virtude dos indícios de superfaturamento no Contrato 19/2014, firmado entre a referida empresa e o Ministério da Saúde (MS) para prestação de serviços de TI em diversos **datacenters**.

2. Ao proferir o meu voto, entendi que os argumentos aduzidos não foram suficientes para elidir o débito apurado, de forma que a minuta de acórdão que submeti a esse colegiado foi no sentido de:

a) negar provimento aos recursos interpostos pelos Srs. Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Rodrigo Franco de Souza, bem como pela empresa Cast Informática S.A.; e

b) dar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro, convertendo o julgamento de suas contas pela regularidade e tornando insubsistente sua condenação ao pagamento do débito e da multa que lhe foram imputados pelo acórdão recorrido.

3. Nesta oportunidade, o voto revisor emanado pelo ilustre Ministro Jhonatan de Jesus iniciou com a constatação de que o contrato em questão deveria ser avaliado pela entrega de produtos técnicos, porém teria sido erroneamente tratado como mero fornecimento de mão de obra, comprometendo a precisão na apuração de superfaturamento em discussão nos autos. O ministro revisor ainda identificou outros supostos equívocos metodológicos na estimativa de sobrepreço, especialmente ao adotar premissas não alinhadas com a modelagem original de produtos por Unidade de Serviço Técnico (UST).

4. Em breve síntese, a análise do revisor – após resumir a conclusão obtida na etapa processual anterior, no sentido de que, dos pagamentos totais de R\$ 317.545.751,09, havia um alegado excesso de R\$ 170.002.469,51 (em valores históricos), sugerindo um superfaturamento de 115% – questionou a plausibilidade dessa margem, considerando a aparente competitividade do certame licitatório e a participação de grandes empresas na licitação. A metodologia aplicada de cálculo do dano, que simplificou a avaliação da economicidade do ajuste como se fosse mera locação de mão de obra, foi julgada inadequada pelo revisor, que realizou uma revisão integral dos critérios utilizados, propondo dar provimento ao recurso da Cast Informática S.A. para tornar sem efeito o julgamento de suas contas, bem como sua condenação ao pagamento do débito e da multa.

5. Ademais, o revisor destacou que, mesmo sem poder quantificar com exatidão o débito devido a limitações metodológicas, as evidências indicariam a prática de atos de gestão antieconômicos dos agentes do Ministério da Saúde, de forma que propôs manter o julgamento pela irregularidade das contas dos demais recorrentes, com exceção do Sr. Marcelo Narvaes Fiadeiro. Assim, propôs converter o fundamento legal da multa aplicada aos responsáveis com contas julgadas irregulares do art. 57 da Lei Orgânica do TCU para a sanção prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, em consonância com precedentes do TCU, mas excluindo a empresa Cast Informática S.A. do rol de penalizados, dado que a multa capitulada no art. 58 da Lei Orgânica do TCU é direcionada exclusivamente a gestores públicos.

6. Por fim, o voto revisor propôs o provimento parcial dos demais recursos, ajustando a dosimetria das sanções conforme a contribuição efetiva de cada responsável para as irregularidades, reafirmando a necessidade de critérios metodológicos mais rigorosos e precisos na apuração de superfaturamentos futuros.



7. Com base nas relevantes considerações acima sumarizadas, exaradas pelo Ministro Jhonatan de Jesus, cabe reconhecer que Sua Excelência trouxe uma coleta de dados salariais que deixa dúvidas sobre a quantificação do débito realizada pela unidade técnica, além de demonstrar que o número de colaboradores utilizados como referência no cálculo do dano pode ter sido subestimado, comprometendo a análise realizada.

8. O Ministro Jhonatan de Jesus apresentou diversas considerações sobre o salário médio utilizado como referência no cálculo do dano (R\$ 5.707,04), que decorre da média simples dos salários de cada um dos 205 colaboradores considerados pela unidade instrutiva, obtidos em consulta à Rais. São duas críticas principais do revisor sobre essa metodologia:

1ª) a utilização, como valor paradigma, dos salários praticados pela contratada, encontrados na Rais, e não os informados na proposta da empresa;

2ª) a necessidade de tomar-se como referência os salários de mercado (e não os da proposta, e menos ainda os da Rais), uma vez que a finalidade última da análise é exatamente saber se e em que montante os preços contratados e pagos superam os vigentes no mercado.

9. O ministro-revisor aduz que este Tribunal, apenas excepcionalmente, admite a utilização dos valores praticados no contrato como referência na apuração de sobrepreço, de forma que a abordagem de usar os salários efetivamente pagos seria considerada válida somente quando não fosse possível obter outros paradigmas. Nesse sentido, o revisor apresentou comparações aduzindo que o salário médio da proposta, corrigido para 2018, não estaria discrepante com outras contratações. Para tanto, utiliza pregão do próprio Ministério da Saúde, no qual se encontra pesquisa de preços de salários praticados em outros três contratos (Banco Central, Sistema Caged do MTE e “Trabalha Brasil”, cf. peça 235, p. 68).

10. Com esses fundamentos, alinho-me à conclusão de que, à luz do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a apuração de débito por estimativa não pode deixar dúvidas ou incertezas de que o valor encontrado não excede o real devido. Assim, as ressalvas demonstradas pelo Ministro Jhonatan de Jesus tornam forçoso concluir que a estimativa feita no caso concreto não atende a esses dois requisitos, de confiabilidade do método e de segurança quanto ao resultado, exigindo que se dê provimento no recurso da Cast Informática S.A.

11. Com base nessas considerações, acompanho **in totum** a minuta de acórdão ora submetida à apreciação deste Colegiado pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1669/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.777/2019-7.

1.1. Apenso: 031.439/2018-7

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).



3.2. Responsáveis: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01); Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Giliate Cardoso Coelho Neto (010.359.534-12); Guilherme Telles Ribeiro (763.083.247-87); Luciano Tramontano Martins (905.849.377-68); Magno Vieira Tobias (411.013.591-53); Marcelo Narvaes Fiadeiro (574.419.951-91); Mônica Aparecida Oliveira da Silva (962.388.367-68); Rodrigo Franco de Souza (937.294.211-15); Sérgio Alves Guimarães Cotia (022.855.097-15).

3.3. Recorrentes: Magno Vieira Tobias (411.013.591-53); Guilherme Telles Ribeiro (763.083.247-87); Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01); Luciano Tramontano Martins (905.849.377-68); Marcelo Narvaes Fiadeiro (574.419.951-91); Mônica Aparecida Oliveira da Silva (962.388.367-68); Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Rodrigo Franco de Souza (937.294.211-15).

4. Órgão/Entidade: Coordenação Geral de Material e Patrimônio – Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

5.2. Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Juliane Erthal de Carvalho (58.065/OAB-PR), Luiz Antônio Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Narvaes Fiadeiro; Guilherme Gonçalves Martin (42.989/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF) e outros, representando Cast Informática S.A.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Guilherme Telles Ribeiro; João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Sérgio Alves Guimaraes Cotia; Carlos Tiego de Souza Arruda Lima (36.614/OAB-DF), Cleber Alves de Oliveira (57.106/OAB-DF), Fernanda Almeida Barbosa (40.477/OAB-DF) e outros, representando Rodrigo Franco de Souza; Rafael Bonassa Faria (57.213/OAB-DF), Michel Bertoni Soares (30.8091/OAB-SP) e outros, representando Giliate Cardoso Coelho Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Flávio Ferreira dos Santos, Guilherme Telles Ribeiro, Luciano Tramontano Martins, Magno Vieira Tobias, Marcelo Narvaes Fiadeiro, Mônica Aparecida Oliveira da Silva e Rodrigo Franco de Souza, bem como pela empresa Cast Informática S.A. contra o Acórdão 1.718/2022-Plenário, que apreciou processo de tomada de contas especial autuada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2.799/2019-Plenário, em face de indícios de sobrepreço e superfaturamento identificados no Contrato 19/2014 firmado pelo Ministério da Saúde (MS), cujo objeto era a prestação de serviços de sustentação do ambiente de infraestrutura de Tecnologia da Informação do MS em datacenters situados em Brasília e no Rio de Janeiro, além do suporte a 25 unidades regionais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração;

9.2. dar provimento ao recurso da empresa Cast Informática S.A. para tornar sem efeito o julgamento de suas contas, a condenação em débito e a aplicação de multa, objeto dos subitens 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido, bem como para excluir a referida empresa da presente relação processual;

9.3. dar provimento ao recurso de Marcelo Narvaes Fiadeiro, para julgar suas contas regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.4. dar provimento parcial aos demais recursos para:

9.4.1. manter o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, mas alterar o fundamento legal adotado pelo subitem 9.4 do acórdão recorrido, que passa a ser os arts. 1º, inciso I, e



16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.4.2. excluir o débito imputado aos recorrentes pelo subitem 9.5 do acórdão recorrido e seus detalhamentos (subitens 9.5.1 a 9.5.14);

9.4.3. alterar o fundamento legal e os valores das multas aplicadas aos recorrentes, que passam a ser sancionados com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos termos do art. 19, parágrafo único, da citada lei, pelos valores abaixo discriminados, que devem ser atualizados monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagos após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado perante este Tribunal o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Responsável	Valor (R\$)
Mônica Aparecida Oliveira da Silva	80.000,00
Magno Vieira Tobias	60.000,00
Rodrigo Franco de Souza	6.000,00
Flávio Ferreira dos Santos	24.000,00
Luciano Tramontano Martins	18.000,00
Guilherme Telles Ribeiro	30.000,00

9.4.4. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, corrigidas monetariamente, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.4.5. manter a autorização para desconto das dívidas na remuneração dos servidores e de cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, nos termos dos subitens 9.7 e 9.8 do acórdão recorrido.

9.5. informar o teor desta deliberação aos recorrentes e aos demais interessados que foram comunicados do acórdão recorrido.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1669-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 002.071/2023-1

Natureza(s): I - Pedido de Reexame (Monitoramento)

Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde

Representação legal: Juliana Bastos Neves (170.053/OAB-RJ), Gabriela Reis Paiva Monteiro (179.366/OAB-RJ), Isabella Rodrigues Bonisolo (198.747/OAB-RJ), Priscila de Avila Cossa (331.559/OAB-SP), Sarah Ladeira Lucas (375.818/OAB-SP), Julia Moura Aoki (475.604/OAB-SP), Mariana Cerri Bellato (457.727/OAB-SP), Thiago Marins Vivacqua Ruschi (202.036/OAB-RJ), Fernando Marino Calabresi Filho (464.277/OAB-SP), Lara de Coutinho Pinto (414.840/OAB-SP), Ana Paula da Mata Calegari (492.073/OAB-SP), Maria Helena Mendes dos Santos (179.366-E/OAB-RJ), Gustavo Ribeiro de Paula Vicenti (433.842/OAB-SP), Bruno Bonaman Lemes (312.183/OAB-SP), Leticia Jasmin Rodrigues Maidana (445.773/OAB-SP), Bruna Marcelle Cancio Bomfim (430.146/OAB-SP), Paula de Moraes Couto (233.095/OAB-RJ) e outros, representando Gilead Sciences Farmaceutica do Brasil Ltda.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. MONITORAMENTO. REPRESENTAÇÃO. PROPOSTAS DE PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP) PARA A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA DE PRODUÇÃO DE MEDICAMENTO À BASE DO IFA ENTRICITABINA + TENOFOVIR. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU REGULAMENTAR QUE ESTABELEÇA QUE O LABORATÓRIO PÚBLICO DETENHA O DOMÍNIO DA TECNOLOGIA DE FABRICAÇÃO DO IFA. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR A SEGREGAÇÃO E A ESPECIALIZAÇÃO DAS INDÚSTRIAS FARMOQUÍMICAS, QUÍMICAS E FARMACÊUTICAS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer da unidade técnica, cujos termos são os seguintes:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de pedido de reexame (peça 30) interposto por Gilead Sciences Farmacêutica do



Brasil Ltda. contra o Acórdão 637/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 15), por meio do qual os Ministros acordaram em:

- a) tornar insubsistente o item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário;*
- b) considerar cumpridos os itens 9.3 e 9.4.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário;*
- c) juntar cópia deste Acórdão aos autos do TC 034.653/2018-0;*
- d) informar à representante do TC 030.310/2017-2 e à Secretaria de Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (Sctie/MS) a prolação deste Acórdão; e*
- e) autorizar o apensamento deste processo ao processo originador (TC 030.310/2017-2), nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.*

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de Monitoramento instaurado para verificar o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, proferido no âmbito do TC 030.310/2017-2, o qual tratou de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. e Gilead Sciences, INC a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em propostas de projeto de Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) apresentadas pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), pelo Instituto Vital Brazil (IVB) e pela Fundação Baiana de Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (BahiaFarma) para os insumos farmacêuticos ativos (IFA) Entricitabina + Tenofovir (peça 12).*
3. *A representante alegou a existência de irregularidades que impediriam a aprovação das propostas de projeto de PDP oferecidas por Farmanguinhos, IVB e BahiaFarma, entre as quais a inexistência de menção, nos editais de chamamento público relativos à PDP, de transferência da tecnologia de produção do IFA, mas somente da tecnologia de fabricação do medicamento (peça 11, p. 9-11).*
4. *O Ministro-Relator considerou em seu voto que assistia razão parcial à representante, no que se referia à dependência do laboratório público em relação ao laboratório privado, caso o laboratório público não fosse o destinatário da transferência de tecnologia para produção do IFA (peça 5).*
5. *A representação foi julgada parcialmente procedente, por meio do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, o qual ainda indeferiu o requerimento de medida cautelar e determinou à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (Sctie/MS), atual Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Sectics), que adotasse providências para implementar medidas que assegurassem a transferência de tecnologia de produção do IFA para o parceiro público no âmbito das PDPs a serem celebradas, a fim de evitar a dependência do laboratório público em relação ao laboratório privado, caso o laboratório público não fosse o destinatário da transferência de tecnologia para produção do IFA (item 9.3).*
6. *Instaurado o monitoramento, os Ministros acordaram em tornar insubsistente a determinação constante do item 9.3 (parágrafos 1-2), considerando as ponderações trazidas pela unidade jurisdicionada, entre as quais, que (peça 15):*
 - a) para assegurar a absorção de todo o domínio tecnológico necessário à produção de determinado IFA, seria necessário expertise da instituição pública em todas as fases dessa produção, o que só seria cabível caso o laboratório público contasse com equipamentos e pessoal capacitado para essa produção;*



b) para conferir cumprimento à determinação do TCU, seria necessária a realização de investimentos elevados a serem dispendidos com a verticalização integral da cadeia produtiva no âmbito das instituições públicas, incluindo os gastos para adaptação dos parques industriais, contratação de mão-de-obra especializada e capacitação tecnológica; e

c) não constam dos normativos de regência da matéria qualquer dispositivo que torne obrigatória a transferência de tecnologia de produção do IFA ao parceiro público, conforme concluiu o TCU por ocasião da prolação do Acórdão 1171/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler;

7. Em face do acórdão que apreciou o monitoramento, foram opostos embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes no sentido de reformar a decisão embargada com vistas a restabelecer a determinação referente à adoção de medidas alusivas ao IFA (peças 24-26).
8. Considerando que as embargantes, Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. e Gilead Sciences Inc, não figuraram nos autos do monitoramento e do processo originário como parte processual (responsável ou interessada) e tampouco evidenciaram razão legítima para serem habilitadas como interessadas, os embargos não foram conhecidos, conforme Acórdão 1.065/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 29).
9. **Inconformadas, a Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. e Gilead Sciences Inc. interpuseram, então, o pedido de reexame que será objeto do presente exame de mérito, todavia, somente consta nos autos procuração outorgada pela Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. (peças 41-42), motivo pela qual será considerada a única recorrente.**
10. Em suma, a recorrente requereu a reforma do Acórdão 637-TCU-Plenário, restaurando-se a efetividade do item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, para obrigar a SCTIE/MS a adotar medidas para a internalização do IFA pela parceira pública no âmbito de uma PDP, e retomando-se a fiscalização da medida nos autos do processo de monitoramento 002.071/2023-1. Subsidiariamente, requereu-se a conversão da determinação original, constante do item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, em recomendação (peça 30, p. 24).
11. Por fim, faz-se importante citar o TC 030.318/2017-3, que guarda relação estreita com o objeto do presente recurso, tendo em vista tratar-se de representação da mesma empresa, alegando as mesmas supostas irregularidades, mas alusivas a proposta de projeto de PDP de outro objeto.
12. O mérito dessa outra representação foi julgado por meio do Acórdão 1.171/2020-TCU-Plenário (peça 86 do TC 030.318/2017-3), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que considerou improcedente a representação, em sessão realizada em 13/5/2020, posterior, portanto, ao Acórdão 544/2020-Plenário, julgado em 11/3/2020, relativo à representação que deu origem ao presente monitoramento.
13. No voto condutor daquele julgamento, o Ministro Relator se manifestou quanto à “impossibilidade fática de se determinar, genericamente, a ‘transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) a serem celebradas’, já que não teriam como produzir o IFA nos seus respectivos parques industriais”.
14. A representante interpôs recurso contra a decisão e, no respectivo julgamento, o Ministro Raimundo Carreiro, relator do recurso interposto e da representação original, expressamente afirmou (peça 165 do TC 030.318/2017-3):
 55. Por fim, ressalto que acolhi a sugestão do eminente revisor, Ministro Benjamin Zymler, no sentido de modificar a redação do acórdão que proponho a este Plenário,



deixando ainda mais claro que a determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria (TC-030.310/2017-2), no sentido de assegurar a transferência de tecnologia de produção do insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDPs) autorizadas pelo Ministério da Saúde, **refere-se exclusivamente ao domínio tecnológico necessário para a produção do medicamento e não à transferência da produção do medicamento, propriamente dita, pelo laboratório público.** (Grifos nossos)

15. Inclusive, por meio do Acórdão 2.873/2021-TCU-Plenário (Ministro Relator Raimundo Carreiro), que apreciou o recurso acima mencionado, o Tribunal deliberou por:

9.2 esclarecer que, quanto à irregularidade que ensejou a procedência parcial da representação, foi expedida determinação, mediante o subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário (TC-030.310/2017-2), no sentido de que o papel da instituição pública na internalização e na transferência da tecnologia abrange a apropriação da íntegra de todas as informações necessárias para que haja o domínio tecnológico de toda a cadeia produtiva, tornando-a apta à portabilidade tecnológica, incluindo, por consequência, o conhecimento necessário para a fabricação do insumo farmacêutico ativo (IFA);

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. Ratifica-se o exame de admissibilidade realizado pelo Ministro Relator (peça 53), que divergiu da proposta de não conhecimento formulada pela AudRecursos (peças 36 e 37) e conheceu do pedido de reexame (peça 30), com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 278, § 1º, do RI/TCU, restituindo os autos para exame de mérito. Nada obstante a anuência ao despacho do E. Relator, contudo, entende-se oportuno registrar as seguintes considerações acerca da admissibilidade do recurso.
17. Nesse sentido, o Ministro Benjamin Zymler, relator do presente pedido de reconsideração, divergiu do encaminhamento proposto (peça 53), pois considerou que teria havido rediscussão do mérito em relação ao anteriormente deliberado pelo Tribunal e que, a despeito de constar do acórdão proferido em embargos declaratórios que a ora recorrente “não figura nos presentes autos, ou nos autos do processo originário em que proferido o acórdão monitorado (representação TC 030.310/2017-2), como parte processual (responsável ou interessada)”, a Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda., outrora representante, teria logrado êxito em comprovar que fora admitida como interessada nos autos do processo originário, por meio de despacho exarado pelo então Relator do processo, Ministro José Múcio Monteiro (peça 50 do TC 030.310/2017-2).
18. A propósito, o Ministro Relator do TC 030.310/2017-2 expressamente afirmou que:
9. Assim sendo, por entender que o monitoramento é mero desdobramento do processo originário, a empresa recorrente, a meu ver, já reconhecida como interessada, está autorizada a intervir em qualquer etapa do processo, nos termos do art. 146 do RITCU.
10. Por fim, no que diz respeito à tempestividade do recurso, observo que, a despeito do recurso de embargos de declaração não ter sido conhecido, o relator a quo, na verdade, também se manifestou quanto ao seu mérito, ao consignar “que inexistem omissão, obscuridade ou contradição no acórdão embargado, tendo a decisão sido devida e congruentemente fundamentada e motivada com base nos pareceres técnicos inseridos o acervo processual”.
11. Por essa razão, entendo que, no caso concreto, os embargos de declaração tiveram o condão de suspender o prazo para a interposição de novos recursos, impondo-se reconhecer a tempestividade do presente pedido de reexame.



12. *Ante todo o exposto, divirjo do exame de admissibilidade realizado pela AudRecursos (peças 36 e 37) e conheço do recurso objeto da peça 30, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 278, § 1º, do RITCU.*
19. *Contudo, ao consultar a representação apresentada pela Gilead (peça 1 do TC 030.310/2017-2) e o agravo contra decisão do Relator que, inicialmente, indeferiu seu ingresso como parte (peça 31), é possível concluir que resta carente de comprovação o interesse recursal da farmacêutica.*
20. *Se não, veja-se que na representação, a Gilead se apresentou como o único laboratório produtor de medicamento à base de Entricitabina + Tenofovir aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e como o único com a tecnologia necessária e aprovada para celebrar um contrato de PDP. Todavia, teriam sido aprovadas propostas de PDP apresentadas por outros laboratórios públicos em parceria com outros laboratórios privados, que não a Gilead, que requereu, justamente, que fosse determinado ao Ministério da Saúde que não aprovasse essas propostas de PDP apresentadas pelos laboratórios públicos em parceria com outros laboratórios privados.*
21. *No citado agravo, a Gilead afirma que o objeto da representação, em linhas gerais, consistia (peça 31, p. 2, do TC 030.310/2017-2):*
na investigação de indícios de irregularidades relacionadas com propostas de PDP apresentadas pelas Instituições Públicas e seus respectivos Parceiros Privados ao Ministério da Saúde (“MS”) envolvendo a transferência de tecnologia para fabricação do IFA entricitabina + tenofovir e posterior venda ao MS para atendimento da demanda do Sistema Público de Saúde (“SUS”).
22. *A Gilead afirmou que seria o único laboratório que, comprovadamente, possuiria tecnologia e know how necessários para a produção de medicamento a base do citado IFA porque seria a única empresa com registro desse medicamento na Anvisa; que essa expertise a habilitaria a prestar informações técnicas e esclarecimentos adicionais que pudessem ser de interesse do TCU; e que assim, restaria demonstrado o direito subjetivo, bem como o atendimento ao interesse público subjacente à atuação do TCU.*
23. *A recorrente reafirma que qualquer decisão tomada na representação refletiria no seu direito subjetivo porque à época era titular de pedidos de patente pendentes de análise pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), relativos ao IFA entricitabina + tenofovir, e que caso o Tribunal não reconhecesse as propostas de PDP questionadas como ilegais, o seu direito decorrente da patente seria violado em decorrência de decisão do TCU (peça 31, p. 3, do TC 030.310/2017-2).*
24. *Assim, muito embora, a recorrente/representante tenha alegado que, em um contrato administrativo de PDP, a empresa contratada tem a obrigação de transferir a tecnologia de produção do IFA (além da tecnologia de fabricação do medicamento como produto final), o seu interesse na representação era a determinação do Ministério da Saúde para que reprovasse as propostas de PDP relativas ao IFA entricitabina + tenofovir que não tinham a recorrente como fornecedora da tecnologia.*
25. *No pedido de reexame ora analisado, a Gilead ratificou os argumentos acima descritos para que fosse reconhecido sua legitimidade para interpor o presente recurso, esclarecendo que foi a primeira empresa a primeira a possuir registro sanitário do medicamento à base do IFA acima citado, por meio de sua empresa licenciada United Medical Ltda. (peça 30, p. 2-7).*
26. *Além de ter ratificado que foi admitida como interessada no processo original, a Gilead afirma que haveria intrínseco interesse público ao redor da matéria em debate – contratos administrativos de PDP celebrados entre laboratórios públicos fabricantes de medicamentos e*



empresas privadas – e das consequências da reformulação feita nos autos do presente monitoramento.

27. *Porém, reconhecer o interesse recursal da Gilead contra a decisão do Tribunal de tornar insubsistente a determinação para que a Sectics/MS adotasse providências para implementar medidas que assegurassem a transferência de tecnologia de produção do IFA para o parceiro público no âmbito das PDPs a serem celebradas – qualquer PDP e não aquelas especificamente questionadas pela recorrente –, seria admitir que qualquer laboratório público ou privado teria interesse em recorrer do Acórdão 637/2023-TCU-Plenário, pois o laboratório poderia vir a firmar PDP e ser atingido pela determinação do Tribunal. Com efeito, verifica-se que a questão é ainda mais sensível no presente caso, com reflexos na racionalização processual e na discricionariedade de políticas públicas da área de saúde.*
28. *Nesse sentido, em situação que se assemelha à dos presentes autos, no voto condutor do Acórdão 1.616/2012-TCU-Plenário, o Ministro Augusto Nardes afirmou que o fato de o recorrente já ter ingressado nos autos como interessado não seria condição suficiente para o conhecimento de recurso por ele interposto, sendo necessária a demonstração, além da tempestividade, dos requisitos de admissibilidade da legitimidade e do interesse recursal, que se caracterizariam pela existência da sucumbência.*
29. *Fazendo um paralelo com a admissibilidade nos presentes autos, tem-se no acórdão acima que a parte pleiteou ingresso nos autos de representação contra edital de procedimento licitatório sem que houvesse qualquer malferimento ao seu direito subjetivo, ao passo que nos presentes autos a Gilead apresentou pedido de reexame em face de acórdão relativo a uma política pública do Ministério da Saúde, igualmente inapto a atingir seu direito subjetivo.*
30. *Com base nessas premissas, rigorosamente, seria o caso de não conhecer do pedido de reexame interposto pela Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda., em razão da ausência de interesse recursal, nos termos dos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU.*
31. *Passa-se, contudo, ao exame do mérito, tendo em vista que o recurso foi admitido pelo Exmo. Ministro Relator (peça 53).*

EXAME TÉCNICO

Delimitação

32. *Constitui objeto do presente exame de mérito verificar se:*
 - a) *há exigência normativa de internalização do IFA pelo parceiro público;*
 - b) *o atingimento dos objetivos das PDPs exige a internalização do IFA pelo parceiro público;*
 - c) *serão geradas consequências práticas negativas à internalização da tecnologia pelo parceiro público, colocando em risco a utilidade das PDPs, em razão do acórdão recorrido; e*
 - d) *o papel do TCU em propor melhorias na gestão e no aprimoramento de políticas públicas foi desconsiderado.*

Do exame da exigência de internalização do IFA pelo parceiro público

Alegações (peça 30, p. 10-21)

33. *A recorrente argumenta que, “ao arrepio do objetivo do procedimento de monitoramento”, a decisão ora recorrida concluiu que inexistia determinação legal para que o laboratório público detenha o domínio da tecnologia de fabricação do IFA (peça 30, p. 10).*
34. *Segundo a recorrente, a obrigação de transferir a tecnologia de produção do IFA (além*



da tecnologia de fabricação do medicamento como produto final) decorre tanto dos objetivos das PDPs, quanto das disposições do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 que as regulamenta e estabelece a portabilidade tecnológica como um objetivo relevante das PDPs, pois, ao fim do processo, a entidade pública deve ser capaz de transmitir para outra instituição pública todo o conhecimento necessário para a produção do produto (peça 30, p. 12).

35. Segundo a recorrente, a Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 estabeleceu que uma proposta de PDP deve atender a um “grau de integração produtiva” e que a instituição pública deve ter garantia de acesso ao conhecimento integral da tecnologia objeto da PDP, além de que teria sido expressamente previsto em seu art. 14, inciso VI, a obrigatoriedade da transferência da tecnologia do IFA à instituição pública (peça 30, p. 12-13).
36. A recorrente cita as definições de “internalização de tecnologia” e de “portabilidade tecnológica”, que constam do art. 2º do anexo XCV da Portaria de Consolidação 5/2017, e afirma que essas definições deixam claro que o papel da instituição pública em absorver a tecnologia e fabricar o produto abrange a íntegra das informações necessárias para que haja o domínio tecnológico que a torne apta à portabilidade tecnológica, incluindo, por consequência, o conhecimento necessário para a fabricação do IFA (peça 30, p. 13).
37. A recorrente afirma ser importante sublinhar que a alusão normativa à absorção de tecnologia pela instituição pública e pela entidade privada (art. 59 do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017) foi feita para que estivesse abrangida a possibilidade de o parceiro público não ser capaz de produzir o IFA, o que não significaria a exclusão da necessidade de absorção pela entidade pública de todo o conhecimento desenvolvido. Em outras palavras, havendo ou não parceiro privado responsável pela produção do IFA, deveria haver a transferência da tecnologia para o laboratório público, nas palavras da recorrente (peça 30, p. 14).
38. Assim, restaria evidente, segundo a Gilead, que o normativo que rege as PDPs estabeleceu que os contratos administrativos decorrentes devem englobar a transferência de tecnologia relativa à produção do IFA, o que não se confundiria com a tecnologia de fabricação do medicamento como produto final.
39. A recorrente afirma que o acórdão recorrido, além de negar a imperatividade normativa que impõe à instituição pública a absorção de todo o domínio tecnológico necessário para a produção do IFA pareceu se compadecer das considerações trazidas pela unidade jurisdicionada para concluir que para assegurar a absorção de todo o domínio tecnológico necessário à produção de determinado IFA, seria necessário expertise da instituição pública em todas as fases dessa produção, o que só seria cabível caso o laboratório público contasse com equipamentos e pessoal capacitado para essa produção, o que exige investimentos elevados para a verticalização integral da cadeia produtiva no âmbito das instituições públicas, incluindo os gastos para adaptação dos parques industriais, contratação de mão-de-obra especializada e capacitação tecnológica; e que, mesmo nesse cenário, não haveria garantias da eficiência do laboratório público na produção do IFA.
40. Segundo a recorrente seria um equívoco admitir que o recebimento do Arquivo Mestre da Droga (AMD), conjunto de documentos relativos ao IFA que será comercializado, com informações gerais sobre o insumo farmacêutico ativo (nomenclatura, fórmula estrutural, fórmula molecular, propriedades físico-químicas), fabricação, caracterização, controle de qualidade, substâncias de referência, embalagem, estabilidade seria suficiente para comprovar a portabilidade tecnológica do IFA para o parceiro público (peça 30, p. 15).
41. Ainda segundo a recorrente, o AMD é um documento imprescindível para a autonomia da



instituição pública em relação a assuntos regulatórios sobre a transferência de tecnologia, mas a apropriação da íntegra de todas as informações necessárias para que haja o domínio tecnológico de toda a cadeia produtiva – o que inclui o conhecimento necessário para a fabricação do insumo farmacêutico ativo –, não tornaria o laboratório público, de fato, apto à portabilidade tecnológica.

42. *Ou seja, a posse do AMD sem a efetiva produção do IFA, ainda que em pequena proporção, não comprovaria a absorção da tecnologia transferida por meio da PDP, pois para assegurar a absorção de todo o domínio tecnológico necessário à produção de determinado IFA seria necessária a expertise da instituição pública em todas as fases da produção.*
43. *Consoante a recorrente, ao tornar ineficaz a determinação do item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, o TCU iria de encontro ao sentido normativo traçado no Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 e deixaria de contribuir com a melhoria da gestão de uma política pública voltada à promoção do desenvolvimento industrial do Brasil na área de medicamentos.*
44. *A recorrente argumenta que, se o TCU entende pertinentes as justificativas de limitação de equipamentos e de pessoal capacitado para produção do IFA e de ausência de infraestrutura deveria recomendar a adoção de medidas futuras para superar as supostas limitações elencadas, de modo a viabilizar a produção do IFA, e não, simplesmente, anular toda a discussão travada no TC originário (peça 30, p. 16).*
45. *A recorrente transcreve, então, diversos trechos da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, relativas à prestação de contas ordinária da Sctie do exercício de 2017, apreciada por meio do Acórdão 3.757/2023-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, para fundamentar suas alegações quanto à necessidade de adoção de providências para garantir a internalização da tecnologia objeto da PDP pelo parceiro público (peça 30, p. 16-21).*

Análise

46. *Inicialmente, tem-se que o Regimento Interno do TCU (RITCU) conceitua os monitoramentos como instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos e em nenhum momento proíbe que, em sede desse tipo de fiscalização, as deliberações originárias sejam rediscutidas e, em consequência, alteradas, modificadas, anuladas, tornadas insubsistentes.*
47. *Inclusive, o art. 278, § 5º, do RITCU estabelece que não se conhecerá de recurso contra deliberação proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal em que não tenham sido rediscutidas questões de mérito, nem imposto nenhum tipo de sanção, o que demonstra que, em sede de monitoramento, é possível a rediscussão do mérito das deliberações do processo original e, consequentemente, a sua anulação.*
48. *Quanto à obrigatoriedade de transferência de tecnologia de produção do IFA, o entendimento correto do item 9.3 Acórdão 544/2020-TCU-Plenário, alterado pelo acórdão recorrido, preliminarmente ao monitoramento, já abrangia somente o domínio tecnológico necessário para a produção do medicamento e não a transferência da produção do medicamento, propriamente dita, para o laboratório público (parágrafos 13-15).*
49. *Em que pese tal esclarecimento do Tribunal, a antiga Sctie, após ponderar sobre as diferenças entre IFAs sintéticos e biológicos, informou que, no caso dos sintéticos, quando o Tribunal determina a necessidade de se assegurar a transferência de tecnologia de produção do IFA para os laboratórios públicos, há a inevitável consequência de obrigar o laboratório público a produzir efetivamente o IFA, ainda que em menor escala porque não haverá como*



provar que se detém a tecnologia de produção sem produção do IFA em alguma escala.

50. No caso dos medicamentos biológicos, no entendimento da Sctie/MS, para cumprimento da determinação do TCU, não haveria necessidade de qualquer medida adicional além das exigências já previstas na norma de regência, pois o que importaria para garantir a autonomia da instituição pública na produção de biológicos é ter acesso ao Banco de Células Mestres, que carrega a identidade do medicamento e permite a construção do Banco de Células de Trabalho e o cultivo das células que produzirão as biomoléculas que irão compor o lote de produção (peça 12, p. 4-5).
51. A unidade técnica (UT) demonstrou na instrução do monitoramento que não há qualquer passagem nos normativos de regência das PDPs que implique na obrigatoriedade da transferência de tecnologia de produção do IFA ao parceiro público, pois a absorção dessa tecnologia pode se dar por uma entidade privada desenvolvedora nacional e produtora local (peça 12).
52. Nesse ponto, faz-se importante transcrever trechos do voto condutor do Acórdão 1.171/2020-Plenário que se contrapõe o entendimento em relação ao determinado no item 9.3 do Acórdão 544/2020 (peça 87 do TC 030.318/2017-3):

103. Tem-se, assim, que não há obrigatoriedade para a transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público. Há, sim, a obrigatoriedade de nacionalização de toda a cadeia produtiva, inclusive da fabricação do IFA, e da internalização da tecnologia por parte do laboratório público, tornando-o detentor de todas as informações que garantam o domínio tecnológico e apto à portabilidade tecnológica para o atendimento das demandas do SUS, não havendo, repita-se, obrigatoriedade do domínio da tecnologia de todas as etapas de produção do medicamento, muito embora fosse desejável.

104. Tal fato, inclusive, se dá em virtude da **segregação e da especialização das indústrias farmoquímicas, químicas e farmacêuticas**.

105. As indústrias farmoquímicas e químicas trabalham com a extração dos farmoquímicos (produtos químicos que possuem atividade farmacológica) de várias formas, por processos extrativos do reino animal, do vegetal, ou, ainda, por síntese química. Nesse sentido, a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) considera a expressão “insumos farmacêuticos ativos” (IFA) para definir os farmoquímicos, que também são usados como sinônimo para “princípio ativo”, presente nos medicamentos. Já a indústria farmacêutica é a responsável pela produção do medicamento, como produto final. É o ramo de produção dedicado à pesquisa, desenvolvimento, fabricação e distribuição de remédios e itens voltados ao tratamento de doenças.

106. As três indústrias estão profundamente relacionadas entre si, mas guardam importantes diferenças, desempenhando papéis autônomos e complementares. Possuem, ainda, parques industriais diversos, vocacionados para suas próprias atividades. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho de artigo publicado no boletim BNDES Setorial 41, mar. 2015, p.45-46, sobre o complexo industrial da saúde:

“De forma resumida, a fabricação de medicamentos consiste em duas etapas principais. Em primeiro lugar, as unidades farmoquímicas convertem intermediários de síntese em IFAs. O intermediário de síntese é a matéria-prima para a produção de um princípio ativo, normalmente oriundo da indústria petroquímica (nafta) ou da biomassa (extratos vegetais). O segundo passo é a formulação final dos medicamentos. Durante esse processo, as empresas farmacêuticas misturam os IFAs e os excipientes [outros ingredientes farmacêuticos não ativos ou adjuvantes farmacotécnicos] e, em seguida, transformam a mistura em pílulas e comprimidos, líquidos, pó para soluções ou enchimento de cápsulas, e, finalmente, embalam o produto para serem comercializados.

A produção das formulações finais pela indústria farmacêutica requer diferentes habilidades e equipamentos em comparação com a fabricação de IFAs. A tecnologia para obtenção do fármaco



(síntese química) envolve a transformação de compostos químicos, com a alteração de suas estruturas moleculares até a obtenção da molécula (princípio ativo) desejada, enquanto a etapa de formulação exige conhecimentos farmacotécnicos. As diferentes competências de cada etapa contribuem para a existência de modelos híbridos de empresas, como as farmacêuticas verticalizadas (que também produzem seus princípios ativos), produtores independentes de IFAs e farmacêuticas focadas exclusivamente em formulação” (grifos acrescentados).

107. Ora, a maioria dos laboratórios públicos encontram-se inseridos no ramo da indústria farmacêutica, sendo o caso, por exemplo, de todas as instituições públicas mencionadas no presente processo, *daí a impossibilidade fática de se determinar, genericamente, a “transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) a serem celebradas”, já que não teriam como produzir o IFA nos seus respectivos parques industriais.*

108. Do exposto, *evoluindo na posição anteriormente adotada, entendo não ser o caso de se expedir qualquer determinação ao Ministério da Saúde no sentido de que sejam implementadas medidas que assegurem a transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) a serem celebradas.*

53. Quanto aos conceitos de portabilidade e internalização tecnologia, por exemplo, citados pela recorrente, a instrução da unidade técnica tornou evidente que estes conceitos estão vinculados ao objeto da PDP. Caso o objeto da PDP seja a produção do IFA, a transferência de tecnologia e a capacidade de realizar a portabilidade tecnológica ao final do processo se referem ao insumo farmacêutico (peça 12, p. 17).
54. Por outro lado, caso o objeto da PDP seja a produção do medicamento, apesar da exigência de nacionalização da produção do IFA pelo parceiro privado, não há qualquer normativa quanto à obrigatoriedade de transferência da tecnologia de produção do IFA para o laboratório público, situação em que a transferência de tecnologia para a instituição pública e a capacidade de realizar a portabilidade tecnológica ao final do processo se referem à produção do medicamento.
55. Especificamente em relação ao mencionado art. 14, inciso VI, do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 citado pela recorrente (parágrafo 35), tem-se que o artigo apresenta as diretrizes que nortearão a elaboração da proposta de projeto do PDP e estabelece que, quanto ao grau de integração produtiva, a proposta deve conter previsão da internalização da tecnologia pela instituição pública. Assim, caso o objeto da PDP seja a transferência de tecnologia de um medicamento sintético, haverá a internalização da tecnologia da produção do medicamento, enquanto o IFA será produzido pelo parceiro privado. No caso de medicamento biológico, há a diferença apontada pela Sctie, pois a autonomia da instituição pública na produção de biológicos é garantida pelo acesso ao Banco de Células Mestres (parágrafo 50).
56. Importante, inclusive, verificar as responsabilidades institucionais dos participantes de uma PDP, previstas nos arts. 68 e 69 do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017, pois, enquanto compete à instituição pública garantir, junto a seu parceiro privado, a internalização da produção nacional do IFA (art. 68, inciso IX), à instituição privada compete garantir no projeto executivo, na esfera de sua responsabilidade, a internalização da produção nacional do IFA (art. 69, inciso IV).
57. Assim, nota-se que, enquanto a instituição pública sozinha não tem a atribuição de internalizar a produção do IFA, o parceiro privado deve garantir a internalização da produção do IFA, no caso dos medicamentos sintéticos, mais uma vez, ressalte-se.
58. No tocante às afirmações da recorrente segundo as quais o TCU “teria se compadecido”



com as considerações da unidade jurisdicionada, não é demais lembrar que, conforme o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

59. O TCU, dessa forma, não pode desconsiderar as limitações orçamentárias, financeiras, a falta de pessoal capacitado, de instalações fabris e os próprios objetivos e exigências das transferências de tecnologia para produção de medicamentos, além da atividade dos laboratórios públicos brasileiros que não são unidades farmoquímicas.
60. Quanto às afirmações da recorrente sobre o equívoco que seria admitir que o recebimento do Arquivo Mestre da Droga comprovaria a portabilidade tecnológica do IFA para o parceiro público, a própria Sctie, atual Sectics, afirmou que a única forma de comprovar essa portabilidade seria produzir o IFA em alguma escala, dentro dos padrões regulatórios e sanitários vigentes (peça 12, p. 5).
61. Ademais, como já demonstrado, a transferência de tecnologia de produção do IFA destina-se ao laboratório privado nacional participante da PDP e não ao laboratório público e aquele será o responsável pela internalização da produção do insumo.
62. Segundo a Sctie, a posse do AMD pelo laboratório público garante o necessário conhecimento técnico das características do IFA a ser utilizado na composição do produto acabado e possibilita ao laboratório público implementar metodologias analíticas validadas e efetivas, no controle da qualidade tanto do IFA como do produto acabado, afiançando, ao final do processo, a distribuição de medicamentos seguros e eficazes (peça 12, p. 6).
63. ***Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados pela recorrente não têm o condão de alterar o acórdão recorrido e reestabelecer a determinação original do item 9.3 do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário.***

Do exame dos objetivos das PDPs

Alegações (peça 30, p. 12-15)

64. A recorrente destaca que, dentre os objetivos das PDPs, estão a ampliação do acesso da população a produtos estratégicos e a diminuição da vulnerabilidade do SUS em relação a produtos importados, bem como o fomento ao desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos para a inovação no âmbito das instituições públicas (peça 30, p. 12).
65. De acordo com a recorrente, o normativo de regência das PDPs atribuiu às instituições públicas o dever de absorver a tecnologia para a fabricação do produto ao final da fase de internalização da tecnologia, quando a instituição pública seria a detentora de todas as informações que garantiriam o domínio tecnológico e estaria apta à portabilidade tecnológica para o atendimento das demandas do SUS.
66. A recorrente afirma que a portabilidade tecnológica tem por objetivo ampliar o número de instituições públicas com domínio de determinada tecnologia e, em decorrência, superar a vulnerabilidade do SUS através da propagação da tecnologia recebida por meio da PDP e que esta disposição só faz sentido se for transferida também a tecnologia de produção do IFA, pois, do contrário, a instituição pública continuará dependente da principal tecnologia do medicamento.
67. Ainda segundo a recorrente, seria importante destacar que a nacionalização da produção do IFA por uma das empresas contratadas não se confundiria, nem substituiria a transferência da tecnologia de produção do IFA para a instituição pública e que, mesmo ambos sendo imperativos num contrato administrativo de PDP, o conteúdo de cada uma dessas obrigações



seria diferente. A primeira consistiria em efetivamente produzir o IFA no Brasil, o que, nos termos da Portaria de Consolidação, poderia ficar a cargo de uma das empresas contratadas, enquanto a segunda consistiria em transferir à instituição pública todo o conhecimento e informações necessárias para a produção do IFA, para que esta fique apta a produzi-lo.

68. A instituição pública certamente deve, segundo a recorrente, ter o domínio da tecnologia de produção do IFA, não somente caso opte por produzi-lo futuramente, mas também para a possibilidade de portabilidade tecnológica.
69. Assim, o Acórdão 637/2023-TCU-Plenário, mereceria ser reexaminado porque ignoraria totalmente, nas palavras da recorrente, o dever imposto pela Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 de exigir da empresa contratada a transferência da tecnologia de produção do IFA.

Análise

70. A instrução da unidade técnica ponderou que o objetivo de redução da vulnerabilidade do SUS não é inviabilizado pela ausência de transferência da tecnologia de produção do IFA para o laboratório público, dado que a nacionalização do IFA pelo parceiro privado já atende, mesmo que parcialmente, a esse objetivo (peça 12, p. 17-18).
71. Além disso, conforme a UT, a obrigatoriedade da transferência da tecnologia de produção do IFA para o laboratório público não é capaz de garantir a autossuficiência do SUS na produção do medicamento objeto de PDP diante do risco de o parceiro privado que nacionalizou a produção do insumo farmacêutico encerrar sua atuação no País, dado que não há garantias de que o laboratório público conseguirá, nesse cenário, atuar com a eficiência necessária para continuar a produção do IFA de forma econômica.
72. Ademais, “reduzir a vulnerabilidade do SUS” é um dos objetivos das PDPs, dentre os quais também estão incluídos, conforme art. 3º do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017: ampliar o acesso da população a produtos estratégicos e diminuir a vulnerabilidade do SUS; racionalizar o poder de compra do Estado, mediante a centralização seletiva dos gastos na área da saúde, com vistas à sustentabilidade do SUS e à ampliação da produção no País de produtos estratégicos; proteger os interesses da Administração Pública e da sociedade ao buscar a economicidade e a vantajosidade, considerando-se preços, qualidade, tecnologia e benefícios sociais; fomentar o desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos para a inovação no âmbito das instituições públicas e das entidades privadas, contribuindo para o desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Ceis) e para torná-las competitivas e capacitadas; buscar a sustentabilidade tecnológica e econômica do SUS a curto, médio e longo prazos, com promoção de condições estruturais para aumentar a capacidade produtiva e de inovação do País, contribuir para redução do déficit comercial do CEIS e garantir o acesso à saúde; estimular o desenvolvimento da rede de produção pública no País e do seu papel estratégico para o SUS.
73. Com um leque tão grande de objetivos, é ilógico exigir que todos os produtos de PDP atendessem em igual medida a todos os objetivos. O lógico é que enquanto um produto atende em maior grau um objetivo, outro produto atenderia em maior grau outro. É só lembrar que, no caso dos medicamentos biológicos, os laboratórios públicos que são os destinatários do Banco de Células Mestre, caso detenham toda a tecnologia de produção do IFA e do medicamento, poderão ser autossuficientes na produção do medicamento objeto da PDP.
74. Diante do exposto, entende-se que a redução da vulnerabilidade do SUS não é inviabilizada pela ausência de transferência da tecnologia de produção do IFA para o laboratório público e que as PDPs contemplam outros objetivos, além da redução da vulnerabilidade do SUS, os quais podem ser atingidos mesmo que o SUS não atinja a



autossuficiência na produção do objeto da PDP.

75. ***Desta forma, propõe-se a rejeição das razões recursais e a manutenção da redação do acórdão recorrido.***

Do exame das alegadas consequências práticas negativas do acórdão recorrido

Alegações (peça 30, p. 22-24)

76. *A recorrente afirma que, ao tornar insubsistente o item 9.3 do Acórdão Monitorado, o TCU ignorou o consequencialíssimo de sua decisão para admitir que os recursos a serem empregados em PDPs serviriam apenas para o enriquecimento ilícito das parceiras privadas, na medida em que não há qualquer garantia da transferência de tecnologia para produção do IFA (peça 30, p. 22).*
77. *Ao modificar o dispositivo monitorado, o TCU teria sinalizado para as futuras PDPs que não seria necessário tomar as providências para incorporar a tecnologia de produção do IFA ou que seria possível manter-se dependente de laboratórios privados. De forma absurda, seria admitida a possibilidade de perda da tecnologia nacionalmente, na hipótese de o laboratório privado parar de operar no Brasil.*
78. *Segundo a recorrente, o TCU se afastou completamente da intenção concretizadora da norma, dos objetivos e valores que permeiam a política pública de PDPs, pois teria desconsiderado a situação real de desvantagem intelectual e econômica que a decisão produz à Administração Pública, em absoluto descompasso com Lindb que em seu art. 20 impõe que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.*
79. *Ainda segundo a recorrente, o citado artigo da Lindb impõe que o órgão julgador, inclusive o controlador, antes de proferir sua decisão, se debruce sobre análises e ponderações quanto à concretude e à proporcionalidade de suas decisões, isto é, impõe que se leve em consideração a situação de realidade que a decisão irá produzir, seus potenciais efeitos.*
80. *A recorrente cita inclusive declarações do jurista Marçal Justen Filho, segundo o qual o art. 20 Da Lindb não implica em “demandar a capacidade de a autoridade prever aquilo que seja imprevisível ou conhecer aspectos impossíveis de serem avaliados da realidade”. O dispositivo apenas exigiria que a autoridade considere a relevância política, social e econômica das decisões que adotar.*
81. *Segundo a recorrente, no caso sob apreço, caso mantida a decisão que permita que as PDPs não prevejam a internalização do IFA, serão graves os prejuízos ao erário, pois não restará cumprida a finalidade da política pública de contribuir para a redução da dependência tecnológica do SUS na produção de IFA de medicamentos estratégicos (peça 30, p. 22-23).*
82. *A recorrente argumenta que, caso o TCU tenha ponderado nos termos do art. 22 da Lindb, ainda assim a decisão mereceria adequação para que se tornasse mais acertada para o atingimento dos objetivos pretendidos pelas PDPs, sendo possível a adoção de soluções alternativas à invalidação do provimento administrativo.*
83. *A recorrente cita os objetivos das PDPs, previstos no Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017, e afirma que seria evidente a irregularidade de uma PDP que não assegure a internalização do IFA, para que de fato seja “concretizada a emancipação do SUS”, pois, na prática, ocorreria apenas uma mera troca de fornecedores de medicamentos.*
84. *De acordo com a recorrente, caso não ocorra a transferência da tecnologia de produção do IFA, a instituição pública, embora passe a deter a tecnologia de fabricação do medicamento, continuaria dependente da principal informação e o objetivo de superar a*



vulnerabilidade do SUS não seria alcançado.

85. Ainda segundo a recorrente, o TCU teria desconsiderado que o que estava sendo monitorado seria a efetiva independência dos laboratórios públicos em relação aos privados na produção do IFA e como isso seria operacionalizado pela Sctie/MS (peça 30, p. 23-24).
86. Por fim, segundo a recorrente, com a manutenção da decisão do TCU, haveria um contrato administrativo de PDP, com todos os gastos a ele inerentes, custeados pelo Ministério da Saúde, que não alcançaria o seu objetivo de contribuir para a redução da dependência tecnológica do SUS na produção de IFA de medicamentos.

Análise

87. Ao contrário do afirmado pela recorrente, a decisão do TCU não permite e tampouco encoraja que futuras PDPs não incorporem a tecnologia de produção do IFA, pois, como já registrado neste exame de mérito e como previsto no normativo de regência das PDPs, a tecnologia de produção do IFA deve ser incorporada pelo parceiro privado que será o responsável pela produção.
88. As afirmações da recorrente de que o TCU não ponderou as consequências de sua decisão devem ser igualmente afastadas, pois a decisão do TCU alinha-se ao conteúdo da norma de regência das PDPs, além de não exigir dos laboratórios públicos aquilo que está além de suas capacidades institucionais. As instituições públicas participantes das PDPs são farmacêuticas e não farmoquímicas e, portanto, não detém expertise tampouco estrutura predial ou produtiva para produção de IFA de medicamentos sintéticos.
89. E para não deixar de mencionar a Lindb, como já relatado nos parágrafos 58-59, conforme o art. 22 do diploma normativo, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, e, dessa forma, o TCU não pode, em suas decisões, desconsiderar as limitações orçamentárias, financeiras, a falta de pessoal capacitado, de instalações fabris e os próprios objetivos e exigências das políticas públicas, além das atividades dos laboratórios públicos brasileiros que não se destinam à produção de IFA de medicamentos sintéticos.
90. Assim, o TCU pondera sim a consequência das suas decisões e não visualiza graves prejuízos ao erário ou à política pública em razão da sua decisão, pois a absorção e a nacionalização do IFA devem ser realizadas ainda que por um laboratório privado.
91. As demais alegações da recorrente quanto ao não atingimento da redução da dependência tecnológica do SUS e à função de um monitoramento já foram analisadas nos tópicos anteriores.
92. **Ante o exposto, propõe-se a rejeição das razões recursais e a manutenção da redação do acórdão recorrido.**

Do exame de eventual desconsideração do papel do TCU em propor melhorias na gestão e no aprimoramento de políticas públicas

Alegações (peça 30, p. 21-22)

93. A recorrente afirma que, no presente caso, seria mais acertado que o TCU promovesse a conversão da “insubsistência” do item 9.3 em “recomendação”, a fim que unidade jurisdicionada pudesse se planejar com o intuito de promover as necessárias providências, como realização de investimentos materiais, contratação de pessoal especializado, para “efetivar a incorporação do ‘IFA’” nas instituições públicas, ainda que em pequena escala, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão dos programas e ações de governo no âmbito



das PDPs (peça 30, p. 21).

94. Segundo a recorrente, a falta de uniformização das decisões do TCU impede a existência de posições consolidadas, prejudica as decisões do próprio TCU, traz insegurança jurídica, incentiva decisões desrazoáveis, causa desordem à Administração Pública e produz risco potencial à fiscalização das PDPs.
95. Nas palavras da recorrente, é necessário um posicionamento uniforme da Corte sobre temas de fiscalização de PDPs, por tratar-se de matéria de interesse geral que tem potencial impacto para a Administração Pública.

Análise

96. A Resolução TCU 315/2020, que disciplina a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCU, estabelece que as recomendações, que devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (art. 11).
97. Ademais, para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observados alguns pressupostos, entre os quais, apresentar boa relação custo-benefício e apontar oportunidades de melhoria relevantes, indicando o que pode ser feito e o resultado esperado.
98. Desta forma, a proposição da recomendação sugerida pela recorrente deveria contar ou com uma base normativa ou com critérios técnicos que a justificasse. A normativa, como já demonstrado, é inexistente e não foram apresentadas boas práticas ou estudos que justifiquem a alteração do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 para incluir a obrigatoriedade de transferência da tecnologia de produção do IFA diretamente para o parceiro público.
99. Todavia, ciente da necessidade de o Ministério da Saúde estabelecer métricas para avaliação dos resultados alcançados e a demonstração da realização dos objetivos das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, o TCU recomendou ao Ministério, por meio do Acórdão 2.015/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que abstenha-se de celebrar novas PDPs até que sejam estabelecidos mecanismos para avaliar objetivamente a conclusão e a eficácia da transferência e da internalização de tecnologia das PDP, bem como para medir a realização dos objetivos definidos no art. 3º do Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017.
100. Por fim, em relação à afirmação acerca da necessidade de um posicionamento uniforme da Corte sobre temas de fiscalização de PDPs, não há decisões vigentes no TCU que contrariem o acórdão recorrido, além de que o acórdão recorrido está em consonância com a recomendação acima citada proferida nos autos do acompanhamento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo firmadas no âmbito do Ministério da Saúde realizado pela Secretaria de Controle Externo da Saúde, atual Unidade de Auditoria Especializada em Saúde, no período de 3/3/2022 a 5/8/2022 (TC 034.653/2018-0).
101. Considerando que as alegações da recorrente são insuficientes para a alteração do acórdão recorrido, propõe-se a rejeição das razões recursais.
102. Por fim, considerando a admissão do recurso pelo Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 53), torna-se conveniente notificar a recorrente acerca do seu interesse em produzir sustentação oral, conforme requerido em outras oportunidades nos autos (peças 44 e 54), e indeferido em razão da pendência do reconhecimento da condição de parte ou não apreciado por falta do conhecimento da peça recursal (peças 45 e 46).

CONCLUSÃO



103. Das análises anteriores, conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso, considerando que:

a) não há respaldo normativo para a exigência de internalização do insumo farmacêutico ativo (IFA) pelo parceiro público, de modo que cabe observar se o objeto da PDP é a nacionalização da produção do IFA ou do medicamento, bem como as limitações orçamentárias, de pessoal capacitado, de instalações fabris e os objetivos e exigências das transferências de tecnologias para produção de medicamentos e/ou IFA;

b) não caracteriza afronta aos objetivos das parcerias público privadas (PDP) a ausência da transferência de tecnologia de produção do IFA para o laboratório público, o que também não inviabiliza a persecução do objetivo de redução da vulnerabilidade do SUS;

c) não foram desconsideradas as consequências práticas da decisão do TCU, pelo contrário, não se vislumbra prejuízo ao erário ou às políticas públicas de saúde em razão da decisão recorrida, visto que a absorção e a nacionalização do IFA devem ser realizadas, ainda que por um laboratório privado;

d) não foi desconsiderado o papel do TCU em propor melhorias na gestão e no aprimoramento de políticas públicas, mas, sim que não há base normativa, critérios técnicos ou boas práticas de gestão que justifiquem uma “recomendação” alinhada com o conteúdo da determinação desconstituída pela decisão recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. contra o Acórdão 637/2023-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RITCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida à recorrente, à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde do Ministério da Saúde e aos demais interessados;

c) notificar a recorrente acerca do seu interesse em produzir sustentação oral, conforme requerido anteriormente ao conhecimento da peça recursal.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. e Gilead Sciences Inc. contra o Acórdão 637/2023-Plenário, que em monitoramento tornou insubsistente o subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-Plenário, integrado pelo Acórdão de relação 1.065/2023-Plenário, que não conheceu dos embargos de declaração anteriormente opostos pelas ora recorrentes.

2. Contra a referida deliberação foi interposto pedido de reexame pela empresa Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda., tendo a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em manifestação preliminar, se manifestado pelo não conhecimento do pedido de reexame, em razão da ausência de interesse recursal, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e art. 282 do RITCU, **in verbis**:



“[...] não há que se falar em sucumbência das partes, já que o acórdão impugnado cuida apenas de monitoramento do Acórdão 544/2020-TCU-Plenário (peça 15), acerca do qual não houve rediscussão de questões de mérito nem imposição de sanção, nos termos do artigo 278, §5º, do Regimento Interno do TCU, a seguir transcrito:

Art. 278. O relator do recurso apreciará sua admissibilidade e fixará os itens do acórdão sobre os quais ele incide, na hipótese e para os fins do § 1º do art. 285, em prazo a ser definido em ato normativo, após exame preliminar da unidade técnica. § 5º Não se conhecerá de recurso contra deliberação proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal em que não tenham sido rediscutidas questões de mérito, nem imposto nenhum tipo de sanção. (grifo acrescido).”

3. Por meio de despacho datado de 6/3/2024, divergi da unidade técnica quanto ao juízo negativo de admissibilidade do recurso, determinando, em consequência, que a AudRecursos se manifestasse quanto ao mérito do recurso interposto.

4. Em nova manifestação, a unidade técnica reiterou o posicionamento quanto ao juízo negativo de admissibilidade e, no mérito, concluiu pela sua negativa de provimento, em razão dos seguintes fundamentos:

“a) não há respaldo normativo para a exigência de internalização do insumo farmacêutico ativo (IFA) pelo parceiro público, de modo que cabe observar se o objeto da PDP é a nacionalização da produção do IFA ou do medicamento, bem como as limitações orçamentárias, de pessoal capacitado, de instalações fabris e os objetivos e exigências das transferências de tecnologias para produção de medicamentos e/ou IFA;

b) não caracteriza afronta aos objetivos das parcerias público privadas (PDP) a ausência da transferência de tecnologia de produção do IFA para o laboratório público, o que também não inviabiliza a persecução do objetivo de redução da vulnerabilidade do SUS;

c) não foram desconsideradas as consequências práticas da decisão do TCU, pelo contrário, não se vislumbra prejuízo ao erário ou às políticas públicas de saúde em razão da decisão recorrida, visto que a absorção e a nacionalização do IFA devem ser realizadas, ainda que por um laboratório privado;

d) não foi desconsiderado o papel do TCU em propor melhorias na gestão e no aprimoramento de políticas públicas, mas, sim que não há base normativa, critérios técnicos ou boas práticas de gestão que justifiquem uma “recomendação” alinhada com o conteúdo da determinação desconstituída pela decisão recorrida.”

5. Preliminarmente, ratifico o juízo positivo de admissibilidade do presente pedido de reexame.

6. Em primeiro lugar, anoto que, em monitoramento, foi tornada sem efeito determinação que se originou de pedido formulado na representação encaminhada pela ora recorrente, tendo havido, assim, inegável rediscussão do mérito em relação ao que havia sido deliberado anteriormente pelo Tribunal.

7. Desse modo, não tem incidência, no caso concreto, o disposto no § 5º do art. 278 do RITCU.

8. Importante, ainda, registrar que, a despeito de constar do acórdão proferido em embargos declaratórios que a ora recorrente *“não figura nos presentes autos, ou nos autos do processo originário em que proferido o acórdão monitorado (representação TC 030.310/2017-2), como parte processual (responsável ou interessada)”*, a empresa Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda., outrora representante, logrou êxito em comprovar no presente recurso que fora sim admitida como



interessada nos autos do processo originário, por meio de despacho exarado pelo então relator do processo, Ministro José Múcio Monteiro (peça 50 do TC 030.310/2017-2).

9. Assim sendo, por entender que o monitoramento é mero desdobramento do processo originário, a empresa recorrente, a meu ver, já reconhecida como interessada, está autorizada a intervir em qualquer etapa do processo, nos termos do art. 146 do RITCU, restando preclusa qualquer discussão a esse respeito.

10. Por fim, no que diz respeito à tempestividade do recurso, observo que, a despeito do recurso de embargos de declaração não ter sido conhecido, o relator **a quo**, na verdade, também se manifestou quanto ao seu mérito ao consignar “*que inexistem omissão, obscuridade ou contradição no acórdão embargado, tendo a decisão sido devida e congruentemente fundamentada e motivada com base nos pareceres técnicos inseridos no acervo processual*”.

11. Por essa razão, entendo que, no caso concreto, os embargos de declaração tiveram o condão de suspender o prazo para a interposição de novos recursos, impondo-se reconhecer a tempestividade do presente pedido de reexame.

12. Desse modo, divirjo do exame de admissibilidade realizado pela AudRecursos (peças 36 e 37) e conheço do recurso objeto da peça 30, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 278, § 1º, do RITCU.

13. Quanto ao seu mérito, anoto que a tese sustentada pela recorrente no seu recurso, qual seja, a de que, no âmbito das parcerias de desenvolvimento produtivo (PDPs), haveria a obrigatoriedade de que a tecnologia de produção do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) fosse transferida para o parceiro público, foi superada pelo Plenário deste Tribunal por ocasião do julgamento do TC 030.318/2017-2, no qual foi proferido o Acórdão 1.171/2020-Plenário, da minha relatoria, contendo a seguinte crítica em relação ao subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-Plenário, que veio a ser tornado insubsistente pelo Acórdão 637/2023-Plenário, **verbis**:

“101. Não há, no âmbito da legislação infraconstitucional aplicável à PDP, qualquer determinação legal que estabeleça que o laboratório público detenha o domínio da tecnologia de fabricação do IFA, sendo certo, de outro lado, que a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 544/2020-Plenário, acima referida, vai de encontro ao disposto no Anexo XCV da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017, que atualmente disciplina o procedimento para a apresentação de PDP, senão vejamos:

‘Art. 2º Para efeitos deste Anexo, são adotados os seguintes conceitos: (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 2º)

I - Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP): parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do País em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 2º, I)

(...)

V - instituição pública: órgão ou entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, de uma das três esferas do governo, que atue em pesquisa, desenvolvimento ou produção de medicamentos, soros, vacinas ou produtos para a saúde; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 2º, V)

VI - entidade privada: pessoa jurídica de direito privado, não integrante da Administração Pública, Direta ou Indireta, que seja detentora, desenvolvedora, possua licença da tecnologia a ser transferida ou que seja responsável pela produção de uma etapa da cadeia produtiva no País; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 2º, VI)

(...)



XV - internalização da tecnologia: finalização do processo de desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia objeto da PDP pela instituição pública, tornando-a detentora de todas as informações que garantam o domínio tecnológico e apta à portabilidade tecnológica para o atendimento das demandas do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 2º, XV)

(...)

Art. 3º São objetivos das PDP: (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 3º)

(...)

V - fomentar o desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos para a inovação no âmbito das instituições públicas e das entidades privadas, contribuindo para o desenvolvimento do CEIS e para torná-las competitivas e capacitadas; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 3º, V)

(...)

Art. 14. A elaboração de proposta de projeto de PDP observará as seguintes diretrizes: (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14)

I - quanto aos sujeitos participantes, serão indicadas de forma pormenorizada: (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14, I)

a) a instituição pública responsável pela absorção da tecnologia e fabricação do produto ao final da fase de internalização de tecnologia da PDP; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14, I, a)

b) a entidade privada detentora ou desenvolvedora da tecnologia do produto, que será responsável pela transferência da tecnologia à instituição pública; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14, I, b)

c) a instituição pública ou entidade privada desenvolvedora nacional e produtora local do insumo farmacêutico ativo (IFA) ou componente tecnológico crítico; e (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14, I, c)

d) a motivação para a escolha das entidades privadas participantes da PDP pelas instituições públicas; (Origem: PRT MS/GM 2531/2014, Art. 14, I, d)

(...)

VI - quanto ao grau de integração produtiva:

a) previsão da internalização da tecnologia pela instituição pública;

b) em caso de utilização, no início do projeto, de IFA ou de componente tecnológico crítico internacional, devem ser apontados os fabricantes e locais de fabricação;

c) demonstração de que a entidade privada praticará um grau de integração produtiva em território nacional pertinente com a produção nacional do produto objeto da PDP, sendo que:

1. para produtos de síntese química e síntese mista, o projeto deve contemplar a verticalização nacional de etapas produtivas significativas para o parque produtivo nacional farmoquímico e a garantia de acesso da instituição pública ao conhecimento tecnológico, incluindo-se o Arquivo Mestre da Droga (AMD);

2. para produtos biológicos, obrigatoriedade de garantia da transferência do Banco de Células Mestre além dos conhecimentos tecnológicos requeridos para produção do produto no País; e

3. para produtos em saúde, o projeto deve contemplar a produção do componente tecnológico crítico, aplicando-se, no que couber, as regras de origem ou o PPB, respeitando-se, quando for o caso, a dificuldade para a produção no País de componentes de uso não específico para a área da saúde como, por exemplo, os componentes microeletrônicos; (grifos acrescidos).

102. Da leitura do normativo acima referido, verifica-se que a celebração de PDP envolve os seguintes agentes: i) o Ministério da Saúde, a quem cabe aprovar os

respectivos projetos e adquirir os medicamentos na constância da PDP; ii) o laboratório público, a quem cabe absorver a tecnologia de fabricação do produto ao final da fase de internalização de tecnologia da PDP e motivar a escolha das entidades privadas participantes da PDP; iii) a entidade privada, detentora ou desenvolvedora da tecnologia do produto, a quem cabe realizar a transferência da tecnologia para o laboratório público; e iv) a instituição pública ou entidade privada, desenvolvedora nacional e produtora do insumo farmacêutico ativo em território brasileiro (nacionalização da produção do IFA).

103. Tem-se, assim, que não há obrigatoriedade para a transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público. Há, sim, a obrigatoriedade de nacionalização de toda a cadeia produtiva, inclusive da fabricação do IFA, e da internalização da tecnologia por parte do laboratório público, tornando-o detentor de todas as informações que garantam o domínio tecnológico e apto à portabilidade tecnológica para o atendimento das demandas do SUS, não havendo, repita-se, obrigatoriedade do domínio da tecnologia de todas as etapas de produção do medicamento, muito embora fosse desejável.

104. Tal fato, inclusive, se dá em virtude da segregação e da especialização das indústrias farmoquímicas, químicas e farmacêuticas.

105. As indústrias farmoquímicas e químicas trabalham com a extração dos farmoquímicos (produtos químicos que possuem atividade farmacológica) de várias formas, por processos extrativos do reino animal, do vegetal, ou, ainda, por síntese química. Nesse sentido, a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) considera a expressão “insumos farmacêuticos ativos” (IFA) para definir os farmoquímicos, que também são usados como sinônimo para “princípio ativo”, presente nos medicamentos. Já a indústria farmacêutica é a responsável pela produção do medicamento, como produto final. É o ramo de produção dedicado à pesquisa, desenvolvimento, fabricação e distribuição de remédios e itens voltados ao tratamento de doenças.

106. As três indústrias estão profundamente relacionadas entre si, mas guardam importantes diferenças, desempenhando papéis autônomos e complementares. Possuem, ainda, parques industriais diversos, vocacionados para suas próprias atividades. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho de artigo publicado no boletim BNDES Setorial 41, mar. 2015, p.45-46, sobre o complexo industrial da saúde:

“De forma resumida, a fabricação de medicamentos consiste em duas etapas principais. Em primeiro lugar, as unidades farmoquímicas convertem intermediários de síntese em IFAs. O intermediário de síntese é a matéria-prima para a produção de um princípio ativo, normalmente oriundo da indústria petroquímica (nafta) ou da biomassa (extratos vegetais). O segundo passo é a formulação final dos medicamentos. Durante esse processo, as empresas farmacêuticas misturam os IFAs e os excipientes [outros ingredientes farmacêuticos não ativos ou adjuvantes farmacotécnicos] e, em seguida, transformam a mistura em pílulas e comprimidos, líquidos, pó para soluções ou enchimento de cápsulas, e, finalmente, embalam o produto para serem comercializados.

A produção das formulações finais pela indústria farmacêutica requer diferentes habilidades e equipamentos em comparação com a fabricação de IFAs. A tecnologia para obtenção do fármaco (síntese química) envolve a transformação de compostos químicos, com a alteração de suas estruturas moleculares até a obtenção da molécula (princípio ativo) desejada, enquanto a etapa de formulação exige conhecimentos farmacotécnicos. As diferentes competências de cada etapa contribuem para a



existência de modelos híbridos de empresas, como as farmacêuticas verticalizadas (que também produzem seus princípios ativos), produtores independentes de IFAs e farmacêuticas focadas exclusivamente em formulação” (grifos acrescidos).

107. Ora, a maioria dos laboratórios públicos encontram-se inseridos no ramo da indústria farmacêutica, sendo o caso, por exemplo, de todas as instituições públicas mencionadas no presente processo, daí a impossibilidade fática de se determinar, genericamente, a “transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) a serem celebradas”, já que não teriam como produzir o IFA nos seus respectivos parques industriais.

108. Do exposto, evoluindo na posição anteriormente adotada, entendo não ser o caso de se expedir qualquer determinação ao Ministério da Saúde no sentido de que sejam implementadas medidas que assegurem a transferência de tecnologia de produção de insumo farmacêutico ativo (IFA) para o parceiro público no âmbito das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) a serem celebradas.”

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1670/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.071/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame (Monitoramento)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Gilead Sciences Farmaceutica do Brasil Ltda (15.670.288/0001-89).
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Juliana Bastos Neves (170.053/OAB-RJ), Gabriela Reis Paiva Monteiro (179.366/OAB-RJ), Isabella Rodrigues Bonisolo (198.747/OAB-RJ), Priscila de Avila Cossa (331.559/OAB-SP), Sarah Ladeira Lucas (375.818/OAB-SP), Julia Moura Aoki (475.604/OAB-SP), Mariana Cerri Bellato (457.727/OAB-SP), Thiago Marins Vivacqua Ruschi (202.036/OAB-RJ), Fernando Marino Calabresi Filho (464.277/OAB-SP), Lara de Coutinho Pinto (414.840/OAB-SP), Ana Paula da Mata Calegari (492.073/OAB-SP), Maria Helena Mendes dos Santos (179.366-E/OAB-RJ), Gustavo Ribeiro de Paula Vicenti (433.842/OAB-SP), Bruno Bonaman Lemes (312.183/OAB-SP), Leticia Jasmin Rodrigues Maidana (445.773/OAB-SP), Bruna Marcelle Cancio Bomfim (430.146/OAB-SP), Paula de Moraes Couto (233.095/OAB-RJ) e outros, representando Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam, nesta fase processual, pedido de reexame interposto pela Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. contra o Acórdão 637/2023-Plenário, que em monitoramento tornou insubsistente o subitem 9.3 do Acórdão 544/2020-Plenário, integrado pelo Acórdão de relação 1.065/2023-Plenário, que não conheceu dos embargos de declaração anteriormente opostos pelas ora recorrentes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RITCU, em conhecer do pedido de reexame interposto por Gilead Sciences Farmacêutica do Brasil Ltda. para, no mérito, negar-lhe provimento.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1670-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 014.749/2021-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica

Responsáveis: Eduardo Rodrigues Silva (506.439.917-00);

Leonardo Mattos Abdalla (072.891.497-26).

Representação legal: Alexandre da Rocha (164.334/OAB-RJ), representando Leonardo Mattos Abdalla.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGADORIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA AERONÁUTICA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 70), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 71 e 72) e do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 73):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica, em desfavor de Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, em razão de pagamento indevido de pensão militar após o falecimento de Helenira Couto e prova de vida feita sem as devidas cautelas.*

HISTÓRICO

2. Em 9/10/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o Secretário de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2838/2020.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Pagamento indevido de valores a título de pensão militar para Helenira Couto.

Pagamento indevido de valores a título de pensão militar para Helenira Couto.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 33), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 248.399,59, imputando-se a responsabilidade a Leonardo Mattos Abdalla, na condição de beneficiário, e a Eduardo Rodrigues Silva, auxiliar da subseção de atendimento local, no período de 25/7/2011 a 5/8/2021, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 11/5/2021, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica emitiu o relatório de auditoria (peça 36), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 37 e 38).

7. Em 18/5/2021, o Comandante da Aeronáutica atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 39). Em que pese o art. 52 da Lei 8.443/1992 fale em Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade de nível hierárquico equivalente, os Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (arts. 3º e 9º da LC 97/1999) equiparam-se a Ministro de Estado (Acórdão 18.633/2021-1ª Câmara, rel. Augusto Sherman).

8. Na instrução inicial (peça 44), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades:

8.1. Irregularidade 1: apropriação indevida de recursos de pensão, paga pela Aeronáutica, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Helenira Couto, ocorrido em 9/4/2015.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31.

8.1.2. Normas infringidas: art. 71, inciso II, da Constituição Federal/1988; arts. 884, 876 e 927 do Código Civil (Lei 10.406 de 10/1/2002) e art. 28 da Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares).

8.2. Débitos relacionados ao responsável Leonardo Mattos Abdalla:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/5/2015	6.910,26
1/6/2015	9.423,09



1/7/2015	9.423,09
1/8/2015	9.423,09
1/9/2015	9.423,09
1/10/2015	9.423,09
1/11/2015	9.423,09
1/12/2015	18.174,69
1/1/2016	9.423,09
1/2/2016	9.423,09

8.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

8.2.2. Responsável: Leonardo Mattos Abdalla.

8.2.2.1. Conduta: não comunicar à Administração Pública o falecimento de pensionista e se apropriar indevidamente dos recursos referentes à pensão recebidos por Helenira Couto, aos quais não tinha direito, uma vez saber do falecimento da pensionista.

8.2.2.2. Nexô de causalidade: ao não comunicar à Administração Pública o falecimento da pensionista e se apropriar indevidamente dos recursos depositados na conta específica da beneficiária, à título de pensão, após o seu óbito, o responsável causou dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comunicar à Administração Pública o falecimento da pensionista e não se apropriar indevidamente dos recursos depositados na conta específica da beneficiária, à título de pensão, uma vez saber que ela era falecida e, portanto, não mais tinha direito à pensão.

8.3. Débitos relacionados aos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/3/2016	9.423,09
1/4/2016	9.423,09
1/5/2016	9.423,09
1/6/2016	9.423,09
1/7/2016	9.423,09
1/8/2016	9.423,09
1/9/2016	9.941,07
1/10/2016	9.941,07
1/11/2016	9.941,07
1/12/2016	20.013,07
1/1/2017	9.941,07
1/2/2017	10.538,01
1/3/2017	10.538,01
1/4/2017	10.538,01

8.3.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

8.3.2. Responsável: Leonardo Mattos Abdalla.

8.3.2.1. Conduta: não comunicar à Administração Pública o falecimento de pensionista e se apropriar indevidamente dos recursos referentes à pensão recebidos por Helenira Couto, aos quais não tinha direito, uma vez saber do falecimento da pensionista.



8.3.2.2. *Nexo de causalidade*: ao não comunicar à Administração Pública o falecimento da pensionista e se apropriar indevidamente dos recursos depositados na conta específica da beneficiária, à título de pensão, após o seu óbito, o responsável causou dano ao erário.

8.3.2.3. *Culpabilidade*: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comunicar à Administração Pública o falecimento da pensionista e não se apropriar indevidamente dos recursos depositados na conta específica da beneficiária, à título de pensão, uma vez saber que ela era falecida e, portanto, não mais tinha direito à pensão.

8.3.3. *Responsável*: Eduardo Rodrigues Silva.

8.3.3.1. *Conduta*: cadastrar prova de vida de Helenira Couto, após a morte desta.

8.3.3.2. *Nexo de causalidade*: ao registrar prova de vida da pensionista falecida, o responsável contribuiu para o pagamento irregular da pensão e o consequente prejuízo ao erário.

8.3.3.3. *Culpabilidade*: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, somente cadastrar prova de vida mediante certeza de que o beneficiário se encontra vivo.

9. *Encaminhamento*: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 46), foram efetuadas citações dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Leonardo Mattos Abdalla - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 63253/2022 – Sproc (peça 51)
Data da Expedição: 12/1/2023
Data da Ciência: não houve (Desconhecido) (peça 56)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 47).

Comunicação: Ofício 63254/2022 – Sproc (peça 53)
Data da Expedição: 12/1/2023
Data da Ciência: 16/1/2023 (peça 54)
Nome Recebedor: Elia Abdalla
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 47).
Fim do prazo para a defesa: 31/1/2023

b) Eduardo Rodrigues Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 63255/2022 – Sproc (peça 50)
Data da Expedição: 12/1/2023
Data da Ciência: não houve (Desconhecido) (peça 55)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 48).

Comunicação: Ofício 63256/2022 – Sproc (peça 52)
Data da Expedição: 12/1/2023
Data da Ciência: 23/1/2023 (peças 58 e 62)
Nome Recebedor: Eduardo Rodrigues Silva



Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 48). Fim do prazo para a defesa: 7/2/2023
Comunicação: Ofício 63257/2022 – Seproc (peça 49) Data da Expedição: 12/1/2023 Data da Ciência: 16/1/2023 (peças 57 e 61) Nome Recebedor: Eduardo Rodrigues Silva Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 48). Fim do prazo para a defesa: 31/1/2023

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 69), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva apresentaram defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da Ocorrência de Prescrição

13. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

14. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

15. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

16. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em



1/4/2017, data em que cessou a ocorrência (inciso V do art. 4º).

17. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

- a) Portaria Pipar 3/SIJ, de 7/2/2020, instaura inquérito militar (peça 2);
- b) Portaria Sefa 85/AJUR, de 2/10/2020, instaura a tomada de contas especial (peça 1);
- c) Relatório de tomada de contas especial 85/AJUR, de 6/5/2021 (peça 33);
- d) Autuação da tomada de contas especial no TCU em 19/5/2021;
- e) Instrução inserida nos autos em 29/11/2022 (peça 44);
- f) Alegações de Defesa apresentadas pelo Sr. Eduardo Rodrigues Silva, inseridas nos autos em 23/1/2023 (peça 59);
- g) Alegações de Defesa apresentadas pelo Sr. Leonardo Mattos Abdalla, inseridas nos autos em 6/3/2023 (peça 67).

18. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

19. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

20. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição na fase externa, relacionados no item 17, acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de três anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

21. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 1/4/2017, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

21.1. Leonardo Mattos Abdalla, por meio do ofício acostado à peça 12, recebido em 4/12/2020, conforme AR (peça 13);

21.2. Eduardo Rodrigues Silva, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 19/4/2021, conforme AR (peça 28).

Valor de Constituição da TCE

22. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 259.063,47, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

23. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros



processos no Tribunal.

24. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa apresentadas por Leonardo Mattos Abdalla

25. O responsável alega que, por erro não provocado por ele, teria recebido o benefício pago à sua avó, mesmo ela tendo falecido, entre abril de 2015 e fevereiro de 2016. Alega que a beneficiária falecida era sua avó paterna e que ele cuidava dela, auxiliando-a na administração de suas despesas (peça 67, p. 2).

26. Assevera ter comparecido à organização militar com sua avó para a realização da prova de vida somente quando da habilitação à pensão, em 2015, não mais tendo comparecido àquela unidade (peça 67, p. 2).

27. Alega que, a partir de março de 2016, não teria recebido mais recursos financeiros na conta de sua falecida avó, devendo a sua responsabilidade ficar restrita ao período de maio de 2015 a fevereiro de 2016 (peça 67, p. 3).

28. Anui parcialmente com o débito que lhe é imputado, reconhecendo ser devedor dos valores indevidamente pagos pela Administração entre maio de 2015 e fevereiro de 2016, e refuta o débito correspondente ao período de março de 2016 a abril de 2017 (peça 67, p. 4).

29. Ao final, apresenta proposta para pagamento em 200 parcelas do débito que entende ser de sua responsabilidade (peça 67, p. 4).

Análise das alegações de defesa apresentadas por Leonardo Mattos Abdalla

30. O responsável concorda ser devedor apenas dos valores irregularmente depositados na conta de sua falecida avó entre maio de 2015 e fevereiro de 2016. Ocorre que não há como afastar a sua responsabilidade pela reposição ao erário dos demais valores irregularmente depositados, consoante as meras alegações apresentadas, desacompanhadas de quaisquer elementos que lhe possam conferir veracidade.

31. Importante lembrar que o responsável declarou em depoimento (peça 5, p. 3-5) que ajudava sua avó por ela se encontrar debilitada e efetuava os pagamentos dela e que ele próprio, de posse do cartão dela, fez transferência para sua conta e sacou o dinheiro para fazer pagamento de dívidas pessoais. Ademais, na presente defesa, confessa ter se apropriado dos primeiros valores, o que leva à natural dedução que também se apropriou dos outros depósitos efetuados na conta da pensionista, já que era ele quem usava o cartão bancário dela.

32. O Sr. Leonardo afirma ter sido o responsável pela administração das contas de sua falecida avó. Sendo assim, deveria ter aportado aos autos comprovações de que não teria se locupletado dos valores irregularmente depositados entre março de 2016 e abril de 2017, o que não ocorreu.

33. Não há como ser acatada a proposta de pagamento da dívida reconhecida pelo Sr. Leonardo, posto que o débito que lhe é imputado é superior ao valor por ele reconhecido como sendo devido, e a sistemática de parcelamento de débitos imputados por esta Corte, embora haja exceção na jurisprudência para casos especiais, também não prevê a autorização de parcelamento em mais do que trinta e seis parcelas, conforme estabelecido pelo art. 217 do Regimento Interno do TCU.

34. Portanto, não merecem acolhida os argumentos apresentados pelo responsável, devendo ser rejeitadas as suas alegações de defesa.

Alegações de defesa apresentadas por Eduardo Rodrigues Silva

35. O Sr. Eduardo é apontado como responsável solidário pelo dano ao erário ocorrido entre março de 2016 e abril de 2017, apurado nos presentes autos.

36. Na sua defesa, o defendente argumenta que não obteve qualquer vantagem com a fraude, afirmando que a responsabilidade pelo dano seria exclusiva de Leonardo Mattos Abdalla, neto da pensionista (peça 59, p. 1-2).

37. Ele aponta suspeitas sobre o processo de concessão de pensão à Sra. Helenira, o qual,



segundo o Sr. Eduardo, teria ocorrido de forma bem mais célere que o habitual (peça 59, p. 2).

38. Menciona falha de sistema, pois não teria sido ativado alerta quanto ao cruzamento de informações da base de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOB, com a base de dados de pensionistas ainda ativos na folha de pagamento (peça 59, p. 3).

39. Quanto à utilização de sua senha, na prova de vida em que a Sra. Helenira, apesar de já falecida, foi atestada como viva, no sistema da organização militar, afirma que nunca compartilhou sua senha com ninguém e que sempre a manteve em sigilo. Assevera que isso é uma prática recomendada para a segurança de informações pessoais e confidenciais, especialmente em sistemas que lidam com transações financeiras ou dados sensíveis. O responsável sugere entender a importância de manter sua senha privada e afirma ter tomado as medidas necessárias para protegê-la (peça 59, p. 3-5).

40. Acrescenta o argumento de que, se sua senha foi usada para acessar o sistema e realizar as transações que resultaram no dano ao erário, isso só poderia ter acontecido por meio de fraude ou falha no sistema de segurança. Aduz que, mesmo que sua senha tenha sido usada, não teria sido ele o responsável por essas ações, sugerindo que alguém pode ter obtido sua senha de maneira ilícita ou que o sistema de segurança tenha falhado em proteger sua conta (peça 59, p. 3-5).

41. Questiona como é possível que sua senha tenha sido usada sem que ele tenha recebido qualquer notificação ou alerta do sistema. Alega que muitos sistemas de segurança modernos têm medidas de proteção que notificam o usuário quando ocorre um acesso suspeito ou uma ação não usual em sua conta. Pondera que a ausência de tal notificação poderia indicar uma falha no sistema de segurança, reforçando a sua argumentação de que não estava ciente do uso indevido de sua senha (peça 59, p. 3-5).

42. Sugere que seria necessário realizar uma investigação mais aprofundada, que poderia incluir a análise do sistema de segurança, a verificação de registros de acesso e transações, e a investigação de possíveis suspeitos de fraude. E que seria útil examinar as políticas e procedimentos de segurança do sistema para determinar se eles são adequados e se foram seguidos corretamente (peça 59, p. 3-5).

43. Ao final, solicita a exclusão de sua responsabilidade solidária no ressarcimento ao erário do débito apurado.

Análise das alegações de defesa apresentadas por Eduardo Rodrigues Silva

44. A defesa de Eduardo Rodrigues Silva se baseia em três pontos principais: a confidencialidade de sua senha, a possibilidade de fraude ou falha no sistema de segurança e a ausência de notificação ou alerta sobre o uso de sua senha.

45. O ponto central aqui discutido versa sobre a constatação de a prova de vida da Sra. Helenira ter sido registrada, no sistema da organização militar, por meio da utilização da senha, pertencente ao Sr. Eduardo, de acesso ao sistema.

46. A constatação da utilização de sua senha para esse fim atraiu, para o polo passivo do débito apurado, a solidariedade do Sr. Eduardo, a partir do registro, como viva, de uma pensionista já falecida.

47. O controle interno, ao verificar essa situação, incluiu o aqui dependente como responsável solidário na parte do débito atribuída ao registro irregularmente inserido no sistema. A Administração exerceu, assim, o seu papel de controle, no interesse público de repor ao erário aquilo que dele foi desfalcado irregularmente.

48. As ponderações apresentadas pelo Sr. Eduardo, versando sobre a possível utilização de sua senha por terceiros, sem o seu conhecimento e sobre possíveis falhas nos sistemas de informática, são tentativas de o responsável ter a sua culpa excluída em relação aos fatos apurados.

49. A excludente de culpabilidade há de ser comprovada. À Administração coube apontar o porquê de o Sr. Eduardo ter sido responsabilizado solidariamente por parte do débito apurado. Ao responsável, cabe comprovar as excludentes de culpabilidade alegadas, conforme jurisprudência abaixo.



STJ - AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL:
 AgInt no AgInt no AREsp XXXXX RJ XXXX/XXXX-8

Jurisprudência • Acórdão • [MOSTRAR DATA DE PUBLICAÇÃO](#)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. VALOR DA INDENIZAÇÃO. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 /STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. No caso dos autos, conforme se extrai do acórdão recorrido, cuida-se de ação de indenização por danos morais, materiais e estéticos, em decorrência de queda sofrida pela Autora na escada da estação ferroviária, por total falta de iluminação do local. Em primeira instância, os pedidos foram julgados parcialmente procedentes e, interpostas apelações, o Tribunal local deu parcial provimento aos recursos, para reduzir o valor do dano estético e condenar a concessionária ao pagamento de pensionamento pelo período em que a autora ficou incapacitada 2. O Tribunal de origem, soberano na análise do conjunto fático probatório dos autos, concluiu que a parte ré não se desincumbiu de seu **ônus** probatório de **comprovar a excludente de culpabilidade** de culpa exclusiva da vítima. Assim, o acolhimento da pretensão recursal, com o reconhecimento da culpa exclusiva vítima, demandaria, inequivocamente, o revolvimento do conjunto fático probatório dos autos, o que não é cabível em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7 /STJ. O Superior Tribunal de Justiça só pode rever o quantum indenizatório fixado a títulos de danos morais em ações de responsabilidade civil quando irrisórios ou exorbitantes, o que não ocorreu na espécie. 3. Agravo interno não provido.

50. Sem aportar aos autos as devidas comprovações de que terceiros, de fato, teriam utilizado a sua senha para registrar a prova de vida da Sra. Helenira, ou de que pode não ter estado no seu local de trabalho no dia em que foi realizado tal registro, conforme pondera em suas alegações de defesa, ou, ainda, de que os sistemas teriam falhado em não apontar o uso indevido de sua senha, seus argumentos figuram como meras alegações, desacompanhados de elementos probantes, o que não pode ser utilizado para eximir a sua culpabilidade.

51. Na mesma seara está inserida a sua alegação de não ter se beneficiado dos pagamentos irregulares efetuados pela Administração. Suas alegações carecem de comprovação de que realmente não se beneficiou dos recursos aqui perseguidos. Ademais, mesmo que não tenha se beneficiado da irregularidade, sua conduta contribuiu para o dano, sendo suficiente, conforme disposição do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, para sua responsabilização.

52. O afastamento da responsabilidade do Sr. Eduardo seria possível mediante a apresentação, pelo responsável, de elementos que suportassem suas alegações, situação em que o débito que lhe foi, solidariamente, imputado seria direcionado exclusivamente ao Sr. Leonardo.

53. O responsável não pode se desincumbir de trazer aos autos uma análise quanto ao sistema de segurança, ou à verificação de registros de acesso e transações, ou à investigação de possíveis suspeitos de fraude, argumentos por ele utilizados em sua defesa.

54. Dessa forma, não merecem acolhida os argumentos apresentados pelo responsável, devendo ser rejeitadas as suas alegações de defesa.

55. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual estão sendo responsabilizados, de forma que devem ser rejeitados.

56. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se os responsáveis ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como a sanção prevista no art. 60, também da Lei Orgânica do TCU.



Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

57. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

58. *Acerca da jurisprudência que vem se firmando sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).*

59. *Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).*

60. *No caso em tela, a irregularidade consistente no ateste de prova de vida da beneficiária já falecida configura violação não só às regras legais insculpidas no art. 28 da Lei 6.880/1980, mas também a princípios basilares da administração pública, como o Princípio da Moralidade. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável Eduardo Rodrigues Silva se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

61. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

62. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

63. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da sanção prevista no art. 60, também da Lei Orgânica do TCU.*

64. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 43.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*



a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Leonardo Mattos Abdalla (CPF: 072.891.497-26):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/5/2015	6.910,26
1/6/2015	9.423,09
1/7/2015	9.423,09
1/8/2015	9.423,09
1/9/2015	9.423,09
1/10/2015	9.423,09
1/11/2015	9.423,09
1/12/2015	18.174,69
1/1/2016	9.423,09
1/2/2016	9.423,09

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/3/2024: R\$ 171.887,90.

Débitos relacionados ao responsável Eduardo Rodrigues Silva (CPF: 506.439.917-00) em solidariedade com Leonardo Mattos Abdalla:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/3/2016	9.423,09
1/4/2016	9.423,09
1/5/2016	9.423,09
1/6/2016	9.423,09
1/7/2016	9.423,09
1/8/2016	9.423,09
1/9/2016	9.941,07
1/10/2016	9.941,07
1/11/2016	9.941,07
1/12/2016	20.013,07
1/1/2017	9.941,07
1/2/2017	10.538,01
1/3/2017	10.538,01
1/4/2017	10.538,01

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/3/2024: R\$ 233.648,50.

c) aplicar individualmente aos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser



proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) considerar graves as infrações cometidas e aplicar aos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva a sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica em desfavor de Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, em razão de pagamento indevido de pensão militar após o falecimento de Helenira Couto e prova de vida feita sem as devidas cautelas.

2. No âmbito do TCU, a instrução do feito (peça 70) concluiu pela necessidade de realização de citação dos Srs Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva pela seguinte irregularidade, com as respectivas condutas:

Irregularidade 1: apropriação indevida de recursos de pensão, paga pela Aeronáutica, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Helenira Couto, ocorrido em 9/4/2015.

Responsável: Leonardo Mattos Abdalla

Conduta: não comunicar à Administração Pública o falecimento de pensionista e se apropriar indevidamente dos recursos referentes à pensão recebidos por Helenira Couto, aos quais não tinha direito, uma vez saber do falecimento da pensionista.

Responsável: Eduardo Rodrigues Silva.

Conduta: cadastrar prova de vida de Helenira Couto, após a morte desta.

3. Em síntese, o Sr. Leonardo Mattos Abdalla alegou que: teria recebido o benefício pago à sua avó por erro não provocado por ele e que cuidava da beneficiária (sua avó paterna) auxiliando-a na administração de suas despesas; compareceu à organização militar com sua avó para a realização da prova de vida somente quando da habilitação à pensão, em 2015, não mais tendo comparecido àquela



unidade; a partir de março de 2016, não teria recebido mais recursos financeiros na conta de sua falecida avó, devendo a sua responsabilidade ficar restrita ao período de maio de 2015 a fevereiro de 2016; anui parcialmente com o débito que lhe é imputado, reconhecendo ser devedor dos valores indevidamente pagos pela Administração entre maio de 2015 e fevereiro de 2016, e refuta o débito correspondente ao período de março de 2016 a abril de 2017.

4. Ao final, apresenta proposta para pagamento do débito que entende ser de sua responsabilidade em 200 parcelas.

5. Já o Sr. Eduardo Rodrigues Silva alegou que: não obteve qualquer vantagem com a fraude, afirmando que a responsabilidade pelo dano seria exclusiva de Leonardo Mattos Abdalla, neto da pensionista; há suspeitas sobre o processo de concessão de pensão à Sra. Helenira, o qual, segundo o Sr. Eduardo, teria ocorrido de forma bem mais célere que o habitual; houve falha de sistema, pois não teria sido ativado alerta quanto ao cruzamento de informações da base de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOB, com a base de dados de pensionistas ainda ativos na folha de pagamento; nunca compartilhou sua senha com ninguém e que sempre a manteve em sigilo; se sua senha foi usada para acessar o sistema e realizar as transações que resultaram no dano ao erário, isso só poderia ter acontecido por meio de fraude ou falha no sistema de segurança; seria necessário realizar uma investigação mais aprofundada, que poderia incluir a análise do sistema de segurança, a verificação de registros de acesso e transações, e a investigação de possíveis suspeitos de fraude.

6. A unidade técnica sugeriu rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis e julgar suas contas irregulares, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, com a aplicação da multa proporcional ao dano.

7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em pronunciamento regimental, anuiu ao encaminhamento proposto.

8. Feita essa breve contextualização, passo a discutir o mérito do processo, acolhendo as conclusões da unidade técnica, ratificadas pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das breves considerações a seguir.

9. Acolho o exame técnico que demonstrou, com base na Resolução-TCU 344/2022, a não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

10. Quanto ao mérito, o próprio Sr. Leonardo Mattos Abdalla concorda ser devedor dos valores irregularmente depositados na conta de sua falecida avó entre maio de 2015 e fevereiro de 2016.

11. Com relação aos demais valores depositados, os argumentos apresentados não devem prosperar, pois estão desacompanhados de quaisquer elementos que lhe possam conferir veracidade. O responsável tinha a posse do cartão de sua avó, fez transferência para sua conta e sacou o dinheiro para fazer pagamento de dívidas pessoais.

12. Sobre a solicitação de parcelamento da dívida pelo responsável, entendo que deve ser indeferida a proposta de pagamento reconhecida pelo Sr. Leonardo. Embora haja exceção na jurisprudência para casos especiais, não observo nos autos justificativa para concessão desse benefício.

13. Também não devem prosperar os argumentos apresentados pelo Sr. Eduardo Rodrigues Silva. A possível utilização de sua senha por terceiros sem o seu conhecimento e possíveis falhas nos sistemas de informática teriam de ser comprovados pelo responsável. O afastamento da responsabilidade do Sr. Eduardo somente seria possível mediante a apresentação de elementos que suportassem suas alegações.

14. A alegação de que não teria se beneficiado dos pagamentos irregulares efetuados pela Administração também carece de comprovação e mesmo que não tenha se beneficiado da irregularidade, sua conduta contribuiu para o dano, sendo suficiente para sua responsabilização.

Diante do exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.



Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1672/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.749/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Eduardo Rodrigues Silva (506.439.917-00); Leonardo Mattos Abdalla (072.891.497-26).
4. Unidade Jurisdicionada: Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Alexandre da Rocha (164.334/OAB-RJ), representando Leonardo Mattos Abdalla.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica, em razão de pagamento indevido de pensão militar após o falecimento de Helenira Couto e prova de vida feita sem as devidas cautelas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva;

9.2. indeferir o pedido de parcelamento do débito reconhecido pelo Sr. Leonardo Mattos Abdalla, em 200 (duzentas parcelas) parcelas;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Leonardo Mattos Abdalla (CPF: 072.891.497-26):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/5/2015	6.910,26
1/6/2015	9.423,09
1/7/2015	9.423,09
1/8/2015	9.423,09
1/9/2015	9.423,09
1/10/2015	9.423,09
1/11/2015	9.423,09



1/12/2015	18.174,69
1/1/2016	9.423,09
1/2/2016	9.423,09

Débitos relacionados ao responsável Eduardo Rodrigues Silva (CPF: 506.439.917-00) em solidariedade com Leonardo Mattos Abdalla:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/3/2016	9.423,09
1/4/2016	9.423,09
1/5/2016	9.423,09
1/6/2016	9.423,09
1/7/2016	9.423,09
1/8/2016	9.423,09
1/9/2016	9.941,07
1/10/2016	9.941,07
1/11/2016	9.941,07
1/12/2016	20.013,07
1/1/2017	9.941,07
1/2/2017	10.538,01
1/3/2017	10.538,01
1/4/2017	10.538,01

9.4. aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para o Sr. Leonardo Mattos Abdalla e no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para o Sr. Eduardo Rodrigues Silva, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar graves as infrações cometidas nestes autos e inabilitar os Srs. Leonardo Mattos Abdalla e Eduardo Rodrigues Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um prazo de cinco (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i” e 270 do Regimento Interno do TCU;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. comunicar a presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Pagadoria de Inativos e Pensionistas da Aeronáutica e aos responsáveis.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1672-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 016.107/2024-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. SOLICITA ESCLARECIMENTOS SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO INCISO III DO ART. 7º DA LEI Nº 12.527/ 2011, NO QUE TANGE À PUBLICIDADE DAS INFORMAÇÕES RELACIONADAS AOS EVENTOS DOS QUAIS AS AUTORIDADES PÚBLICAS PARTICIPAM, PROMOVIDOS E CUSTEADOS POR INSTITUIÇÃO PRIVADA. EXAME DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO COMO SCN, PELO NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DESSA ESPÉCIE PROCESSUAL. CONVERSÃO DOS AUTOS EM CONSULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação – AudInovação (peça 9), ratificada pela instância diretiva da unidade (peças 10/11):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Deputada Adriana Ventura e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Joseildo Ramos, solicitando ao TCU que se pronuncie sobre a publicidade e transparência de informações acerca da participação de autoridades em eventos privados, inclusive no que se refere a gastos com transporte, alimentação e hospedagem, devido à dúvida na aplicação da Lei 12.527/2011.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Embora se trate de solicitação enviada a esta Corte de Contas por autoridade dotada de competência para tal, nos termos do art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), registra-se que esta Solicitação do Congresso Nacional não preenche os requisitos de admissibilidade pois não trata da realização de fiscalização, prestação de informação sobre fiscalização, pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, ou solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, da Resolução TCU 215/2008.

3. Uma das hipóteses de classificação de Solicitações do Congresso Nacional, prevista no art. 3º da Resolução 215/2008, é a solicitação de pronunciamento conclusivo do TCU. No entanto, este pronunciamento, com base no inciso III do citado artigo, deve se referir estritamente a regularidade de despesa.

4. Por outro lado, segundo o art. 264 do RI/TCU, as consultas versam sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais. Nesse sentido, a presente solicitação trata de expediente que versa sobre dúvida na aplicação da Lei 12.527/2011, o que se assemelharia, em tese, a uma consulta, regulada pelo disposto no referido artigo regimental.

5. Ao analisar a presente solicitação à luz do art. 264 do RI/TCU, vê-se que ela preenche os requisitos de admissibilidade conforme o inciso IV, uma vez que foi remetida a esta Corte pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Adicionalmente, ela não versa sobre caso concreto, mas sobre o eventual enquadramento de situação alegadamente corriqueira em hipótese prevista na Lei 12.527/2011.

6. Desse modo, embora não sejam preenchidos os requisitos para conhecimento como Solicitação do Congresso Nacional, pode-se conhecer a presente solicitação de pronunciamento como uma consulta regulada pelo art. 264 do RI/TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. A peça 4 destes autos contém o requerimento formulado pela Deputada Adriana Ventura, o qual, após aprovação pela Comissão de Fiscalização, resultou na solicitação em análise. O referido requerimento foi classificado pela autora como ‘Consulta ao TCU’ (peça 4, p. 1). Tal fato sugere que, embora haja erro formal na classificação do pedido remetido a este Tribunal, a presente solicitação fora elaborada e submetida inicialmente como proposta de consulta a esta Corte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **não conhecer** a presente solicitação de pronunciamento como Solicitação do Congresso Nacional por não versar sobre hipótese prevista na Resolução 215/2008 do TCU;

b) determinar a conversão do presente processo em Consulta, nos termos do art. 264 do RI/TCU;

c) **comunicar** do acórdão que vier a ser proferido ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.



VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Deputada Federal Adriana Ventura e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Joseildo Ramos, solicitando esclarecimentos sobre a interpretação do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no que tange à publicidade das informações relacionadas aos eventos dos quais as autoridades públicas participam, promovidos e custeados por instituição privada.

2. Ao examinar os autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação - AudGovernança registra que esta Solicitação do Congresso Nacional não preenche os requisitos de admissibilidade dessa espécie processual, pois não trata da realização de fiscalização, de prestação de informação sobre fiscalização, de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa ou solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, da Resolução TCU 215/2008.

3. Nessas circunstâncias, a AudGovernança propõe não conhecer a presente solicitação de pronunciamento como Solicitação do Congresso Nacional e sugere determinar a conversão do presente processo em Consulta, nos termos do art. 264 do RI/TCU.

4. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando, desde logo, minha concordância com o exame e a proposta de encaminhamento da unidade técnica, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

5. Com efeito, conforme aponta a unidade instrutiva, a peça submetida ao Tribunal pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados não pode ser processada como Solicitação do Congresso Nacional, porquanto não preenche os requisitos de admissibilidade dessa espécie processual.

6. De fato, a presente demanda ao tribunal não se conforma com o art. 3º, incisos I a IV, da Resolução-TCU 215/2008, que classifica as solicitações do Congresso Nacional ao TCU nos seguintes termos:

*“Art. 3º A solicitação do Congresso Nacional encaminhada ao Tribunal classifica-se em:
I – solicitação de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades da Administração Pública, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;*

II – solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal;

III – solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, nos termos do art. 72, caput e § 1º, da Constituição Federal.

IV - solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.001/2000.”

7. Aliás, verifico que a peça inicial, subscrita pela Deputada Federal Adriana Ventura foi nominada como “Consulta ao TCU”, a indicar, como adequadamente concluiu a AudGovernança, o intuito da parlamentar em promover uma consulta à esta Corte de Contas.

8. Ademais, o conteúdo substancial da peça, ao apresentar ao Tribunal dúvidas na aplicação da Lei 12.527/2011, especialmente sobre a publicidade e transparência de informações acerca da participação de autoridades em eventos privados, inclusive no que se refere a gastos com transporte, alimentação e hospedagem, me leva a acolher a proposição da unidade técnica, no sentido de não conhecer da peça como Solicitação do Congresso Nacional e determinar a conversão do presente feito em Consulta.



9. A propósito, a reforçar esse juízo de que os autos devem ser examinados pelo Tribunal como Consulta, veja-se os questionamentos suscitados pela parlamentar na petição inicial, **verbis**:

“i) São consideradas públicas, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, as informações relacionadas à participação de autoridades públicas em eventos promovidos e custeados por instituição privada?

ii) As informações relacionadas à data, ao local, à justificativa da participação e às instituições privadas promotoras e/ou patrocinadoras do evento devem constar da agenda de compromissos públicos das respectivas autoridades?

iii) As informações relacionadas aos gastos das instituições privadas com transporte, alimentação e hospedagem das autoridades públicas devem ser publicizadas?

iv) No caso das informações descritas nos itens ii) e III) não serem divulgadas nos sítios oficiais dos órgãos e entidades com os quais as autoridades têm vínculo, tais informações são passíveis de acesso por solicitação dos cidadãos, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011?

v) Em situações em que a divulgação de informações sobre a participação de autoridades em eventos privados pode comprometer a segurança pessoal ou operacional, quais são os limites e condições para a restrição de acesso a essas informações? Como é balanceada a necessidade de transparência com a proteção de informações sensíveis?”

10. Além disso, verifico que o Presidente de Comissão da Câmara de Deputados, autoridade que encaminhou a petição ao Tribunal, encontra-se dentre os legitimados para promover consulta ao TCU, conforme art., 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, que prescreve:

“Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

(...)

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas.”

11. Assim, concordo com a AudGovernança quando propõe a conversão do feito em Consulta, dando conhecimento dessa medida ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, restituindo os autos à unidade técnica para exame de mérito.

Ante o exposto, em linha com os pareceres nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1673/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.107/2024-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Câmara dos Deputados.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Deputada Adriana Ventura e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Joseildo Ramos, solicitando ao Tribunal esclarecimentos sobre a interpretação do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no que tange à publicidade das informações relacionadas aos eventos dos quais as autoridades públicas participam, promovidos e custeados por instituição privada.

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

9.1. não conhecer a presente solicitação de pronunciamento como Solicitação do Congresso Nacional, por não versar sobre hipótese prevista na Resolução-TCU 215/2008;

9.2. determinar a conversão do presente processo em Consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;

9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), para exame de mérito da Consulta; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1673-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 040.873/2019-6 [Apenso: 007.123/2024-8]

Natureza: Agravo em Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Município de Itabuna/BA.

Responsáveis: Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem (10.790.371/0001-78); José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68); Marcus Vinicius de Oliveira Junior (291.659.568- 69).

Recorrente: José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68).

Interessado: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.



Representação legal: Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem; Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Marcus Vinicius de Oliveira Junior; Jose Sidenilton Jesus Pereira (28.520/OAB-BA), representando José Nilton Azevedo Leal.

SUMÁRIO: AGRAVO. SOLICITAÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO DE REVISÃO. PLEITO BASEADO EM DEFESA DE INTERESSE SUBJETIVO PARTICULAR DO RECORRENTE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA SOLICITADA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp em desfavor de José Nilton Azevedo Leal, ex-prefeito do Município de Itabuna/BA (gestão 1º/1/2009 a 31/12/2012), do Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem e do seu diretor-presidente, Marcus Vinicius de Oliveira Júnior, devido à não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade por força do Convênio 107/2009, cujo objeto era a “modernização da guarda municipal por meio da aquisição de equipamentos permanentes, de consumo e realização de cursos de capacitação dos seus agentes, bem como elaboração de diagnóstico, estudo e planejamento de ações voltadas à segurança urbana a serem desenvolvidas pelo Município, visando formar uma política de segurança municipal mais eficiente, reduzindo os índices de violência e criminalidade”.

2. Mediante o Acórdão 3.239/2022, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, confirmado em sede de recurso de reconsideração pelo Acórdão 6.980/2023, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, todos da 1ª Câmara, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas quanto à responsabilidade de José Nilton Azevedo Leal e condená-lo em débito, com aplicação de multa proporcional, ante a não comprovação da execução de metas pactuadas (veículos adquiridos (meta 3), bem como a efetiva instalação, funcionamento e utilização dos dispositivos de monitoramento (câmeras) e alarmes.

3. Irresignado com a decisão condenatória, o responsável interpôs recurso de revisão (peças 289 a 328), o qual foi conhecido por mim, sem atribuição de efeito suspensivo, nos termos do despacho exarado em 26/7/2024 (peça 333), tendo por base análise de admissibilidade efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 329), **in verbis**:

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 040.873/2019-6

NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.

UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.

PEÇA RECURSAL: R004 - (Peças 289 a 328).

DELIBERAÇÃO RECORRIDA:

Acórdão 3.239/2022-TCU-1ª Câmara - (Peça 204).

NOME DO RECORRENTE

José Nilton Azevedo Leal

PROCURAÇÃO

Peça 232.

**2. EXAME PRELIMINAR****2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA**

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 3.239/2022-TCU-1ª Câmara pela primeira vez?

Sim**2.2. TEMPESTIVIDADE**

O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	DATA DOU	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
José Nilton Azevedo Leal	15/3/2023 (DOU)	24/6/2024 - DF	Sim

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) do acórdão que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, o Acórdão 1649/2023 – TCU – 1ª Câmara (Peça 236).

2.3. LEGITIMIDADE

Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU?

Sim**2.4. INTERESSE**

Houve sucumbência da parte?

Sim**2.5. ADEQUAÇÃO**

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 3.239/2022-TCU-1ª Câmara?

Sim**2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS**

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?

Sim

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em desfavor do Sr. José Nilton Azevedo Leal, ex-prefeito de Itabuna/BA no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, do Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal (Prosem) e do seu diretor-presidente, Sr. Marcus Vinicius de Oliveira Júnior, devido à não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do convênio 107/2009, celebrado entre aquele órgão e a referida municipalidade.



O processo foi apreciado por meio do Acórdão 3.239/2022-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito e multa (peça 204).

Em essência, não restaram configurados nos autos a utilização e a localização, pela Guarda Municipal, dos veículos adquiridos (meta 3), bem como a efetiva instalação, funcionamento e utilização dos dispositivos de monitoramento (câmeras) e alarmes adquiridos com recursos do convênio (meta 5), segundo o voto de peça 205.

Os embargos declaratórios opostos pelo responsável foram rejeitados nos Acórdãos 1649/2023 e 12022/2023-TCU-1ª Câmara (peças 269, 233, 236 e 272).

O recurso de reconsideração apresentado pelo responsável não foi conhecido, a teor do Acórdão 6980/2023-TCU-1ª Câmara (peças 248 e 258).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, em que argumenta (peça 289):

- a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva;
- a nulidade da citação;
- o cerceamento à sua defesa; e
- a apresentação de documentos novos à peças 290-328.

Cabe registrar que o recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa.

Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Isso posto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, fotografias (peça 289, p. 20-30), declarações do Comandante da Guarda Municipal e do Coordenador do Núcleo Educacional (peça 326), publicações contidas nas peças 320 e 322 e os links indicados na peça 289, que alega comprovar a aquisição de veículos, equipamentos de monitoramento eletrônico e alarmes. Documentos novos que, ao menos em tese, podem ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido, pois possuem pertinência temática com o objeto dos autos. Os referidos documentos, portanto, preenchem o requisito estabelecido no art. 35, III, da mencionada lei.

Quanto ao efeito suspensivo solicitado, cabe tecer as seguintes considerações.

O art. 35 da Lei 8.443/1992 apenas prevê recurso de revisão sem efeito suspensivo. No entanto, mesmo que possível conceder efeito suspensivo com base nos requisitos estabelecidos para a medida cautelar, não se observa a presença cumulativa dos requisitos obrigatórios, quais sejam: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

De início, os documentos novos colacionados não se mostram suficientes a serem caracterizados como fumaça de direito, pois ensejam ainda o exame de mérito. Não é possível pressupor a regularidade das contas, nem a sua verossimilhança, sem um exame amplo dos documentos contidos no expediente apelativo. Este exame é próprio do mérito do recurso. Ademais, a omissão na prestação de contas enseja o julgamento pela irregularidade das contas. A apresentação intempestiva dos documentos que comprovam a regular aplicação dos recursos apenas afasta o débito.



Eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu recurso decorrerá da apresentação tardia dos documentos novos ora colacionados, que já existiam antes da decisão condenatória. O responsável não apresenta provas que justifiquem a sua juntada intempestiva, somente neste momento.

Não há que se falar em concessão de cautelar quando o perigo da demora é causado pelo próprio responsável. Entendimento diverso iria estimular a interposição de recursos de revisão às vésperas do período eleitoral, por exemplo, sob o fundamento do perigo da demora, elemento este causado pelos próprios recorrentes. Tal situação tornaria inaplicável o disposto no art. 35 da Lei Orgânica/TCU e restaria inócua a inelegibilidade disposta no art. 1º, I, g, da Lei 64/1990 (Lei das inelegibilidades). A execução da decisão e os efeitos dela decorrente são inerentes a um julgamento até então válido. Caso contrário, todos os recursos de revisão interpostos em até 5 (cinco) anos teriam o condão de suspender a eficácia do julgamento, utilizando-se da medida cautelar sob o fundamento do perigo da demora.

Ante todo o exposto, entende-se que resta atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão, não sendo possível, entretanto, conceder medida cautelar para suspender-lhe os efeitos.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 conhecer do recurso de revisão interposto por José Nilton Azevedo Leal, **sem atribuição de efeito suspensivo**, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;

3.2 encaminhar os autos ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso.

4. Examina-se, nesta oportunidade, agravo interposto pelo responsável (peça 334), mediante o qual requer a reforma do despacho de admissibilidade do recurso de revisão, para atribuir-lhe efeito suspensivo, com base nas seguintes alegações:

“Importante anotar de início, que muito embora o requerente tenha tido as contas do convênio rejeitadas, a respectiva rejeição das contas ocorreu em razão da revelia aplicada ao requerente, que não teve a oportunidade de apresentar suas razões de defesa e documentos que comprovassem a regular aplicação dos recursos. Ocorre, que na presente fase processual, o requerente lastreou farta documentação ao recurso de revisão, a qual, após análise, ainda que em sede de cognição sumária, por parte da assessoria técnica deste honrado colegiado, na forma do r. parecer exarado, ao menos em tese, a documentação nova apresentada pode ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido. Vejamos:

‘Isso posto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, fotografias (peça 289, p. 20- 30), declarações do Comandante da Guarda Municipal e do Coordenador do Núcleo Educacional (peça 326), publicações contidas nas peças 320 e 322 e os links indicados na peça 289, que alega comprovar a aquisição de veículos, equipamentos de monitoramento eletrônico e alarmes. Documentos novos que, ao menos em tese, podem ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido, pois possuem pertinência temática com o objeto dos autos. Os referidos documentos, portanto, preenchem o requisito estabelecido no art. 35, III, da mencionada lei’.

Insta salientar, que a referida documentação só foi apresentada no recurso de revisão, em razão do requerente ser ex-prefeito, e durante esse período o seu Município era governado por seus opositores, que dificultavam o seu acesso a documentação do convenio

Por outro lado, é notável o risco de lesão de grave e de difícil reparação que corre o



requerente, diante da proximidade do pleito eleitoral deste ano, (15 de agosto de 2024, último dia para o registro de candidatos) e da realização das convenções partidárias para escolha de candidatos (entre 20 de julho e 5 de agosto de 2024), pois o julgamento irregular da aludida prestação de contas, culmina na sua inelegibilidade.

O registro de uma candidatura para cargo eletivo no pleito municipal deste ano é impostergável de modo que se reveste de irreparabilidade o prejuízo que paira sobre o direito ameaçado. Não se diga, contudo, que esta decisão se faz exauriente. Nenhum caráter satisfativo a informa, pois que nela se contém reserva de poder de revogabilidade que fica assegurado ao julgador em qualquer fase do processo, evitando, todavia, o perecimento do direito reclamado pelo requerente e que se mostra por indícios veementes integrar o seu acervo de direitos individuais.

Presente, então, a verossimilhança a ensejar convencimento de plausível ameaça a direito do requerente, com significativa carga de perigo de dano irreparável.

Quando ao perigo da demora, o simples fato do autor ser pré-candidato a prefeito do Município de Itabuna, associado ao fato de que ter contas rejeitadas pelo TCU lhe imprime inelegibilidade, e ainda, que o calendário eleitoral é curto, pois as convenções partidárias já ocorrerão no período de 20/07/2024 a 05/08/2024, o período da registro de candidatura será entre 06/08/2024 a 15/08/2024, e ao requerer o pedido de registro de candidatura, deverá ter uma certidão negativa de contas de contas rejeitas ou outro documento que equivalha, e caso não o faça, terá o seu registro de candidatura indeferido, é fato suficiente para comprovar o requisito do perigo da demora.

Por todo o exposto e a tudo o mais que dos autos consta sobejamente demonstrado, requer a V. Exa., que reconsidere o despacho de fls., e por consequência seja concedido efeito suspensivo ao recurso de revisão, e por consequência, a suspensão dos efeitos dos Acórdãos n.º 3239/2022 e 6980/2023, do processo de Tomada de Conta Especial 040.873/2019-6, referente ao Convênio n.º 107/2009 – SIAFI 900028, até o julgamento final do presente recurso de revisão”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se, nesta oportunidade, de agravo interposto por José Nilton Azevedo Leal (peça 334) contra despacho de minha autoria (peça 333) que conheceu, sem atribuição de efeito suspensivo, do recurso de revisão interposto por ele contra o Acórdão 3.239/2022-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. Em síntese, defende o agravante a presença dos requisitos autorizadores para o deferimento do efeito suspensivo ao aludido recurso de revisão, quais sejam: a) plausibilidade das alegações recursais, consoante análise da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 329), em sede de cognição sumária, no sentido de que a nova documentação apresentada em sede recursal poderia ter eficácia sobre o julgamento de mérito do feito; b) risco de lesão de grave e de difícil reparação, diante da proximidade do pleito eleitoral deste ano e da possibilidade de sua inelegibilidade em decorrência do acórdão condenatório deste Tribunal; c) perigo da demora, ante a iminência do término do prazo para registro de sua candidatura junto à Justiça Eleitoral, a qual depende de expedição, por este Tribunal, de certidão negativa em seu nome;

3. Em sede de admissibilidade, entendo que o agravo deve ser conhecido pelo Tribunal, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da espécie.

4. No mérito, sou pela negativa de provimento do apelo, em razão da ausência dos requisitos necessários para a concessão da medida acautelatória pleiteada.

5. Com efeito, conforme as razões que fundamentaram a decisão agravada, não há previsão legal para recebimento de recurso de revisão no efeito suspensivo, **ex vi** do art. 35 da Lei 8.443/1992.



6. Não obstante, em situações pontuais e excepcionais, a exemplo dos precedentes citados pelo agravante (Acórdãos 2.002/2016-TCU Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, 1.918/2015-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, 2.717/2015-TCU-Plenário, de minha relatoria, e 3.342/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas), este Tribunal tem interpretado de forma menos restritiva esse comando, em nome de seu poder geral de cautela.

7. Segundo o mencionado Acórdão 2.002/2016-Plenário, para a excepcional concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão, é imprescindível a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares no âmbito do TCU, a saber, plausibilidade jurídica do direito, perigo da demora e receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito, não sendo aceitáveis alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse do recorrente, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais.

8. Ressalto que, apesar de a possibilidade de concessão de efeito suspensivo ter sido confirmada nos referidos precedentes, nos casos concretos, ele foi negado, ante o não atendimento dos requisitos próprios para tanto.

9. No agravo em exame, não foi apontado qualquer perigo de dano sob a ótica do interesse público, que justificasse a concessão da medida acautelatória pleiteada.

10. As razões recursais do agravo centram-se na defesa de interesse particular do agravante, qual seja, a sua elegibilidade, o que não se caracteriza motivo suficiente para configurar o **periculum in mora**. Ademais, a análise da argumentação apresentada em sede recursal esbarra no exame de mérito do recurso de revisão, o que será promovido oportunamente por este Tribunal.

11. Quanto a isso, transcrevo o entendimento da unidade instrutiva (peça 329) no sentido de que “os documentos novos colacionados não se mostram suficientes a serem caracterizados como fumaça de direito, pois ensejam ainda o exame de mérito. Não é possível pressupor a regularidade das contas, nem a sua verossimilhança, sem um exame amplo dos documentos contidos no expediente apelativo. Este exame é próprio do mérito do recurso” e de que “Não há que se falar em concessão de cautelar quando o perigo da demora é causado pelo próprio responsável”, haja vista que “Eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu recurso decorrerá da apresentação tardia dos documentos novos ora colacionados, que já existiam antes da decisão condenatória. O responsável não apresenta provas que justifiquem a sua juntada intempestiva, somente neste momento”.

12. Portanto, o efeito suspensivo requerido ao recurso de revisão não se vincula a nenhuma razão de incontrolado interesse público, mas a prejuízo à esfera subjetiva de direitos do recorrente.

13. Por todas as razões acima, o presente apelo deve ser desprovido.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1674/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 040.873/2019-6.

1.1. Apenso: 007.123/2024-8

2. Grupo: II; Classe: I – Agravo em Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

3.2. Responsáveis: Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem (10.790.371/0001-78); José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68); Marcus Vinicius de Oliveira Junior (291.659.568-69).

3.3. Recorrente: José Nilton Azevedo Leal (114.272.805-68).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Itabuna/BA.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Instituto de Promoção da Segurança Pública Municipal – Prosem; Felipe Gasparini Tiburtius (347.843/OAB-SP), representando Marcus Vinicius de Oliveira Junior; José Sidenilton Jesus Pereira (28.520/OAB-BA), representando José Nilton Azevedo Leal.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto contra decisão que conheceu de recurso de revisão sem a concessão de efeito suspensivo,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do agravo e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao agravante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1674-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 003.219/2019-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Comando da Aeronáutica

Responsáveis: Jaceguai de Magalhães (123.431.718-40); Mário Luís da Silva Jordão (033.708.938-86); Priscila dos Santos



Holanda, atualmente, denominada Priscila Holanda Iennaco, (109.770.147-62); Sérgio Fernandes Reinert de Lima (070.813.527-74); Sistema GP-Web Ltda. – ME (14.659.881/0001-61); Vinícius Antônio Areias (053.994.707-56)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE SOFTWARE. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA EMPRESA CONTRATADA. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO JUDICIAL DOS EFEITOS DO ACÓRDÃO 2.895/2018-PLENÁRIO COM EFEITOS *INTER PARTES*. CITAÇÕES. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE CÁLCULO DE EVENTUAL DANO DECORRENTE DO SOBREPREÇO. CONTAS REGULARES DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E IRREGULARES DOS DEMAIS. MULTA. DÉBITO. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS EM RELAÇÃO À SOCIEDADE EMPRESARIAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação – AudGovernança (peça 427):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.9 do Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário (peça 3), em razão de impugnação parcial de despesas quanto aos recursos repassados por força do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, celebrado entre o Comando da Aeronáutica, por intermédio do Grupo de Apoio Logístico (GAL), e a empresa Sistema GP-Web Ltda., tendo por objeto a aquisição de licença perpétua do **software** GP-Web Profissional, bem como serviços de suporte.

2. A presente TCE foi instaurada em desfavor do(a)s Sr(a)s. Vinícius Antônio Areias, na condição de integrante técnico e requisitante do processo de contratação, Priscila dos Santos Holanda, na condição de integrante administrativa do processo de contratação, Jaceguai de Magalhães, na condição de chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ) e ordenador de despesas, e Mário Luís da Silva Jordão, na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (Emaer), da empresa Sistema GP-Web Ltda. e de seu sócio administrador, Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.

HISTÓRICO

3. No âmbito da representação TC 036.101/2016-8, verificaram-se irregularidades no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, firmado entre o Comando da Aeronáutica (Comaer), por intermédio do GAL, e a empresa Sistema GP-Web Ltda., e no Termo de Cessão de Uso S/N, de 2015, celebrado entre o Comando do Exército e a referida firma.

4. Além disso, nesse processo apontaram-se desvirtuação da finalidade do Portal do **Software** Público Brasileiro (PSPB), estabelecida na Portaria STI/MP 46/2016, e comercialização de licenças de **software** derivado de **Software** Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

5. Registra-se que todas as peças do processo de representação TC 036.101/2016-8 foram copiadas para estes autos.

6. Em síntese, a unidade técnica, na instrução de mérito da representação, concluiu que (peça 224):

a) a criação de versão proprietária do GP-Web Profissional derivada do GP-Web, **Software**



Público Brasileiro, licenciado pela GPL v2.0, com a utilização de recursos públicos, é ilegal e ilegítima, pois afronta o art. 4º da Lei 9.609/1998, a IN 1/2011 - SLTI/MP (bem como a Portaria 46/2016 - STI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro;

*b) a empresa Sistema GP-Web Ltda. desvirtuou a finalidade do Portal do **Software Público Brasileiro** ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um **software** público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão;*

c) havia indícios da atuação como administrador de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda. pelo Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ante o disposto nos arts. 29 da Lei 6.880/1980 e art. 204 do Código Penal Militar, bem como indícios de patrocínio indébito, tipificado no art. 334 do Código Penal Militar, praticados por ele, quando era militar da ativa do Exército;

*d) a adoção do GPEx (GP-Web Profissional) como único **software** de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão no âmbito do Exército implicou em situação de dependência do Exército ante a empresa Sistema GP-Web Ltda.;*

*e) o Termo de Cessão de Uso S/N, de 2015, impôs vedações ilegais ao Exército no uso do GPEx (GP-Web Profissional) e reconheceu ilegalmente direitos patrimoniais do **software** GPEx (GP-Web Profissional) ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.;*

f) houve direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GP-Web Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda.;

g) além de não restar justificado o preço no processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, esse mostrou-se bem acima dos valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda. com outros órgãos da administração pública, identificando-se um débito de R\$ 534.000,00, valor pago ilegalmente a título de licenças;

h) era necessário converter o processo de representação em tomada de contas especial a fim de identificar e individualizar as responsabilidades dos gestores do Comando da Aeronáutica envolvidos no processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, bem como promover o ressarcimento do débito de R\$ 534.000,00.

7. Transcrevem-se abaixo trechos do Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário resultante da apreciação do TC 036.101/2016-8 ocorrida em 5/12/2018 (peças 229-231):

9.1. conhecer da presente representação, já que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, V, do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Cláudio Borges Coelho e Sinclair James Mayer;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic-MP) adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova as ações cabíveis, no prazo de 90 (noventa dias) contados da notificação, para garantir que os **softwares** disponibilizados no Portal do **Software Público Brasileiro** (PSPB) e, especialmente, o GP-Web atendam, entre outros, aos arts. 4º, 5º e 14 da Portaria STI-MP nº 46, de 2016;

9.3.2. promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que o TCU considerou ilegal a criação de versão proprietária do GP-Web Profissional a partir da derivação do GP-Web **Software Público Brasileiro**, em afronta à Lei nº 9.609, de 1998, à IN nº 1 SLTI-MP, de 2011, com a alteração dada pela Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, e ao art. 100 do Código Civil Brasileiro, não se mostrando adequada, assim, a contratação dessas ferramentas;

9.3.3. promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que, em sintonia com os fabricantes (Bryntum e HighSoft), a Sistema GP-Web Ltda. não possuiria a licença comercial para o uso das aludidas bibliotecas proprietárias, alertando os contratantes, então, sobre a possível infração dos eventuais direitos autorais;

9.3.4. promova a edição, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação, do necessário ato normativo para disciplinar o desenvolvimento de **software** nas instituições integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), em atenção ao art. 4º da Lei nº 9.609, de 1998, com vistas a mitigar o risco de indevida apropriação dos direitos autorais de **softwares** desenvolvidos com os recursos públicos pelos diversos agentes públicos; e

9.3.5. informe o TCU, ao final dos respectivos prazos, sobre o efetivo resultado das ações implementadas para o cumprimento das determinações proferidas pelo item 9.3 deste Acórdão;



9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército adote as seguintes medidas:

9.4.1. abstenha-se de disponibilizar o assessoramento jurídico do órgão para a eventual promoção da defesa jurídica em prol dos seus integrantes ou antigos integrantes, quando o ato praticado pelo agente público for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público ou, ainda, quando a imputação pela ilegalidade lhe tiver sido dirigida de forma pessoal, não havendo interesse da aludida instituição, assim, a ser defendido no correspondente caso, por afronta ao princípio administrativo da indisponibilidade do interesse público;

9.4.2. atente para a necessidade de promover a efetiva publicação dos atos administrativos no Diário Oficial da União, em respeito ao art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, caput, da Constituição de 1988;

9.5. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército avalie a possibilidade de revogar a Portaria EB nº 204, de 2015, e a Portaria EM-EB nº 91, de 2018, em face da necessidade de mitigar os riscos de eventuais prejuízos institucionais a partir da possível dependência tecnológica excessiva em relação à ferramenta GPEx (GP-Web Profissional) e, especialmente, ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e à sua empresa (Sistema GP-Web Ltda.);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Comando do Exército adote as providências cabíveis para a subsequente apuração da eventual ocorrência de dano ao erário, a partir da suposta dependência tecnológica em relação ao referido **software** GPEx (GP-Web Profissional), devendo a unidade militar especializada competente se manifestar conclusivamente sobre a ocorrência, ou não, do suscitado dano ao erário, sem prejuízo de informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, com a apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários;

9.7. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica analisem as possíveis falhas de segurança no **software** GP-Web a partir dos apontamentos no PSPB, com vistas a evitar o eventual comprometimento da confidencialidade das informações inseridas nesse **software**;

9.8. declarar a inidoneidade da Sistema GP-Web Ltda. para participar, pelo período de 5 (cinco) anos, de licitação e de contratação no âmbito da administração federal e no âmbito das administrações estaduais, distrital e municipais com o prévio aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. converter o presente processo de representação em tomada de contas especial, por meio da autuação de processo apartado, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, do art. 252 do RITCU e do art. 41 da Resolução TCU nº 259, de 2014, sem prejuízo de determinar que, no prazo de 15 (quinze) dias, a unidade técnica submeta ao Ministro-Relator a devida proposta para a citação de todos os responsáveis pelo prejuízo ao erário resultante das irregularidades detectadas nestes autos e, especialmente, das irregularidades apuradas no âmbito do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., devendo a unidade técnica atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.10. determinar que a SecexDefesa envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.10.1. à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Ministério Público Militar, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.10.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para a adoção das providências inerentes ao cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.8 deste Acórdão;

9.10.3. ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, para ciência e adoção das providências determinadas por este Acórdão;

9.10.4. ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins e ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para ciência e eventuais providências cabíveis diante das irregularidades porventura perpetradas com os recursos estaduais e/ou municipais;

9.10.5. ao Comandante da Marinha e ao Ministério da Defesa, para ciência em relação às irregularidades detectadas nestes autos, viabilizando a eventual adoção das correlatadas providências



cabíveis no âmbito, respectivamente, da administração da Marinha do Brasil e da administração Defesa; e

9.10.6. ao Ministro de Estado da Defesa e ao Comandante da Aeronáutica, para ciência sobre a conversão da presente representação em tomada de contas especial, nos termos do art. 198 do RITCU.

8. Nesse sentido, conforme o Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário, converteu-se o processo de representação (TC 036.101/2016-8), por meio da atuação deste processo apartado, em tomada de contas especial.

9. Em 27/2/2019, a SecexDefesa submeteu a seguinte proposta de citação para pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU e posterior apreciação do relator (peças 285-287):

a) com fundamento no art. 50 do Código Civil e na jurisprudência deste Tribunal, desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda. com a finalidade de citar solidariamente seu sócio administrador Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima;

b) realizar a citação do Srs. 1º Ten QOCON CMP Vinícius Antônio Areias, na condição de integrante técnico e integrante requisitante do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, Cap Int Priscila dos Santos Holanda, na condição de integrante administrativa do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, Cel Av Jaceguai de Magalhães, na condição de chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro e Ordenador de Despesas à época dos fatos, Maj Brig Ar Mário Luís da Silva Jordão, na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, da empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14.659.881/0001-61) e de seu sócio administrador Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (070.813.527-7), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

b.1) **Irregularidades:** Direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GP-Web Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda, a qual vendia ilegalmente licença de **software** derivado de **Software** Público Brasileiro; O preço no processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, além de não restar justificado, mostrou-se bem acima dos valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda.com outros órgãos da administração pública, identificando-se um débito de R\$ 534.000,00, valor pago ilegalmente a título de licenças

b.2) **Condutas:**

b.2.1) Sr. Vinícius Antônio Areias, na condição de integrante técnico e integrante requisitante do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015: elaborar o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, Projeto Básico 015/CCARJ/2015 e Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015, os quais, de forma fraudulenta, concluíram pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.;

b.2.2) Sra. Priscila dos Santos Holanda, na condição de integrante administrativa do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015: elaborar o Projeto Básico 015/CCARJ/2015, o qual, de forma fraudulenta, concluiu pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.;

b.2.3) Sr. Jaceguai de Magalhães, na condição de chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro e Ordenador de Despesas à época dos fatos: aprovar o Projeto Básico 015/CCARJ/2015 e o Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015, os quais, de forma fraudulenta, concluíram pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.;

b.2.4) Sr. Mário Luís da Silva Jordão, na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica à época dos fatos: informar as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, características essas que, em vez de serem funcionalidades genéricas esperadas de um **software** de Gerenciamento de Projetos, foram funcionalidades específicas extraídas do GP-Web;

b.2.5) empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14.659.881/0001-61): vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre; fornecer modelo de inexigibilidade para sua contratação e; apresentar atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre;

b.2.6) Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, sócio administrador da empresa Sistema GP-Web Ltda.): vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer



público e livre; fornecer modelo de inexigibilidade para sua contratação e; apresentar atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre;

b.3) **Dispositivos violados:** art. 37, inciso XXI da Constituição Federal/88, ao art. 3º, caput c/c art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, art. 25 da Lei 8.666/1993 e Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014

10. A empresa Sistema GP-Web Ltda. Ingressou, em 22/3/2019, com ação na 5ª Vara Federal de Porto Alegre (Procedimento Comum 5016994-45.2019.4.04.7100/RS) atacando a decisão deste Tribunal emanada no Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário (TC 036.101/2016-8).

11. Na petição inicial, a empresa requereu a concessão de tutela provisória de urgência, para que fosse determinada a suspensão: (1) dos efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União no Processo 036.101/2016-8; (2) do processo de tomada de contas; e (3) da declaração de inidoneidade aplicada em desfavor da autora (peça 296).

12. Em primeiro grau de jurisdição, a medida de urgência não foi concedida (peça 321).

13. A empresa então interpôs o Agravo de Instrumento 5023186-51.2019.4.04.0000, tendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deferido o pedido de tutela provisória recursal, para suspender os efeitos do acórdão do TCU (TC 036.101/2016-8) e suspender a declaração de inidoneidade da empresa autora para participar de licitações no âmbito da administração pública federal por 5 anos (peça 320).

14. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) emitiu seu parecer sobre a proposta de citação da SecexDefesa (peça 298).

15. No que tange à suspensão dos efeitos do Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário via decisão de agravo de instrumento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o procurador Rodrigo Medeiros de Lima assim se manifestou (peça 298, p. 8):

Antecipamo-nos, no ponto, ao possível argumento de que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região tenha suspenso os efeitos da decisão acima via agravo de instrumento no processo 5023186/51.51.2019.4.04.0000, a pedido de licitante então declarada inidônea. Ressaltamos que a decisão cautelar proferida no aludido recurso, assim como no processo judicial em que fora interposto, somente produz efeitos **inter partes**, não ostentando o condão de alterar o entendimento do TCU sobre o assunto, faltando razão para que o Tribunal retroceda no tema.

16. O representante do Ministério Público de Contas da União opinou favoravelmente ao acolhimento da proposta de encaminhamento elaborada pela SecexDefesa, com exceção da citação dirigida ao Sr. Jaceguai de Magalhães (peça 298, p. 8 e 9):

38. Nessa toada, os ajustes sugeridos pelo Parquet de Contas em relação à proposta de encaminhamento da SecexDefesa são:

a) exclusão do Sr. Jaceguai de Magalhães dos registros do processo; e

b.1) citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., por ter aquele responsável atuado direta, pessoal e ativamente na fraude em epígrafe;

ou, alternativamente:

b.2) desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., para citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, eis que presentes os requisitos da espécie.

17. Por fim, o parquet opinou pelo indeferimento do pedido formulado pela Advocacia-Geral da União (AGU) (peça 295), para representar extrajudicialmente a Sra. Priscila dos Santos Holanda (peça 298, p. 9).

18. Por meio de despacho, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho deferiu parcialmente a solicitação apresentada pela AGU, nos seguintes termos (peça 300, p. 2 e 3):

12. Defiro parcialmente, contudo, a solicitação apresentada pelo. Sr. Romilson de Almeida Volotão, como Consultor Jurídico do Comando da Aeronáutica, autorizando, desde já, a obtenção de vista e cópia do presente processo, sem prejuízo, todavia, de, para a subsequente prática dos correspondentes atos processuais, solicitar que esse respeitável Advogado da União apresente a devida manifestação expressa do órgão competente da Advocacia-Geral da União no sentido de, no caso concreto, ele ter competência para promover o patrocínio institucional da aludida defesa em favor da Capitã Intendente Priscila dos Santos Holanda.

19. Quanto à proposta de citação, o Ministro-Relator acompanhou a proposta desta unidade técnica (peça 285), destacando que deveria ser feita a citação do Sr. Jaceguai de Magalhães, sem prejuízo da adoção do ajuste sugerido pelo MPTCU quanto à citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (peça 300).



20. Considerando a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - Agravo de Instrumento n. 5023186-51.2019.4.04.0000 - que suspendeu os efeitos do Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário, a Unidade Técnica entendeu necessária deliberação do Ministro-Relator sobre o alcance dessa decisão judicial, haja vista que este processo se originou de disposição contida item 9.9 do supracitado acórdão (peça 326).

21. Desse modo, conforme peça 326, submeteram-se os autos deste processo ao Ministro-Relator, a fim de que, caso fosse adotado o entendimento do MPTCU no sentido de que a referida decisão judicial somente produziria efeitos interpartes, que fosse excluída a citação da empresa Sistema GP-Web Ltda. contida na peça 285.

22. Em despacho proferido em 23/4/2020, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho assim decidiu (peça 336):

8. Bem se vê à peça 320, no entanto, que a aludida decisão do TRF da 4ª Região teria deferido 'a antecipação da tutela recursal, com base no art. 1.019-I do CPC, para o fim de suspender os efeitos do acórdão do TCU (036.101/2016-8) e suspender a declaração de inidoneidade da empresa autora para participar de licitações no âmbito da administração pública federal por 5 anos'.

9. Por esse prisma, o Parquet especial suscitou que a aludida decisão proferida pelo TRF da 4ª Região não teria o condão de alterar o entendimento do TCU sobre o assunto, até porque o princípio da independência das instâncias atribuiria ao TCU a competência para decidir de forma autônoma sobre o presente feito, sem prejuízo, é claro, do respeito à superveniente sentença penal transitada em julgado tendente a negar a existência do fato ou a correspondente autoria (v.g.: Acórdãos 131/2017, 680/2015 e 2.904/2014, do Plenário, e Acórdão 6.903/2018, da 2ª Câmara), cabendo, ainda, ao TCU a plena competência para decidir pelo eventual sobrestamento do seu processo de tomada de contas especial (v.g.: Acórdão 1.115/2017, da 1ª Câmara) e pelo nível de abrangência na necessária apuração sobre o emprego dos recursos federais (v.g.: Acórdão 6.723/2010, da 1ª Câmara).

10. Ocorre, todavia, que a aludida decisão do TRF-4 não determinou a impossibilidade de efetiva realização da citação da Sistema GP-Web Ltda. no presente processo de tomada de contas especial (TCE) sob o TC 003.219/2019-4, mas apenas a suspensão da suscitada declaração de inidoneidade promovida no bojo do distinto processo de representação atuado sob o TC 036.101/2016-8; destacando, nesse ponto, que essa citação não resultaria em eventual prejuízo à referida empresa, pois corresponderia ao pleno exercício da ampla defesa no âmbito do diferente processo de TCE, e a referida citação sequer dependeria do TCU ou do mencionado Acórdão 2.895/2018-Plenário, pois, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992, competiria ao Ministro-Relator a determinação para a realização dessa citação no presente processo de TCE.

11. Por tudo isso, ao confiar na robusta evidência de a referida decisão do TRF-4 não buscar o indesejado atraso processual em desfavor da efetiva apuração das irregularidades no âmbito do presente processo de TCE (distinto da representação atuada sob o TC 036.101/2016-8), determino que a unidade técnica promova a citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., mantendo, assim, as premissas fixadas pelo Despacho proferido à Peça 300 no sentido de, também, realizar a citação do Cel AV Jaceguai de Magalhães e de adotar, ainda, o ajuste sugerido pelo MPTCU à Peça 298 para a '(...) citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., por ter aquele responsável atuado direta, pessoal e ativamente na fraude em epígrafe'.

12. Determino, enfim, que a unidade técnica envie a cópia do presente Despacho ao Exmo. Sr. Desembargador-Relator do correspondente feito judicial no TRF da 4ª Região e, por intermédio da Consultoria-Jurídica no TCU, ao órgão competente da Advocacia-Geral da União, informando que, em evidente respeito à respectiva decisão judicial, o TCU passou a efetivamente suspender a aludida declaração de inidoneidade em desfavor da Sistema GP-Web Ltda. no bojo do processo de representação atuado sob o TC 036.101/2016-8 e que, no presente momento, o TCU apenas estaria a promover a aludida citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., no bojo do distinto processo de TCE atuado sob o TC 003.219/2019-4, em robusta observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa e em plena sintonia com os princípios da celeridade processual e da indisponibilidade do interesse público.

23. Por conseguinte, expediram-se os correspondentes ofícios, tendo havido análise preliminar das alegações de defesa no âmbito da instrução à peça 397.

24. No referido documento, entendeu o auditor instrutor que deveriam ser promovidas diligências adicionais. Entretanto, o pronunciamento da subunidade à peça 398 considerou que tais medidas seriam



desnecessárias, tendo havido, neste documento, proposição para reiteração da citação direcionada ao Sr. Vinícius Antônio Areias, que não havia sido localizado anteriormente, para o posterior prosseguimento do feito.

25. Desse modo, destacam-se que as citações ora analisadas estão acostadas aos autos conforme o quadro abaixo:

Natureza	Destinatário	Nº Documento	Data	Localização
Citação	Vinícius Antônio Areias	Edital 1517/2022	14/11/2022	Peça 406
Citação	Priscila dos Santos Holanda	Ofício 11055/2020	26/3/2020	Peça 314
Citação	Jaceguai de Magalhães	Ofício 11056/2020	26/3/2020	Peça 317
Citação	Mário Luís da Silva Jordão	Ofício 11057/2020	26/3/2020	Peça 315
Citação	Sérgio Fernandes Reinert de Lima	Ofício 11059/2020	26/3/2020	Peça 316
Citação	empresa Sistema GP-Web Ltda.	Ofício 11058/2020	26/3/2020	Peça 318

26. Constan os respectivos avisos de recebimento nas seguintes peças processuais:

Responsável	Localização
Vinícius Antônio Areias	Citação por edital
Priscila dos Santos Holanda	Peça 338
Jaceguai de Magalhães	Peça 335
Mário Luís da Silva Jordão	Peça 331
Sérgio Fernandes Reinert de Lima	Peça 329
empresa Sistema GP-Web Ltda.	Peça 385

27. As respostas dos responsáveis estão acostadas aos autos conforme o quadro abaixo:

Responsável	Localização
Vinícius Antônio Areias	Peças 409-424
Priscila dos Santos Holanda	Peças 371-379
Jaceguai de Magalhães	Peça 362
Mário Luís da Silva Jordão	Peças 366-370
Sérgio Fernandes Reinert de Lima	Não há
empresa Sistema GP-Web Ltda.	Peças 381-384

28. Diante do exposto, verifica-se que, com exceção do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, considerado revel, todos os demais responsáveis apresentaram alegações de defesa, que serão inicialmente resumidas e, em seguida, analisadas.

EXAME TÉCNICO

1) Resposta do responsável: Sr. Vinícius Antônio Areias, integrante técnico e requisitante do processo de contratação (peças 409-424):

29. O responsável foi citado por, na condição de integrante técnico e requisitante do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ter elaborado o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o Projeto Básico 015/CCARJ/2015 e o Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015, os quais, de forma fraudulenta, concluíram pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional, comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

30. Preliminarmente, pondera que houve vício na escolha do meio de citação do responsável (por edital), uma vez que este reside em endereço certo e sabido, o que acarreta nulidade insanável, que deve levar ao arquivamento do processo, pois houve prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

31. Na sequência, afirma que as tarefas determinadas pelos superiores hierárquicos em um regime marcado pela hierarquia militar são encaradas e recebidas de maneira diferente do que ocorre no regime civil.

32. Nesse cenário, pondera que todos os relatórios e documentos técnicos da presente contratação foram entregues ao responsável após decisões tomadas unilateralmente por seus superiores hierárquicos, sem qualquer espaço para contestação ou análise dos conteúdos, de maneira unilateral e impositiva, em



autêntica supressão da autodeterminação pessoal e da autonomia da vontade, beirando a violência e o assédio.

33. Acrescenta que a contratação em tela buscava atender aos interesses de órgãos superiores da Aeronáutica, sendo essa a razão de a pressa no andamento do processo licitatório se sobrepor à análise técnica dos profissionais do CCA-RJ.

34. Aduz que o planejamento da contratação ocorreu fora do CCA-RJ, tendo os integrantes desta Organização Militar (OM) apenas cumprido ordens que vieram de autoridades militares do alto escalão.

35. Nesse sentido, considera inadequada a responsabilização do defendente, que à época era o oficial temporário mais moderno do CCA-RJ, sendo ele inserido no processo apenas 24 dias antes da data de assinatura dos documentos. Aduz que isso comprovaria que o responsável nunca poderia ter sido o requisitante do procedimento licitatório, uma vez que a maior parte dos documentos e das decisões já haviam sido tomadas antes mesmo de sua designação.

36. Acrescenta que não houve sequer formalização do processo de planejamento da contratação, de sorte que não há sentido em dizer que o planejamento ocorreu no CCA-RJ, já que até mesmo esta Corte reconheceu haver indícios de ações ligadas ao planejamento da contratação em outro órgão hierarquicamente superior à citada OM.

37. Especificamente sobre o **software** GP-Web, informa se tratar de um programa de gerenciamento de portfólios, cujo propósito específico não é o da computação, mas sim o planejamento de atividades, orçamento e gestão, de sorte que o entendimento de seus requisitos e funcionalidades estava fora das atribuições e conhecimentos do CCA-RJ e de seus colaboradores.

38. Assevera que não haveria competência estrutural, nem mesmo capacidade técnica do CCA-RJ, para realizar o procedimento em exame, pois houve desvio de finalidade na aquisição do sistema, uma vez que se trata de um projeto estratégico para atender toda Aeronáutica, ao passo em que a citada OM era especializada em mero suporte de tecnologia da informação (TI), conforme regimento interno à peça 410.

39. Ademais, destaca que a aquisição do **software**, bem como suas especificações, não foi provocada institucionalmente pelo CCA-RJ, mas pelos próprios órgãos superiores, em especial, o Emaer. Nesse contexto, afirma que os requisitos já vinham previamente definidos por órgãos superiores e com determinações expressas, sem que o CCA-RJ tivesse poder de descredenciá-las.

40. Pondera que o relatório de viabilidade técnica (peça 37) não foi feito pelo CCA-RJ, tendo sido fruto de reunião realizada previamente entre a Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (DTI), o Emaer e o sócio da empresa GP-Web, Sr. Sérgio Reinert.

41. Assim, assevera que, à época da elaboração do citado relatório, o defendente ainda não fazia parte do processo de aquisição, nem participou da aludida reunião, uma vez que apresentou sua primeira comunicação nos autos somente em 18/10/2015.

42. Chama atenção para a numeração do Parecer Técnico 01/CCA-RJ/2015, pois significa que naquele ano a OM elaborou seu primeiro parecer apenas em novembro, o que demonstra que a atribuição dessa tarefa foi atípica e fugia da competência técnica do defendente, que sequer pôde opinar sobre seu conteúdo.

43. Sobre o assunto, reafirma que o responsável nunca teve qualquer autoridade para tomar decisões, nem no campo técnico, tampouco no administrativo, ou mesmo em relação à contratação ou uso de recursos do CCA-RJ, até mesmo por questões hierárquicas.

44. Considera como a maior evidência de ausência de competência técnica do CCA-RJ para a contratação o fato de que o local de hospedagem do GP-Web é o CCA-BR, especializado em hospedagem de **softwares** e segurança da informação, razão pela qual deveria essa OM esclarecer sobre sua estrutura de armazenamento, monitoramento, segurança e suporte.

45. Adiante, informa o defendente que a reunião que ensejou a produção do Relatório de Avaliação de Viabilidade Técnica do Sistema GP-Web (peça 37, p. 3-22) foi feita por militares do Emaer, da DTI e pelo sócio da empresa em comento, entre os dias 6 e 8/7/2015.

46. Acrescenta que para viabilização da citada reunião houve o deslocamento de militares da DTI de Brasília para o Rio de Janeiro, de sorte que tais trâmites prévios comprovariam quem são os verdadeiros responsáveis pelo processo em tela, os quais se eximiram de assinar a documentação e, por meio da hierarquia militar, determinaram que militares de menor patente o fizessem.

47. Apresenta documentação juntada à peça 421, que demonstraria que à época da realização da retromencionada reunião o responsável encontrava-se conduzindo instrução em estande de tiro.



48. Junta aos autos (peça 409, p. 35) cópia de mensagem que comprovaria que, em 27/10/2015, o responsável sequer sabia do que se tratava a contratação em tela, bem como de e-mail encaminhado pelo Emaer, solicitando ao GAL celeridade no processo (peça 409, p. 36).

49. Em seguida, apresenta diversos excertos de mensagens eletrônicas que evidenciarão o mero cumprimento, pelo responsável, de ordens emanadas por superiores hierárquicos (peça 409, p. 61-75), sem que coubesse a ele qualquer poder decisório.

50. Diante do exposto, pleiteia que os atos praticados pelo responsável sejam interpretados como de mero expediente, em razão da coação a que se viu acochado por seus superiores hierárquicos, bem como pela preparação de todos os elementos do processo antes da remessa ao CCA-RJ, uma vez que não lhe seria cabível, por ser o oficial mais moderno da OM, revisar decisões emanadas pelos escalões superiores.

2) Resposta da responsável: Sra. Priscila dos Santos Holanda, integrante administrativa do processo de contratação (peças 371-379):

51. A responsável foi citada por, na condição de integrante administrativa do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ter elaborado o Projeto Básico 015/CCARJ/2015, o qual, de forma fraudulenta, concluiu pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional, comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

52. Em suas alegações de defesa, pondera, inicialmente, que agiu estritamente no cumprimento de suas atribuições administrativas. Nesse sentido, aduz que não concluiu pela inexigibilidade do processo licitatório.

53. Acrescenta que, apesar de integrar, à época, órgão técnico da CCA-RJ, não exercia atribuições afetas à área de tecnologia da informação, uma vez que sequer tinha formação acadêmica para tanto, não lhe sendo possível, nem exigível, discordar dos elementos técnicos até então contidos nos autos.

54. Ressalta que a escolha do **software** se deu por iniciativa de escolhas técnicas e políticas engendradas pelo Alto Comando da Aeronáutica: Emaer, Comando Geral de Apoio (Comgap) e DTI.

55. Destaca o documento acostado à peça 377, p. 1, enviado do Comgap à DTI, pleiteando a realização de reunião com a empresa Sistema GP-Web a fim de produzir relatório de viabilidade do **software** comercializado, **in verbis**:

1. Depois de tratativas no Emaer, foi deliberado para realizar a análise técnica do **software** GP-Web. A reunião com a empresa desenvolvedora do **software** deverá ocorrer na semana de 6 a 10/17.

2. Diante disso, incumbiu-me o Exmo. Sr. Comandante-Geral de Apoio de solicitar a V.Exa. a possibilidade de realizar um estudo de viabilidade técnica do referido **software**.

(...)

c. Depois da realização da reunião com a empresa desenvolvedora, confeccionar um parecer de viabilidade técnica do GP-Web.

56. Na sequência, consoante documento acostado à peça 377, p. 3, confirma a realização da reunião entre a empresa e representantes do Emaer, DTI e CCA-RJ. Tal documento menciona que foram tratadas questões relacionadas à experiência da empresa quanto à participação de licitações e contratos com órgãos públicos, bem como a apresentação das funcionalidades do **software** a ser adquirido.

57. Destaca que em razão da realização dessa reunião, produziu-se o 'Relatório de Avaliação de Viabilidade Técnica (RAVT)' (peça 37, p. 3-22), que assim concluiu:

(...) caso não haja a disponibilidade de uma ferramenta própria e mais adequada, sugere-se a utilização do sistema GP-WEB-PRO como solução imediata ao Gerenciamento de Projetos e disponibilização de uma ferramenta para Gestão Estratégica no COMAER. Entende-se que tal solução possibilitará um ganho de melhoria da cultura organizacional nas áreas de GP e GE, permitindo a clarificação das reais necessidades e obtenção de requisitos para um sistema corporativo adequado à Gestão Institucional.

58. Sobre tal documento, pondera ser ele peça eminentemente técnica, conforme reconhecido pelo próprio TCU na instrução à peça 285, p. 15-16, o que poderia ter levado a uma compreensão equivocada por este Tribunal, que fez parecer que a responsabilidade por analisar a existência da disponibilidade de uma ferramenta própria e mais adequada seria de outrem que não um técnico na área.

59. Nesse diapasão, questiona que, uma vez que o RAVT afirma que o **software** GP-Web atenderia as necessidades imediatas da Força, como caberia à responsável, que tem graduação em Administração, tecer comentários acerca desse assunto eminentemente técnico, que havia sido conduzido por militares da DTI, órgão central de todo o Sistema de Tecnologia da Informação da Aeronáutica.



60. Também faz referência ao documento juntado à peça 377, p. 4-5, no qual consta expressa autorização, do Comaer à DTI, para compra do **software** GP-Web, razão pela qual não caberia à responsável tecer considerações de mérito em relação ao processo.

61. Referencia, ainda, o documento juntado à peça 377, p. 6, no qual o Comgap solicita à DTI a compra do **software** GP-Web com a maior brevidade possível, o que denota que as tratativas eram feitas fora de seu âmbito de atuação, seja por sua falta de conhecimento técnico ou por falta de poder decisório para nortear as escolhas políticas da contratação em espeque.

62. Aduz que somente após o recebimento da mensagem eletrônica acostada à peça 377, p. 7-8, que a responsável passou a ter ciência da demanda para a compra do **software** GP-Web. Em cumprimento a tal determinação, elaborou de imediato a primeira versão dos documentos necessários ao prosseguimento do feito (peça 377, p. 17-41).

63. Acrescenta que a DTI solicitou confirmação dos detalhes da demanda ao Emaer, que encaminhou a mensagem contida à peça 377, p. 10-11, elencando as características mínimas do **software** a serem consideradas no processo em andamento, a fim de atender plenamente às necessidades da Força Aérea Brasileira (FAB).

64. Ressalta que, na sequência, houve encaminhamento eletrônico (peça 355, p. 12) do Comgap à DTI e ao CCA-RJ, que, considerando a solicitada agilidade na aquisição do **software** em tela, deu tratamento ao caso com a brevidade requerida, tendo havido a nomeação da responsável como integrante administrativa da equipe de planejamento da contratação, enquanto o Sr. Vinícius Antônio Areias foi designado integrante requisitante e técnico.

65. Recebida a incumbência, foi procedida a elaboração do projeto básico (peça 377, p. 47-55), conforme determinado pelo Chefe do CCA-RJ, solicitado pelo Diretor da DTI e pelo Chefe do Estado Maior do Comgap, bem como autorizado pelo Vice-Chefe do Emaer.

66. Nesse diapasão, ressalta que apesar de já terem sido assinados, todos em 12/11/2015, o estudo técnico preliminar da contratação, a análise de riscos e o projeto básico, ficou demonstrado que, desde 19/10/2015, a documentação já estava minutada, contendo informações técnicas e decisórias necessárias para proceder à contratação do **software**.

67. Finalizada a elaboração da documentação, o CCA-RJ a encaminhou ao GAL em 16/11/2015 (peça 377, p. 42), sendo essa a data em que se encerra a curta e restrita participação da responsável no processo, sem que tenha havido quaisquer ingerências dela nos atos seguintes da contratação em exame.

68. Sobre a imputação feita por este Tribunal no sentido de que o projeto básico concluiria pela existência dos requisitos de inexigibilidade, pondera que não caberia a uma oficiala intendente a reanálise de decisões de mérito já definidas por seus superiores, nem de matérias técnicas. Nesse sentido, afirma que esta Corte já decidiu, por meio do Acórdão 1350/2015/TCU-Plenário, pela isenção de responsabilidade do integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação, em razão de ausência de ingerência e poder decisório nas atividades sob apuração.

69. Reafirma que a contratação em análise envolve conhecimentos técnicos inerentes à área de tecnologia da informação, não sendo razoável atribuir à oficial intendente responsabilidade pelo feito. Sobre o assunto, pondera que este Tribunal, no âmbito da instrução à peça 285, p. 16-17, isentou de responsabilidade os Srs. Marcelo Tenório de Carvalho e Cláudio Dias dos Santos, ambos por apresentarem atuações limitadas à seara administrativa.

70. Adiante, transcreve manifestação contida no Parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) à peça 298 (§§ 27-29), no sentido de que para a responsabilização de cada um dos agentes listados na instrução à peça 285, torna-se necessário averiguar se a irregularidade adentrou o plano de conhecimento de cada agente, ou ao menos se seria exigível a identificação da fraude por eles.

71. Nesse diapasão, resta claro que, pela formação acadêmica da responsável, não fazia parte de seu plano de conhecimento identificar potenciais irregularidades na contratação, visto que confiou em opiniões técnicas esboçadas em diversos documentos técnicos elaborados por profissionais competentes.

72. No tocante à inexigibilidade de licitação, pondera que essa se deu com fulcro na necessidade técnica exposta pelo DTI, pelo Comgap e pelo Emaer, pois foi documentado no processo que a necessidade imediata da Força Aérea somente seria atendida caso o **software** GP-Web fosse adquirido, não havendo condições para a responsável ter identificado eventual direcionamento da contratação.

73. No tocante ao fato de a responsável ter sido signatária da análise de riscos, tal documento foi elaborado de forma conjunta com os integrantes requisitante e técnico, de sorte que sua inabilitação e falta de competência para versar sobre assuntos específicos de tecnologia da informação restringem sua atuação



ao apoio administrativo da contratação. Assim, considerando que não foi levantada qualquer irregularidade nessa seara, deve ser afastada sua responsabilidade, sob pena de se violar o nexo de causalidade.

74. Conclui reafirmando que sua atuação no processo se deu meramente no campo administrativo, não sendo razoável exigir-lhe consciência da potencial ilicitude do ato, nem mesmo conduta diversa da adotada, pois agiu dentro da legalidade, legitimidade e economicidade em seus atos.

3) Resposta do responsável: Sr. Jaceguai de Magalhães, chefe do CCA-RJ e ordenador de despesas (peça 362):

75. O responsável foi citado por, na condição de chefe do CCA-RJ e ordenador de despesas, ter aprovado o Projeto Básico 015/CCARJ/2015 e o Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015, os quais, de forma fraudulenta, concluíram pela inexigibilidade de licitação na contratação do **software** GP-Web Profissional, comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

76. Em sua defesa, inicialmente, pondera que a missão institucional do CCA-RJ, que chefiava à época, seria executar a gerência operacional dos sistemas e serviços de tecnologia da informação empregados pelo Comaer no âmbito regional de sua competência.

77. Tal atividade estaria diretamente subordinada e vinculada às determinações emanadas pela DTI, uma vez que é esse o órgão que normatiza, planeja, implanta, coordena, controla e fiscaliza as atividades relativas à tecnologia da informação (TI) no âmbito do Comaer, consoante previsão normativa disposta no Regimento Interno da citada Diretoria (peça 362, p. 2).

78. Ressalta que a DTI, por sua vez, é OM subordinada ao Comgap. Ocorre que, à época, as ações das unidades vinculadas ao citado Comando, relacionadas a licitações, contratos, subsistência, transporte, finanças, patrimônio móvel e imóvel e almoxarifado, eram concentradas no GAL, conforme atribuições dessa OM transcritas à peça 362, p. 4-11.

79. Sobre o assunto, acrescenta que o pedido de aquisição de material/serviço contido no processo administrativo de gestão (PAG) referente à contratação sob análise foi assinado pelo gestor de licitações, pelo agente de controle interno e pelo ordenador de despesas, todos do efetivo do GAL. Ademais, ressalta que todas as verificações, tomadas de decisões e deliberações acerca do processo licitatório em comento foram conduzidas por agentes públicas da mencionada OM.

80. Nesse sentido, pondera que o responsável não implementou quaisquer ações que tivessem teor decisório ou que autorizassem a realização de despesas à União, tendo atuado meramente como cumpridor das demandas e ordens emanadas de seus superiores hierárquicos.

81. Visando a corroborar que atuou em cumprimento a ordens superiores, apresenta o documento juntado à peça 362, p. 44-45, encaminhado do Emaer ao Comgap, no qual consta expressamente autorização de compra, pela DTI, do **software** GP-Web. No mesmo sentido, houve manifestação do Comgap solicitando a aquisição (peça 326, p. 46).

82. Nesse diapasão, apresenta à peça 362, p. 15-16, quadro demonstrativo com as ações desenvolvidas ao longo da tramitação do PAG, o que evidenciaria que o responsável em momento algum promoveu ações com o objetivo de gerar dano ao erário.

83. Sobre o projeto básico e o parecer técnico, únicas peças elaboradas sob a responsabilidade do CCA-RJ, pondera que tais documentos seguiram pontualmente determinação expressa de seu órgão superior, não cabendo, em princípio, questionamentos acerca da legalidade da ordem emanada, pois era aparentemente legítima.

84. Nesse sentido, afirma que nomeou equipe técnica capaz e competente para elaboração do projeto básico e desenvolvimento do planejamento da contratação, em obediência ao previsto na IN SLTI 4/2014. Tal equipe, após exaustivas verificações, entendeu que somente a empresa GP-Web teria ferramenta que atenderia àquela demanda do Emaer.

85. Sobre a necessidade de atendimento a 3500 usuários, destaca que tal quantitativo foi definido unilateralmente pelo Emaer, tendo havido ordem superior para desenvolver a análise técnica com base em tal número.

86. Na sequência, à peça 362, p. 26-30, apresenta mensagens eletrônicas que confirmariam ter sido decisão do GAL, e não do responsável, dar sequência ao processo como inexigibilidade de licitação, o que teria ocorrido por ingerência do próprio Emaer, sem que tenha havido interferência do CCA-RJ nessa decisão.

87. Por fim, conclui suscitando que sua responsabilidade já havia sido afastada pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Rodrigo Medeiros de Lima (peça 362, p. 38), razão pela qual pleiteia o acatamento de suas alegações de defesa.



4) Resposta do responsável: Sr. Mário Luís da Silva Jordão, Vice-Chefe do Emaer (peças 366-370):

88. O responsável foi citado por, na condição de Vice-Chefe do Emaer, ter informado as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, características essas que, em vez de serem funcionalidades genéricas esperadas de um **software** de gerenciamento de projetos, foram funcionalidades específicas extraídas do GP-Web.

89. Em suas alegações de defesa, pondera, inicialmente, que o Comaer sempre trabalhou com o intuito de desenvolver ferramenta de informática própria, que resolvesse problemas em diversas áreas de planejamento e gestão da Instituição.

90. Nesse cenário, assevera que a Alta Administração demandou ao Emaer que buscasse, no mercado, soluções que pudessem suprir a lacuna existente. Após a realização de pesquisa zelosa, identificou-se que o **software** GP-Web ostentava todas as funcionalidades necessárias para o gerenciamento de projetos e gestão estratégica da Força.

91. Assim, a empresa detentora dos direitos foi recebida para apresentação do produto, oportunidade em que a equipe técnica do Comaer pôde comprovar que seria possível, com a utilização das funcionalidades do **software**, promover a efetiva governança corporativa no Comando da Aeronáutica. Ademais, sendo a citada firma fornecedora exclusiva do produto, fez-se a opção por contratação direta por inexigibilidade.

92. Nesse diapasão, reputa como imprópria a imputação de fraude feita por este Tribunal, uma vez que diversos documentos transitaram entre o Emaer, o Comgap, a DTI, o CCA-RJ e o GAL, todos envolvidos no processo. Os materiais produzidos foram revisados por todos esses órgãos, de forma a permitir o adequado levantamento das informações discutidas/trabalhadas.

93. Adicionalmente, questiona se de fato existia intenção de fraude, qual teria sido a razão para a reunião de apresentação da empresa ter sido realizada em julho de 2015, enquanto a formalização do contrato apenas ocorreu em dezembro daquele ano.

94. Pondera que a aludida reunião foi exitosa, pois demonstrou que havia solução no mercado que atendia aos anseios de modernização do sistema de processos da Aeronáutica, e serviu para a exposição detalhada do produto, a fim de se apurar seu potencial de atendimento a uma necessidade da Administração.

95. Acrescenta que o relatório de auditoria em momento algum põe em dúvida que o programa adquirido haja cumprido seu propósito, não tendo sido avaliada a economia que sua implementação trouxe para os cofres públicos com a padronização de condutas nas mais diversas OM, estando o uso do **software** presente em mais de 90% delas.

96. Desse modo, afirma que não se pode concluir, após a demonstração da larga utilidade do programa, que os requisitos definidos foram 'excessivos, irrelevantes ou desnecessários', pois, ao contrário, eles se mostraram na precisa medida para atingir o interesse público pretendido. Assim, não se pode falar em dano ao erário, pois, repise-se, o projeto foi demonstrado sumamente exitoso.

97. Sobre a imputação feita por este Tribunal ao responsável, com base na Mensagem FAX 9/6SC1/17659, de 12/11/2015 (peça 117, p. 141), no sentido de que esta teria sido o ato originário que resultou na contratação da empresa, informa que, como Vice-Chefe do Emaer, incumbiu a tarefa à 6ª Subchefia (6SC), que iniciou pesquisas para identificar, dentro das ofertas existentes no mercado, produtos com as características necessárias para atender as necessidades da Força.

98. Nesse diapasão, assevera que foi com base nos subsídios e estudos técnicos do efetivo da 6SC, que inclusive elaborou a lista com as características mínimas do **software**, que o responsável assinou o retromencionado documento, informando as funcionalidades genéricas esperadas para o gerenciamento de projetos e gestão institucional.

99. Acrescenta que, na qualidade de Vice-Chefe do Emaer, não era o agente diretor da OM, nem seu ordenador de despesas, não havendo, assim, ordem de compra pelo dependente. A verdadeira intenção da mensagem eletrônica em comento foi lograr a aquisição de **software** que atendessem realmente às necessidades da Aeronáutica. Ressalta que em nenhum momento foi indicado pelas unidades competentes da Força que haveria outra opção para a aquisição.

100. Esclarece, ainda, que não há vinculação hierárquica entre o Vice-Chefe do Emaer e o Vice-Chefe do Comgap, autoridade a quem foi dirigida a mensagem eletrônica, sendo ambos oficiais gerais de três estrelas, sem hierarquia entre eles.

101. Reitera que a referida mensagem teve o propósito tão somente de informar as características mínimas do **software**, com as funcionalidades genéricas esperadas, e não de determinar a contratação ao



Comgap ou ao DTI, pois ambos não lhe eram subordinados, não podendo, dessa forma, ela ser considerada como ato originário da contratação pelo Emaer.

102. Adiante, pondera ser impossível o Vice-Chefe do Emaer analisar pormenores das centenas de documentos que devem ser assinados por ele diariamente, ainda mais aqueles que demandam análise técnica complexa. Sobre o assunto, invoca o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que fixa que 'o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro'.

103. Finaliza reiterando que a lista com a indicação de características mínimas não foi elaborada com base em sua preferência pessoal, mas com fulcro em estudos técnicos realizados por especialistas da área (efetivo da 6SC do Emaer), acreditando que seriam aquelas estritamente necessárias à consecução dos objetivos pretendidos.

5) Resposta do responsável: Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, sócio administrador da empresa:

104. O responsável foi citado por, na condição de sócio administrador da empresa Sistema GP-Web Ltda., ter vendido licenças para **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre, bem como ter fornecido modelo de inexigibilidade para sua contratação e ter apresentado atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre;

105. Conforme já informado no parágrafo 28 desta instrução, o responsável não apresentou alegações de defesa, devendo ser considerado revel.

6) Resposta da responsável: empresa Sistema GP-Web Ltda. (peças 381-384):

106. A empresa foi citada por ter vendido licenças para **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre, bem como ter fornecido modelo de inexigibilidade para sua contratação e ter apresentado atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre;

107. Em sua defesa, a responsável arguiu que a presente TCE não poderia ser processada, dado que o Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário, que ensejou sua instauração, estaria com efeitos suspensos em face de decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), requerendo, por conseguinte, o arquivamento deste processo (peça 381).

Análise

108. A análise conjunta dos argumentos apresentados pelos responsáveis, bem como da documentação contida nos autos, permite concluir que partiu da Alta Administração, especificamente do Emaer, a iniciativa para compra do **software** GP-Web, conforme será adiante demonstrado.

109. Sobre o assunto, transcreve-se preliminarmente trecho contido na instrução à peça 285:

10. O Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ) e o então Grupamento de Apoio Logístico (GAL) da Aeronáutica informaram que as tratativas para aquisição do GP-Web aconteceram antes mesmo da formalização do processo administrativo de abertura de licitação e, consequentemente, antes das fases do planejamento da contratação de **software**, estabelecidas na IN SLTI/MP 4/2014.

11. Inclusive, houve reuniões com a empresa Sistema GP-Web Ltda., o que pode ser descrito como espécie de prova de conceito, antes da formalização da fase interna da licitação. Esses encontros prévios com a referida empresa culminaram em um relatório de análise de viabilidade técnica do GP-Web, elaborado pela Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (DTI) (peça 37).

12. Destaca-se que, no Acórdão 2059/2017-TCU-Plenário, este Tribunal considerou irregular a realização de prova de conceito na fase interna de licitações. No caso específico ora analisado, no momento da prova de conceito com a empresa Sistema GP-Web Ltda, sequer havia processo administrativo instaurado.

13. De acordo com a IN SLTI/MP 4/2014, a fase de planejamento da contratação inicia-se com o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) da área requisitante e a instituição da equipe de planejamento da contratação. Em sequência, devem ser realizadas as seguintes etapas: Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) e Análise de Riscos (atividades paralelas); e, por fim, o Termo de Referência/Projeto Básico.

14. Conforme abordado no TC 036.101/2016-8, o DOD, a ETPC, a Análise de Riscos e o Projeto Básico estão assinados com a mesma data: 12/11/2015 (peça 38). A mensagem enviada pelo Emaer para o Comando-Geral de Apoio (Comgap) com as características mínimas de um **software** de gerenciamento



de projetos, de forma a subsidiar o processo de aquisição do citado **software**, data também de 12/11/2015 (peça 117, p. 141 e 142).

15. Nesse sentido, concluiu-se que dada a exiguidade de tempo para execução de todas essas etapas, o processo de contratação da empresa Sistema GP-Web Ltda. já estava pronto, ocorrendo apenas a formalização naquela data.

16. Esta conclusão é corroborada pelas informações prestadas pela Aeronáutica em sua oitiva de que as tratativas de aquisição da ferramenta GP-Web Profissional iniciaram-se antes da instauração do processo administrativo de licitação.

17. É necessário frisar que a inexigibilidade da licitação configura-se uma exceção e deve ser uma conclusão do planejamento da contratação e não uma premissa, conforme o voto do Exmo. Sr. Ministro Emérito Ubiratan Aguiar proferido no Acórdão 994/2006-TCU Plenário (peça 62, parágrafo 70)

18. Contudo, conforme apontado no TC 036.101/2016-8, esse processo de contratação foi meramente formal, sem a devida análise das alternativas que existiam, tendo em vista que a solução e o fornecedor foram previamente determinados.

19. Nesse sentido, os documentos ETPC e o Projeto Básico foram fraudados a fim de direcionar a contratação do **software** GP-Web Profissional comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

20. Listam-se a seguir as evidências de fraude identificadas no documento ETPC:

a) funcionalidades elencadas do **software** a ser contratado são as mesmas do GP-Web, replicando até o erro semântico contido no site do referido **software**: 'Visualizar os custos e gastos nas tarefas e nos projetos, **descriminados** por elemento de despesa' (grifo nosso), conforme peça 39. A cópia de funcionalidades na íntegra de um sistema é uma forma de direcionar a contratação para esse **software**.

b) na análise das alternativas existentes no ETPC, listaram-se outros dois **softwares** de maneira genérica: Primavera e MS Project. Não há, na análise dessas alternativas, a informação de qual versão está se comparando, tendo em vista que os referidos **softwares** dispõem de versões na plataforma Web e Desktop. Ademais, conforme pontuado anteriormente, existem outros **softwares** de gerenciamento de projeto e portfólio de plataforma Web, os quais não foram levados em consideração (peça 38, p.6);

c) na análise das alternativas existentes no ETPC, utilizaram-se critérios como 'Solução está disponível no Portal do **Software** Público', a 'Solução é um **software** livre ou **software** público', o que, segundo essa análise, somente o GP-Web atendia. Contudo, a versão comparada do GP-Web era a Profissional, a qual não atenderia tais critérios, e não a livre disponível no PSPB.

21. Listam-se a seguir as evidências de fraude identificada no documento Projeto Básico 015/CCARJ/2015:

a) embora o art. 15 da IN SLTI/MP 4/2014 vede, na definição do objeto, 'especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento', as funcionalidades especificadas no anexo I foram extraídas, em sua maioria, na íntegra do GP-Web Profissional, conforme se verifica nas funcionalidades do GP-Web informadas no âmbito da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda. (peça 151 p. 46 a 51);

b) utilização do modelo de inexigibilidade elaborado pela empresa Sistema GP-Web Ltda. para justificar a contratação por inexigibilidade do **software** GP-Web Profissional (peça 224, p. 51 e 52);

22. A mensagem enviada pelo Emaer para o Comgap, com as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, também contém funcionalidades específicas extraídas do GP-Web, inclusive com mesma redação (peça 117, p. 141-142 e peças 124 e 39).

110. Cotejando-se as informações acima com as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, observa-se que há diversos indícios que permitem concluir que a ordem para contratação da empresa GP-Web partiu, de fato, do Emaer, buscando atender aos interesses de órgãos superiores da Aeronáutica, conforme reconhecido pelo próprio Vice-Chefe da OM (parágrafo 90 desta instrução).

111. Nesse contexto, importante reconhecer que a mensagem 9/6SC1/17659, enviada pelo Emaer para o Comando-Geral de Apoio (Comgap), com as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, copiou funcionalidades específicas extraídas do GP-Web, inclusive com mesma redação (peça 117, p. 141 e 142 e peças 124 e 39).

112. Sobre o assunto, transcreve-se trecho contido na instrução à peça 285, cujo entendimento mantém-se inalterado:

92. No caso concreto em análise, a contratação da solução GP-Web Profissional comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda. foi determinada previamente pelo Estado-Maior da Aeronáutica (Emaer).



93. Ou seja, a inexigibilidade da licitação, hipótese excepcionalíssima, a qual deveria ser uma conclusão do planejamento da contratação, foi uma premissa.

94. Nesse sentido, conforme exposto na representação originária e no exame técnico deste processo, todos os documentos previstos pela IN SLTI/MP 4/2014 foram confeccionados de forma fraudulenta de modo a justificar essa contratação.

95. Transcrevem-se abaixo trechos da oitiva da Aeronáutica que confirmam o fato de que a demanda de contratação recebida pelo CCA-RJ e determinada pelo Emaer foi, especificamente, o **software** GP-Web Profissional:

Em decorrência de diversas atividades referentes ao Projeto SISPLAER, em 2015, o Emaer determinou à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), órgão central do Sistema de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (STI) que realizasse a avaliação da viabilidade técnica do Sistema GP-WEB.

(...)

Neste ponto é importante destacar que a demanda recebida pelo CCA-RJ foi a compra do **software** GP-WEB, pois o próprio EMAER informou no Ofício enviado, conforme se transcreve, que o aplicativo:

(...)

Embora a demanda inicial recebida pelo CCA-RJ fosse a compra específica GP-WEB, durante as atividades da fase de planejamento, este Centro, seguindo o previsto no Art. 15º da IN 4 que estabelece 'A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento', elaborou o processo administrativo visando à aquisição de um **Software** de Gestão Estratégica e Gerenciamento de Projetos, contendo os requisitos determinados por sua cadeia de comando.

(...)

Ainda nesse sentido de formalização dos requisitos para contratação de um **software** destinado à Gestão Estratégica e ao Gerenciamento dos Projetos do Comando da Aeronáutica, o EMAER enviou ao COMGAP a mensagem FAX 9/6SC1/17659, de 12 de novembro de 2015, encaminhada à DTI e ao CCA-RJ, por meio do Encaminhamento Eletrônico 144/6EM, de 12 de novembro de 2015 (Anexo - C), indicando as características mínimas que tal ferramenta deveria possuir a fim de 'atender, plenamente, às necessidades internas, bem como ao controle externo'.

(...)

Tal documento foi encaminhado pelo COMGAP à DTI, solicitando, ainda, a possibilidade de agilizar o processo de aquisição.'

(...)

como a demanda proveniente do EMAER, fruto de estudos preliminares e recebida pelo CCA-RJ foi de comprar o GP-WEB, fato que ensejou a inexigibilidade de licitação.

96. Conforme já abordado na representação TC 036.101/2016-8, a mensagem 9/6SC1/17659 enviada pelo Emaer para o Comando-Geral de Apoio (Comgap) com as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, citada no trecho acima da oitiva da Aeronáutica, copiou funcionalidades específicas extraídas do GP-Web, inclusive com mesma redação (peça 117, p. 141 e 142 e peças 124 e 39).

97. O Sr. Maj Brig Ar Mário Luís da Silva Jordão, então Vice-Chefe do Emaer, foi o autor da supracitada mensagem que, em vez de estabelecer características genéricas esperadas de um **software** de Gerenciamento de Projetos, copiou funcionalidades específicas extraídas do GP-Web.

98. Portanto, diante do exposto nesta seção e no decurso da representação originária TC 036.101/2016-8, entende-se que o ato originário que resultou na contratação ilegal da empresa Sistema GP-Web Ltda. decorreu de determinação do Emaer para compra da solução GP-Web Profissional, o que, contudo, não exime de responsabilidade solidária os agentes públicos citados nas seções anteriores deste processo.

113. Nesse diapasão, apresentam-se verossímeis as alegações de defesa trazidas pelo Sr. Vinícius Antônio Areias, uma vez que o próprio fato de a presente contratação ter sido conduzida pelo CCA-RJ causa estranheza e atipicidade, denotada pela numeração do Parecer Técnico 01/CCA-RJ/2015, emitido como primeiro daquele ano já no mês de novembro. Ademais, a citada OM possui área de atuação restrita à cidade do Rio de Janeiro (Regimento Interno à peça 410), sendo especializada em mero suporte de TI, e a demanda buscou atender toda a Aeronáutica, conforme informado pelo Vice-Chefe do Emaer.



114. Registre-se, ademais, que o relatório de viabilidade técnica (peça 37) não foi feito pelo CCA-RJ, tendo sido fruto de reunião realizada previamente entre a DTI, o Emaer e o sócio da empresa GP-Web, Sr. Sérgio Reinert.

115. Assim, diante das evidências de que a demanda buscava atender decisões da Alta Administração que já haviam sido previamente acordadas, não parece razoável imputar responsabilidade aos subscritores do Projeto Básico 015/CCARJ/2015 (Sr. Vinícius Antônio Areias e Sra. Priscila dos Santos Holanda), pois suas atuações no processo se limitaram ao mero cumprimento de ordens emanadas por seus superiores hierárquicos, conforme se observa nos registros de mensagens eletrônicas acostados à peça 409, p. 35-36 e 61-75.

116. Neste ponto, importante destacar a documentação existente nos autos, além da aludida mensagem 9/6SC1/17659, que comprova a atuação da Alta Administração no caso:

a) peça 377, p. 1 - encaminhamento enviado do Comgap à DTI, em 29/6/2015, pleiteando a realização de reunião com a empresa Sistema GP-Web a fim de produzir relatório de viabilidade do **software** comercializado;

b) peça 377, p. 3 - encaminhamento enviado da DTI ao Comgap, em 13/8/2015, confirmando a realização da reunião entre a empresa e representantes do Emaer, DTI e CCA-RJ. Tal documento menciona que foram tratadas questões relacionadas à experiência da empresa quanto à participação de licitações e contratos com órgãos públicos, bem como a apresentação das funcionalidades do **software** a ser adquirido;

c) peça 377, p. 4-5 - ofício encaminhado do Emaer ao Comgap, de 11/9/2015, no qual consta expressa autorização, do Comaer à DTI, para compra do **software** GP-Web;

d) peça 377, p. 6 - despacho encaminhado do Comgap à DTI, de 5/10/2015, solicitando a compra do **software** GP-Web com a maior brevidade possível;

e) peça 377, p. 12 - encaminhamento do Comgap à DTI e ao CCA-RJ, de 12/11/2015, que solicita agilidade na contratação.

117. Desse modo, assiste razão aos subscritores do projeto básico quando afirmam que suas atuações buscaram o mero cumprimento de ordem, como a determinação direta contida no documento citado na alínea anterior, subscrito por oficial-general e solicitando agilidade no processo de aquisição do **software**, o que, no mundo militar, deve ser visto como ordem a ser cumprida.

118. De igual sorte, o ordenador de despesas igualmente esteve sujeito ao aludido cumprimento de ordens oriundas da Alta Administração, conforme também pondera em suas alegações de defesa, que devem ser acatadas, fazendo referência à documentação mencionada nas alíneas 'c' e 'd' do parágrafo 116 como determinações que recebeu para efetivação da aquisição, as quais são corroboradas pelas mensagens eletrônicas acostadas à peça 362, p. 26-30, que demonstram que, por ingerência do Emaer, o GAL teria alterado os termos da proposta comercial da empresa Sistema GP-Web Ltda. para que a contratação fosse realizada na modalidade de inexigibilidade de licitação, sem qualquer participação ou interferência por parte do CCA-RJ nessa decisão.

119. Sobre o assunto, transcreve-se entendimento contido na instrução à peça 397:

59. Ainda em relação à participação do GAL no referido processo de contratação, em síntese, o Sr. Jaceguai de Magalhães alega que, **por ingerência do EMAER, o GAL teria alterado os termos da proposta comercial da empresa Sistema GP-Web Ltda. para que a contratação fosse realizada na modalidade de inexigibilidade de licitação, sem qualquer participação ou interferência por parte do CCA-RJ nessa decisão** (peça 362, pp. 28 a 31).

60. Para embasar suas alegações, o Sr. Jaceguai de Magalhães transcreveu trechos de e-mail trocados entre o Sr. Marcelo Tenório de Carvalho, então Chefe do Gal, Sr. Alberto de Almeida Gomes, então Chefe da Divisão de Obtenção e da Seção de Elaboração de Editais e Contratações diretas do GAL. Sr. Paulo Eduardo Vasconcellos, então Chefe da Sexta Subchefia do EMAER, e Sr. Eloar Andeson Gulmine, então gerente do Projeto do Sisplaer (peça 362, pp. 28 a 31):

58. A partir da análise feita pelo Brigadeiro Vasconcellos sobre o Projeto Básico nº 015/CCA-RJ/2015 e o Estudo Técnico Preliminar, foram realizadas gestões pelo EMAER, as quais resultaram em determinações daquele Órgão de Direção Geral com o intuito de alterar pontos importantes no texto daqueles documentos que embasariam o devido processo licitatório. Tais determinações restam claras ao longo das mensagens trocadas entre o Coronel Tenório, Chefe do GAL, e o Brig Vasconcellos, coordenador da aquisição do **software** devidamente nomeado pelo EMAER. São as mensagens:

(omissis)



59. Ao analisar as sequências de mensagens acima transcritas, **está claro também que, por ingerência do EMAER, o GAL alterou os termos da proposta comercial para que a contratação fosse realizada na modalidade de inexigibilidade de licitação.** Está claro que não houve qualquer participação ou interferência por parte do CCARJ nessa decisão. Essa decisão foi exclusivamente perpetrada pelo EMAER e pelo GAL, no âmbito gerencial de cada um desses órgãos.

60. Interessante que ao Chefe do CCARJ foi enviada somente a última mensagem, na qual o assessor do Brigadeiro Vasconcellos, vale dizer o Tenente-Coronel Eloar Anderson Gulmine que foi um dos integrantes da comissão que elaborou o Relatório de Avaliação da Viabilidade Técnica do Sistema GP-WEB, **dispõe, em termo notoriamente prepotente, a seguinte mensagem: ‘Agora está correto...’**

61. Sobre a tramitação de mensagens e documentos entre os diversos agentes públicos envolvidos no processo de aquisição da ferramenta GP-WEB, é de se destacar que jamais ocorreu qualquer contato, de qualquer espécie, entre o Chefe do CCARJ e o Sr. Sergio Reinert, proprietário da empresa Sistema GP-Web Ltda. **(grifou-se)**

120. Diante do exposto, verifica-se que não devem ser acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo Vice-Chefe do Emaer, pois ele próprio reconhece que a demanda para aquisição do **software** partiu do Alto Comando da Aeronáutica, embora se verifique que outros militares também poderiam ser responsabilizados pela ocorrência, como a 6ª Subchefia do Emaer, acerca da qual foram tecidos os seguintes comentários na instrução à peça 397:

48. Outro ponto relevante é que, conforme informado pelo Sr. Jaceguai de Magalhães, à época dos fatos, o Sr. Eloar Anderson Gulmine, então gerente do projeto Sisplaer e um dos responsáveis pela elaboração do Relatório de Avaliação da Viabilidade Técnica do Sistema GP-WEB, estava lotado na 6ª Subchefia (6SC) do Emaer, assessorando o Sr. Paulo Eduardo Vasconcellos, o qual exercia a chefia da 6SC.

49. Insta lembrar que, no contexto do processo de contratação da empresa Sistema GP-Web Ltda., o Emaer foi a área demandante da contratação do **software** de gestão de projeto, responsável pela definição dos requisitos do programa. Essas características desejadas do **software** foram informadas pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão, então Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, as quais também foram copiadas de funcionalidades específicas do GP-Web.

50. Sobre a definição dessas características do **software** pelo Emaer, o Sr. Mário Luís da Silva Jordão, em sua defesa, alegou que coube justamente à 6ª Subchefia do Emaer a tarefa de identificar possíveis soluções (peça 366, pp. 5 a 7).

51. Nesse esteio, o Sr. Mário Luís assim discorreu (peça 366, pp. 6):

50. Diante dessa demanda, a 6SC do EMAER iniciou pesquisas para identificar, dentro das ofertas existentes no mercado, produtos com as características necessárias para atender as mais diversas necessidades do EMAER e de toda Força Aérea Brasileira.

51. A 6SC identificou a existência de uma plataforma utilizada pelo Exército Brasileiro que tinha o potencial de atender a toda a FAB. Neste momento, a 6SC apresentou ao VICEMAER as funcionalidades e característica deste **software** e assegurou que a ferramenta atenderia às necessidades listadas pelo EMAER.

52. Convencido pelos técnicos da 6SC, o VICEMAER levou a ideia para o Chefe do EMAER, que sinalizou de forma positiva para que as tratativas fossem iniciadas pelo EMAER com o COMGAP - Grande Comando responsável pelo suporte logístico da Força Aérea, que executaria, através das suas OM Subordinadas, os procedimentos de análise técnica e contratação do produto.

53. **Foi com base nos subsídios e estudos técnicos do efetivo da 6SC (que inclusive elaborou a lista com as características mínimas do software), que o Vice-Chefe do EMAER assinou o documento, informando** as características mínimas do **software** buscado, com as funcionalidades genéricas esperadas para o Gerenciamento de Projetos e Gestão Institucional, em cumprimento à demanda necessária ao Comando da Aeronáutica naquele momento.

52. Frisa-se ainda que, de acordo com o Sr. Jaceguai de Magalhães, corroborado pelo Ofício 24/6SC/14127, o Sr. Paulo Eduardo Vasconcellos, então chefe da 6SC, teria sido designado como ‘coordenador das ações referentes à compra do GP-WEB’ (peça 362, pp. 22 e 23).

53. Ou seja, os elementos adicionais trazidos aos autos sugerem que a Equipe Gerencial do Projeto do Sisplaer, cujo gerente estava lotado na 6SC do Emaer, teve uma **participação decisiva no processo que levou à contratação irregular da empresa Sistema GP-Web Ltda. por inexigibilidade. (grifos no original)**



121. Entretanto, o pronunciamento da subunidade à peça 398 afasta a necessidade de se adotarem providências adicionais para responsabilização com base nos seguintes argumentos:

20. Ademais, o presente processo trata de Tomada de Contas Especial em que se apura débito solidário, ou seja, atribuído preliminarmente a diversas pessoas físicas e jurídicas chamadas em citação e que supostamente lhe deram causa.

21. Portanto, em se tratando de débito solidário, mister ressaltar ser desnecessário que este Tribunal inclua no polo passivo da demanda todos os agentes que com ele contribuiu, haja vista a solidariedade passiva ser um benefício instituído a favor do credor, e não do devedor.

22. Situações como a verificada nos presentes autos, em que responsáveis chamados em citação tentam a inclusão no processo, para responder pelo dano, de pessoas não inseridas originariamente na relação processual é muito comum e ensejou a pacificação do entendimento da matéria no TCU consoante exposto abaixo.

O TCU não está impedido de atribuir responsabilidade exclusivamente a um dos devedores solidários, que, se assim entender, pode entrar com ação regressiva contra os demais, pois a solidariedade passiva é instituto que visa a favorecer o credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida.

Acórdão 6398/2015-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

Nos processos de controle externo, a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo.

Acórdão 6833/2021-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

23. Dessa forma, com base no entendimento acima, ainda que tivessem sido juntados aos autos documentos comprobatórios da participação de agentes não chamados em citação no dano apurado, tal fato por si só não constituiria fundamento suficiente para que a responsabilização fosse refeita, impondo-se ao processo o retorno a fases processuais já superadas, de diligência e de novas citações, com todos os custos processuais a elas inerentes.

122. No tocante ao argumento de que a mensagem mencionada no parágrafo anterior teve o propósito tão somente de informar as características mínimas do **software**, com as funcionalidades genéricas esperadas, e não de determinar a contratação ao Comgap ou ao DTI, repise-se que foi justamente essa especificação de funcionalidades com teores idênticos aos registros obtidos no site da empresa o documento que originou o processo de contratação e permitiu concluir pelo direcionamento indevido da contratação.

123. Por outro lado, destaca-se que o responsável também foi subscritor do Ofício 24/S6SC/14125, de 11/9/2015 (peça 377, p. 4-5). Nesse documento, expressamente há autorização de compra, pela DTI, do **software** GP-Web. Neste ponto, resta clara a participação direta do defendente e seu interesse na contratação, não sendo razoável supor que o assunto não seria de seu conhecimento em face da arguida impossibilidade de o Vice-Chefe do Emaer analisar pormenores das centenas de documentos que devem ser assinados por ele diariamente.

124. Diante do exposto, verificou-se que a Vice-Chefia do Emaer direcionou o processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GP-Web Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda., em afronta ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal/88, ao art. 3º, caput c/c art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, art. 25 da Lei 8.666/1993 e Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.

125. Em relação à empresa Sistema GP-Web Ltda., não merece prosperar o argumento contido em suas alegações de defesa, no sentido de que a presente TCE não poderia ser processada, dado que o Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário, que ensejou sua instauração, estaria com efeitos suspensos em face de decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), uma vez que o assunto já foi abordado por meio do Despacho do Excelentíssimo Relator (peça 336), **in verbis**:

8. Bem se vê à Peça 320, no entanto, que a aludida decisão do TRF da 4ª Região teria deferido 'a antecipação da tutela recursal, com base no art. 1.019-I do CPC, para o fim de suspender os efeitos do acórdão do TCU (036.101/2016-8) e suspender a declaração de inidoneidade da empresa autora para participar de licitações no âmbito da administração pública federal por 5 anos'.

9. Por esse prisma, o Parquet especial suscitou que a aludida decisão proferida pelo TRF da 4ª Região não teria o condão de alterar o entendimento do TCU sobre o assunto, até porque o princípio da



independência das instâncias atribuiria ao TCU a competência para decidir de forma autônoma sobre o presente feito, sem prejuízo, é claro, do respeito à superveniente sentença penal transitada em julgado tendente a negar a existência do fato ou a correspondente autoria (v.g.: Acórdãos 131/2017, 680/2015 e 2.904/2014, do Plenário, e Acórdão 6.903/2018, da 2ª Câmara), cabendo, ainda, ao TCU a plena competência para decidir pelo eventual sobrestamento do seu processo de tomada de contas especial (v.g.: Acórdão 1.115/2017, da 1ª Câmara) e pelo nível de abrangência na necessária apuração sobre o emprego dos recursos federais (v.g.: Acórdão 6.723/2010, da 1ª Câmara).

10. Ocorre, todavia, que a aludida decisão do TRF-4 não determinou a impossibilidade de efetiva realização da citação da Sistema GP-Web Ltda. no presente processo de tomada de contas especial (TCE) sob o TC 003.219/2019-4, mas apenas a suspensão da suscitada declaração de inidoneidade promovida no bojo do distinto processo de representação atuado sob o TC 036.101/2016-8; destacando, nesse ponto, que essa citação não resultaria em eventual prejuízo à referida empresa, pois corresponderia ao pleno exercício da ampla defesa no âmbito do diferente processo de TCE, e a referida citação sequer dependeria do TCU ou do mencionado Acórdão 2.895/2018-Plenário, pois, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992, competiria ao Ministro-Relator a determinação para a realização dessa citação no presente processo de TCE.

11. Por tudo isso, ao confiar na robusta evidência de a referida decisão do TRF-4 não buscar o indesejado atraso processual em desfavor da efetiva apuração das irregularidades no âmbito do presente processo de TCE (distinto da representação atuada sob o TC 036.101/2016-8), determino que a unidade técnica promova a citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., mantendo, assim, as premissas fixadas pelo Despacho proferido à Peça 300 no sentido de, também, realizar a citação do Cel AV Jaceguai de Magalhães e de adotar, ainda, o ajuste sugerido pelo MPTCU à Peça 298 para a (...) citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., por ter aquele responsável atuado direta, pessoal e ativamente na fraude em epígrafe'.

12. Determino, enfim, que a unidade técnica envie a cópia do presente Despacho ao Exmo. Sr. Desembargador-Relator do correspondente feito judicial no TRF da 4ª Região e, por intermédio da Consultoria-Jurídica no TCU, ao órgão competente da Advocacia-Geral da União, informando que, em evidente respeito à respectiva decisão judicial, o TCU passou a efetivamente suspender a aludida declaração de inidoneidade em desfavor da Sistema GP-Web Ltda. no bojo do processo de representação atuado sob o TC 036.101/2016-8 e que, no presente momento, o TCU apenas estaria a promover a aludida citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., no bojo do distinto processo de TCE atuado sob o TC 003.219/2019-4, em robusta observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa e em plena sintonia com os princípios da celeridade processual e da indisponibilidade do interesse público.

126. Ademais, a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre, ensejou contratação indevida por inexigibilidade, e, conseqüentemente, prejuízo ao erário.

127. Além disso, houve participação direta da empresa na fraude apontada no processo de contratação do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, já que ela forneceu modelo de inexigibilidade e apresentou atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre.

128. Diante do exposto, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela empresa Sistema GP-Web Ltda., bem como de seu sócio administrador, Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, considerado revel.

CONCLUSÃO

129. Em face da análise promovida nos itens 1, 2 e 3 da seção 'Exame Técnico' desta instrução, propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo(a)s Sr(a)s. Vinícius Antônio Areias (item 1), Priscila dos Santos Holanda (item 2) e Jaceguai de Magalhães (item 3), uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.

130. Em face da análise promovida nos itens 4 e 6 da seção 'Exame Técnico' desta instrução, propõe-se rejeitar integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão (item 4) e pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (item 6), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.



131. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar os débitos imputados aos responsáveis mencionados no parágrafo anterior. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

132. Diante da revelia do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (item 5), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável também seja condenado em débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c', e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Mário Luís da Silva Jordão, CPF 033.708.938-86, Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, da empresa Sistema GP-Web Ltda., CNPJ 14.659.881/0001-61, e do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, CPF 070.813.527-74, seu sócio administrador, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
534.000,00	19/2/2016

Valor atualizado com juros até 22/2/2023: R\$ 820.345,24

b) aplicar aos Srs. Mário Luís da Silva Jordão, CPF 033.708.938-86, e Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, CPF 070.813.527-74, bem como à empresa Sistema GP-Web Ltda., CNPJ 14.659.881/0001-61, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) determinar ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, caso não atendidas as notificações, efetue o desconto das dívidas na remuneração do militar condenado nestes autos, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos demais responsáveis, bem como do militar condenado na hipótese de a medida proposta no item anterior se mostrar ineficaz para a quitação dos débitos;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica, para adoção das medidas que entenderem cabíveis;

f) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do(a) Sr(a) Vinícius Antônio Areias (CPF 053.994.707-56), Priscila dos Santos Holanda (CPF 109.770.147-62) e Jaceguai de Magalhães (CPF 123.431.718-40), dando-se-lhes quitação plena."

2. Em pronunciamento acostado à peça 428, o diretor da unidade, corroborado pelo Auditor-Chefe Adjunto da AudGovernança (peça 429), divergiu parcialmente da proposta do auditor:



- “1. Manifesto-me parcialmente de acordo com a instrução e com a proposta de encaminhamento contidos à peça anterior, pedindo vênias para discordar quanto à proposta de condenação em débito do Senhor Mário Luís da Silva Jordão (CPF 033.708.938-86), sem, contudo, afastar a possibilidade de que lhe seja aplicada sanção em razão da reprovabilidade de sua conduta.
2. E o motivo para a divergência em relação à imputação do dano àquele agente público reside na teoria sobre o nexo de causalidade adotada pelo TCU.
3. Conforme entendimento sedimentado por esta Corte por meio dos Acórdãos 1721/2016 – Plenário (Ministro Benjamin Zymler), 1.610/2004-Primeira Câmara (Ministro Guilherme Palmeira), 1.547/2005 - Segunda Câmara (Ministro Ubiratan Aguiar), 1.449/2009 - Plenário (Ministro Augusto Sherman), entre outros, a teoria aplicável aos processos do TCU é a do dano direto e imediato, a qual foi resumida no voto condutor do Acórdão 1721/2016 – Plenário, *in verbis*:
69. No que se refere ao estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, a doutrina e a jurisprudência acolhem majoritariamente a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada. Trata-se, inclusive, da teoria adotada pelo Código Civil, conforme reconhecido pelo STF no RE 130.764/PR, ainda na égide da codificação anterior:
- ‘Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.’
70. Segundo a teoria da interrupção do nexo causal, entre as várias circunstâncias a que se reporta o resultado, causa é aquela necessária e mais próxima à ocorrência daquele. Nessa linha de raciocínio, entendo que, na presente situação concreta, o dano ao erário foi diretamente causado pela conduta omissiva dos agentes administrativos encarregados de supervisionar e gerenciar a obra, os quais, primeiramente, se abstiveram no dever de acompanhar a obra e evitar a sua execução em desconformidade com o contrato e, posteriormente, atuaram no sentido de viabilizar a assinatura do Termo Aditivo 3/2003 sem apontar a necessidade de promoção do reequilíbrio econômico-financeiro da avença.
71. Dessa forma, na medida em que as suas condutas individuais foram determinantes para a ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, compreendo que os Srs. (...), na condição de Diretores de Obras e Secretários de Obras, estão diretamente envolvidos na cadeia causal do dano ao Erário, razão pela qual julgo presente o primeiro pressuposto para a responsabilização.
4. Como visto, segundo a teoria do dano direto e imediato, a causa será apenas o antecedente fático que, ligado por um vínculo de necessidade ao resultado danoso, determine este último como uma consequência sua, direta e imediata.
5. Aplicando esse entendimento ao caso tratado nestes autos, pode-se concluir que a irregularidade e a conduta atribuídas ao Sr. Mário Luís da Silva Jordão não constituíram causa necessária, direta e imediata, para o dano, senão vejamos.
6. Elas foram especificadas na instrução de peça 285, as quais serviram de fundamento para a decisão do relator que autorizou a citação do Sr. Mário Luís da Silva Jordão (peça 300 e 348).
- b) realizar a citação do Srs. 1º Ten QOCON CMP Vinícius Antonio Areias (CPF 053.994.707-56), na condição de integrante técnico e integrante requisitante do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, Cap Int Priscila dos Santos Holanda (CPF 109.770.147-62), na condição de integrante administrativa do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, Cel Av Jaceguai de Magalhaes (CPF 123.431.718-40), na condição de chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro e Ordenador de Despesas à época dos fatos, Maj Brig Ar Mário Luís da Silva Jordão (CPF 033.708.938-86), na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, da empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14.659.881/0001-61) e de seu sócio administrador Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (070.813.527-7), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:
- b.1) **Irregularidades:** Direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-



RJ/GAL/2015 à solução GPWeb Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda, a qual vendia ilegalmente licença de **software** derivado de **Software** Público Brasileiro; O preço no processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, além de não restar justificado, mostrou-se bem acima dos valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda.com outros órgãos da administração pública, identificando-se um débito de R\$ 534.000,00, valor pago ilegalmente a título de licenças

b.2) Condutas:

b.2.4) Sr. Mário Luís da Silva Jordão (CPF 033.708.938-86), na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica à época dos fatos: informar as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, características essas que, em vez de serem funcionalidades genéricas esperadas de um **software** de Gerenciamento de Projetos, foram funcionalidades específicas extraídas do GPWeb;

7. O dano, por sua vez, levando-se em consideração apenas as causas determinantes para sua ocorrência, decorreu da venda ilegal de licenças de **software** derivado de **Software** Público Brasileiro e não do direcionamento do processo de contratação com o afastamento indevido da licitação por inexigibilidade.
8. Isto porque mesmo que o processo de aquisição tivesse sido regular, sem qualquer direcionamento e com ampla concorrência, ainda assim o dano subsistiria caso a empresa vencedora fosse a GPWeb Profissional ofertando o mesmo produto e ninguém se atentasse para a proibição legal de se comercializar licenças de **software** derivado de **software** público.
9. Portanto, embora irregular, a conduta praticada pelo Senhor Mário Luís da Silva Jordão, nos termos delineados, por si só, não pode ser considerada causa do dano com base na teoria sobre o nexo de causalidade adotada pelo TCU, pois não foi determinante para sua ocorrência e é desprovida de elementos que indubitavelmente comprovem que o responsável tinha o conhecimento de que a oferta da contratada era ilegal.
10. Ademais, considerando a complexidade técnica do objeto contratado, envolvendo conhecimentos especializados de tecnologia da informação, entende-se também que não era exigível do responsável, em razão do cargo que ocupava e de sua participação na aquisição, que soubesse do impeditivo legal para a aquisição do produto contratado em razão de sua origem pública.
11. Todavia, se por um lado ausente o nexo de causalidade, elemento indispensável para a condenação em débito, por outro alinho-me ao auditor instruinte quanto à reprovabilidade da conduta do responsável. De fato, a participação do senhor Mário Luís da Silva Jordão no processo de aquisição contribuiu para o direcionamento da contratação e para o afastamento indevido da licitação.
12. Conforme restou demonstrado na instrução à peça 285, o Documento de Oficialização da Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC), a Análise de Riscos e o Projeto Básico, documentos previstos na IN SLTI/MP 4/2014 de serem elaborados em etapas distintas do processo de aquisição, foram assinados na mesma data (12/11/2015).
13. A mensagem enviada pelo Estado-Maior da Aeronáutica (Emaer), por meio do responsável, para o Comando-Geral de Apoio (Comgap) com as características mínimas do **software** de gerenciamento de projetos a ser adquirido data também de 12/11/2015 (peça 117, p. 141 e 142), o que permitiu concluir que o processo da contratação já estava pronto quando do seu início formal, havendo apenas a oficialização naquela data.
14. Em situações como essa, em que resta caracterizada a ocorrência de irregularidades em processo de contas sem vinculação com o dano apurado, o art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92 estabelece o seguinte:
 Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.
 Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.
15. No caso em exame, a conduta do responsável caracterizou a ocorrência prevista na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92, o que pode ensejar o julgamento pela irregularidade de suas contas e a aplicação da multa do inciso I do art. 58 da referida lei, c/c art. 268, I, do RI/TCU.



16. Todavia, para se concluir a respeito da possibilidade de sanção ao responsável, importa registrar que, nos termos do art. 28 da Lei 4.657/1942, o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

17. Aplicando-se tal previsão legal ao caso concreto em análise, este tribunal, conforme enunciado de sua jurisprudência selecionada transcrito abaixo, firmou entendimento de que o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica constitui erro grosseiro, motivo pelo qual será proposta aplicação da referida multa ao Sr. Mário Luís da Silva Jordão.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica.

Acórdão 1264/2019-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

18. Quanto à possibilidade de julgamento de contas e de condenação em débito exclusivamente de pessoas físicas e jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário, o entendimento do tribunal é pacífico, conforme enunciados da jurisprudência selecionada abaixo transcritos.

Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo (arts 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o art 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU).

Acórdão 321/2019-Plenário | Relator: ANA ARRAES

O agente particular que tenha dado causa a dano ao erário está sujeito à jurisdição do TCU, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Cabe ao Tribunal delimitar as situações em que os particulares estão sujeitos a sua jurisdição.

Acórdão 2505/2016-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

19. Por fim, atesto que foram observadas, na que considerou aplicável, as disposições contidas na Resolução TCU 315/2020.

20. De todo o exposto, propõe-se, em substituição à proposta de encaminhamento contida à peça anterior:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c', e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da empresa Sistema GP-Web Ltda., CNPJ 14.659.881/0001-61, e do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, CPF 070.813.527-74, seu sócio administrador, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
534.000,00	19/2/2016

Valor atualizado com juros até 22/2/2023: R\$ 820.345,24

b) aplicar ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, CPF 070.813.527-74, bem como à empresa Sistema GP-Web Ltda., CNPJ 14.659.881/0001-61, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' da Lei 8.443/1992, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Mário Luís da Silva Jordão, CPF 033.708.938-86;



d) aplicar ao senhor Mário Luís da Silva Jordão, CPF 033.708.938-86, com fundamento no art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, a multa prevista no art. 58, I, da mesma lei c/c art. 268, I, do RI/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) determinar ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 que, caso não atendida a notificação, efetue o desconto da dívida na remuneração do militar condenado nestes autos, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos demais responsáveis, bem como do militar condenado na hipótese de a medida proposta no item anterior se mostrar ineficaz para a quitação dos débitos;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado-Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica, para adoção das medidas que entenderem cabíveis; e

h) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar regulares as contas do(a)s Sr(a)s Vinícius Antônio Areias (CPF 053.994.707-56), Priscila dos Santos Holanda (CPF 109.770.147-62) e Jaceguai de Magalhães (CPF 123.431.718-40), dando-se-lhes quitação plena.”

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, por sua vez, divergiu parcialmente das análises empreendidas tanto pelo auditor quanto pelo corpo diretivo da AudGovernança, conforme parecer à peça 430:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) resultante de conversão de representação acerca de irregularidades no âmbito do Contrato 49/2015, celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a empresa Sistema GP-Web Ltda., tendo por objeto a aquisição de licença perpétua do **software** GP-Web Profissional. A referida conversão operou-se por força do item 9.9 do Acórdão 2.895/2018-Plenário (peça 3), **in verbis**:

9.9. converter o presente processo de representação em tomada de contas especial, por meio da autuação de processo apartado, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, do art. 252 do RITCU e do art. 41 da Resolução TCU nº 259, de 2014, sem prejuízo de determinar que, no prazo de 15 (quinze) dias, a unidade técnica submeta ao Ministro-Relator a devida proposta para a citação de todos os responsáveis pelo prejuízo ao erário resultante das irregularidades detectadas nestes autos e, especialmente, das irregularidades apuradas no âmbito do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., devendo a unidade técnica atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992;

2. O Ministro Relator, à peça 300, determinou a citação dos responsáveis abaixo – motivada, em síntese, pela contratação de licença da versão proprietária do programa GP-Web Profissional, criado por derivação do programa GP-Web, por sua vez disponível no portal de **Software** Público Brasileiro e licenciado pela GPL v2.0. A Tabela 1, a seguir reproduzida, sintetiza o atendimento ao mencionado despacho de peça 300, com o rol de responsáveis citados nesta TCE:

Tabela 1 – Citações realizadas nos autos

Nome	Cargo (sigla)	Conduta atribuída (Instrução de peça 285)	Aviso de recebimento	Alegações de defesa
Vinícius Antônio Areias	1º Ten. QOCON CMP	Elaborar estudo técnico, projeto básico e parecer técnico para a contratação.	Edital à peça 406	Peças 409-424
Priscila dos Santos	Cap. Int.	Elaborar projeto básico para a contratação.	Peça 338	Peças 371-379



Nome	Cargo (sigla)	Conduta atribuída (Instrução de peça 285)	Aviso de recebimento	Alegações de defesa
Holanda				
Jaceguai de Magalhães	Cel. Av.	Aprovar o projeto básico e o parecer técnico para a contratação.	Peça 335	Peça 362
Mário Luís da Silva Jordão	Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica	Demandar requisitos técnicos direcionados à solução contratada.	Peça 331	Peças 366-370
Sérgio Fernandes Reinert de Lima	Maj. e sócio-administrador de fato da empresa contratada	Fornecer licenças para programa derivado de Software Público Brasileiro .	Peça 329	Não há
Empresa Sistema GP-Web Ltda.	-	Fornecer licenças para programa derivado de Software Público Brasileiro .	Peça 385	Peças 381-384

Fonte: peça 285 e peça 427, p. 8 (com adaptações).

3. As respostas dos agentes citados foram examinadas pela equipe da AudGovernança à peça 427. O respectivo diretor, todavia, opôs reparo pontual à proposta de sua equipe – mais especificamente, quanto à ‘condenação em débito do Senhor Mário Luís da Silva Jordão’ (peça 428, p. 1). O Auditor-Chefe Adjunto daquela unidade, à peça 429, acompanhou a proposta do diretor.
4. Passamos, doravante, à recapitulação das alegações de defesa e correspondente análise da secretaria, à qual agregamos o exame e conclusões deste Ministério Público, na sequência indicada neste sumário:

I. Resposta do Sr. Vinícius Antônio Areias (peças 409-424)	682
II. Resposta da Sra. Priscila dos Santos Holanda (peças 371-379)	685
III. Resposta do Sr. Jaceguai de Magalhães (peça 362)	686
IV. Resposta do Sr. Mário Luís da Silva Jordão (peças 366-370)	688
V. Resposta da empresa Sistema GP-Web Ltda. (peças 381-384)	689
VI. Proposta de encaminhamento	690
- I. Resposta do Sr. Vinícius Antônio Areias (peças 409-424)
 5. O Sr. Vinícius Antônio Areias, em síntese, apresenta alegações de defesa com o seguinte teor:
 - a) haveria ‘vício insanável de citação’ (peça 409, pp. 1-3), uma vez que fora citado por edital, muito embora seu endereço fosse conhecido;
 - b) ‘o desenrolar dos fatos lhe alijou de qualquer poder de determinação’, já que ‘os documentos apresentados (DOD⁷, parecer técnico e análise de riscos), embora assinados pelo Defendente, por força de ordem hierárquica e intensa coação, foram elaborados pelo EMAER com conteúdo definido pelo EMAER’ (peça 409, p. 6, e 15);
 - e) ‘o entendimento de seus requisitos [do sistema adquirido] e funcionalidades estavam fora das atribuições e conhecimentos do CCA-RJ e de seus colaboradores’, ‘configurando claro abuso do poder hierárquico por parte dos superiores do Defendente (peça 409, p. 11 e 18);
 - f) houve ‘ausência de competência estrutural e até mesmo a incapacidade técnica do CCA-RJ para realizar tal procedimento aquisitivo, com claro e evidente desvio de finalidade das responsabilidades para a efetiva aquisição do sistema de gerenciamento de portfólios GP-WEB’ (peça 409, p. 13);
 - g) ‘não houve qualquer influência do parecer técnico [assinado pelo defendente] na contratação’ (peça 409, p. 51);
 - h) os atos praticados pelo defendente devem ser considerados ‘despachos de mero expediente’ (peça 409, p. 44, 75-79);
 - i) faltaria nexo causal entre a atuação do defendente e os danos ao erário, uma vez que o responsável ‘nunca possuiu obrigação legal ou mesmo atribuição administrativa de qualquer natureza relacionada à contratação dos serviços de informática’ (peça 409, p. 80);
 - j) haveria ‘falta de capitulação específica das condutas do defendente’ (peça 409, p. 81-83);

⁷ Documento de Oficialização da Demanda.



- k) 'não cumpria ao Defendente o dever legal de evitar os aludidos e/ou eventuais danos, pois suas atribuições administrativas não englobam o exame de ofício do Estudo Técnico Preliminar' (peça 409, p. 85) – e, portanto, não teria externado conduta dolosa ou culposa; e
- l) a aplicação de penalidades ao defendente se mostraria desproporcional e irrazoável, considerada sua 'boa-fé profissional' (peça 409, p. 92).
6. Em resumo, afirma que 'um tenente temporário no âmbito daquela organização é somente mão de obra barata, e que deliberadamente tem seu nome inserido em processos licitatórios como forma de proteger a alta administração da Aeronáutica, essa é a verdade' (peça 409, p. 39).
- Análise da unidade técnica sobre a resposta do Sr. Vinícius Antônio Areias**
7. Em análise conjunta das alegações dos defendentes, a unidade técnica propõe o acatamento das escusas providenciadas pelo Sr. Vinícius Antônio Areias, pelas razões que transcrevemos abaixo:
113. Nesse diapasão, apresentam-se verossímeis as alegações de defesa trazidas pelo Sr. Vinícius Antônio Areias, uma vez que o próprio fato de a presente contratação ter sido conduzida pelo CCA-RJ causa estranheza e atipicidade, denotada pela numeração do Parecer Técnico 01/CCA-RJ/2015, emitido como primeiro daquele ano já no mês de novembro. Ademais, a citada OM possui área de atuação restrita à cidade do Rio de Janeiro (Regimento Interno à peça 410), sendo especializada em mero suporte de TI, e a demanda buscou atender toda a Aeronáutica, conforme informado pelo Vice-Chefe do Emaer.
114. Registre-se, ademais, que o relatório de viabilidade técnica (peça 37) não foi feito pelo CCA-RJ, tendo sido fruto de reunião realizada previamente entre a DTI, o Emaer e o sócio da empresa GP-Web, Sr. Sérgio Reinert.
115. Assim, diante das evidências de que a demanda buscava atender decisões da Alta Administração que já haviam sido previamente acordadas, não parece razoável imputar responsabilidade aos subscritores do Projeto Básico 015/CCARJ/2015 (Sr. Vinícius Antônio Areias e Sra. Priscila dos Santos Holanda), pois suas atuações no processo se limitaram ao mero cumprimento de ordens emanadas por seus superiores hierárquicos, conforme se observa nos registros de mensagens eletrônicas acostados à peça 409, p. 35-36 e 61-75.
116. Neste ponto, importante destacar a documentação existente nos autos, além da aludida mensagem 9/GSC1/17659, que comprova a atuação da Alta Administração no caso:
- (...)
117. Desse modo, assiste razão aos subscritores do projeto básico quando afirmam que suas atuações buscaram o mero cumprimento de ordem, como a determinação direta contida no documento citado na alínea anterior, subscrito por oficial-general e solicitando agilidade no processo de aquisição do **software**, o que, no mundo militar, deve ser visto como ordem a ser cumprida.
- (peça 427, p. 18-19)
- Análise do Ministério Público de Contas sobre a resposta do Sr. Vinícius Antônio Areias**
8. Com as vênias de praxe à unidade técnica, desassiste razão ao defendente.
9. Inicialmente, cabe afastar a arguição de 'vício insanável de citação' (ponto 'a'), porquanto o responsável, citado no endereço disponível junto à Receita Federal do Brasil (peça 389), compareceu tempestivamente ao processo (peça 409) e produziu as alegações de defesa ora em análise.
10. Embora prolixas, as alegações de defesa do Sr. Vinícius Antônio Areias centram-se no fato de que, agindo em contexto institucional militar, não lhe seria exigível conduta outra que não participar da contratação irregular em apreço, assinando os documentos que lhe fossem determinados.
11. Tampouco essa linha de argumentação merece amparo. A jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que o agente público não pode escusar-se de responsabilidade mediante simples alegação de cumprimento de ordens. Por oportuno, transcrevemos excerto da Proposta de Deliberação que norteou o Acórdão 756/2022-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer):
101. De início, cabe ressaltar que o argumento de que houve cumprimento de ordem superior não pode prosperar. Vale lembrar que este Tribunal já se deparou em outras oportunidades com situações semelhantes, cabendo trazer à colação parte do Voto que embasou o Acórdão 488/2010-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio Monteiro), que tratou especificamente do tema:
- '9. Quanto à alegação de obediência a ordens superiores, impende registrar que o Estatuto dos Militares, instituído pela Lei n. 6.880/1980, ao mesmo tempo em que dispõe que a hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas, estabelece taxativamente que 'Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que



fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo' (art. 14, § 2º, do Estatuto). Além disso, exige-se no § 3º do referido dispositivo que 'A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados'.

10. O Estatuto estabelece, ainda, ao tratar da Ética Militar, que os militares estão sujeitos a 'cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instituições e as ordens das autoridades competentes' (art. 28, inciso IV). O acatamento e o cumprimento das leis do País, não somente as que dizem respeito diretamente à estrutura militar, constituem-se em base da disciplina e em manifestação da Ética Militar. Logo, não encontra guarida no ordenamento jurídico a alegada excludente de culpabilidade aventada pelo militar, [pois] o cego cumprimento de ordens não o exime da responsabilidade pela prática de atos manifestamente ilegais.

11. Este Tribunal já tratou da matéria em mais de uma oportunidade, ficando assente que a condição de militar não desobriga o cidadão uniformizado do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, em especial, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública (Acórdão 2441/2007-TCU-Plenário). Nenhuma represália pode sofrer o servidor que se recusar a cumprir ordem manifestamente ilegal, na medida em que o art. 41 da Lei n. 6.880/1980 delimita a estreita relação de convivência entre os oficiais que ordenam e aqueles que obedecem, já que 'Cabe ao militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar'. Portanto, a responsabilização engloba as ações do emitente da ordem e do praticante da ação (Acórdão 28/1998-TCU-Plenário)'. (grifo acrescido)

102. Se desconhecia tal preceito e decidiu cumprir a ordem superior, isso o torna responsável - porquanto como Ordenador de Despesas deveria conhecer a Lei 8.666/1993 - e, de outro modo, se mesmo sabendo da irregular solicitação que lhe fora endereçada decidiu atendê-la, restou caracterizado cumprimento à ordem manifestamente ilegal, o que constitui ação precipitada, tomada sem a devida cautela.

103. O fato é que ambas as situações acima indicam a responsabilidade do Sr. [responsável] pela realização de dispensa de licitação (...)
(sublinhado acrescido)

12. Cabe ressaltar, ademais, a improcedência de outro argumento defensivo: o de que o responsável não reunia conhecimentos técnicos para intervir no procedimento em tela e, portanto, estaria isento de consequências. Ora, caso conclua não dispor de condições de entender o trabalho a si confiado, compete ao agente público alertar seus superiores e alijar-se da questão, em vez de assumir elevado risco de contribuir para a prática de irregularidades e ocasionar dano ao erário.

13. Não é outro o entendimento do TCU, conforme destaca o seguinte excerto da Diretoria de Jurisprudência:

O fiscal de contrato designado, caso entenda não possuir conhecimento técnico para exercer suas competências, deve alegar o fato ao seu superior em tempo hábil, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário (art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 10868/2018-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes)

14. Idêntico raciocínio se encontra no Voto condutor do Acórdão 2.505/2022-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas):

[responsável] sustenta, em síntese, que não tinha competência para praticar nenhum ato de gestão e que, embora detentora de curso superior em arquitetura, era funcionária terceirizada alocada em serviços de limpeza e digitação. Ademais, assevera que não atestava as notas de serviço, mas apenas as assinava por ordem superior e que as medições eram feitas e as planilhas elaboradas por funcionária da empresa Multinox, tudo com o conhecimento da direção do hospital.
(...)

Essa argumentação não merece prosperar. Mesmo cientes de que não possuíam condições de desempenhar a contento as atribuições de fiscal da obra, os responsáveis atestaram erroneamente as notas fiscais, dando causa a pagamentos indevidos por serviços não executados, violando o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

15. Por fim, para que reste clara a responsabilidade do declarante, calha reproduzir trecho do mencionado relatório assinado pelo responsável (peça 38, p. 23), inscrevendo-o na cadeia de causalidade da contratação fraudulenta:



Da análise de todos os sistemas informáticos existentes no mercado brasileiro, o gpweb foi o único com código fonte aberto, de utilização via navegador web, que conta com a metodologia oficial do Governo Federal de Gerenciamento de Projetos, produzida pela SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com todo o ciclo de gerenciamento de projetos, desde o cadastramento de demandas, estudo de viabilidade, termo de abertura, entrega de produtos/serviços, termo de encerramento e demais documentos de suporte ao gerenciamento de projetos.

(peça 38, p. 16 - grifamos)

16. Ao assinar o relatório do qual extraímos o trecho supra, o responsável atesta que a informação inverídica que serviu de lastro à inelegibilidade é de sua lavra – prestando, assim, contribuição, ainda que culposa, à irregularidade em causa.

17. Diante do consolidado entendimento acima, e renovando as vênias de praxe, o Ministério Público diverge da proposta elaborada pela unidade técnica, propugnando por que sejam rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Vinícius Antônio Areias, cabendo julgar irregulares suas contas para condená-lo ao ressarcimento solidário do débito apurado, bem assim ao pagamento de multa individual nos moldes do art. 57 da Lei 8.443/1992.

II. Resposta da Sra. Priscila dos Santos Holanda (peças 371-379)

18. Consoante bem destaca a peça defensiva, a Sra. Priscila dos Santos Holanda 'assinou, juntamente com o Primeiro Tenente Vinícius Antônio Areias, integrante técnico, o Projeto Básico 015/CCARJ/2015 e a Análise de Riscos da contratação' (peça 371, p. 1).

19. Em síntese, a responsável inicialmente evoca os mesmos argumentos que o Sr. Vinícius Antônio Areias, examinados no segmento anterior:

- a) não dispunha de conhecimentos técnicos bastantes a criticar o projeto (peça 371, pp. 2 e 7);
- b) faltava-lhe 'poder decisório para nortear as escolhas políticas da contratação' (peça 371, p. 5);
- c) elaborou os documentos em testilha 'em cumprimento à ordem de seu Chefe imediato' (peça 371, p. 5); e
- d) 'não existem indícios de má-fé, muito menos de fraude na contratação' (peça 371, p. 6).

20. Em adição aos argumentos acima, já analisados e rejeitados no segmento anterior, a defendente protesta que caberia excluir sua responsabilidade pelos mesmos motivos evocados para isentar os Srs. Marcelo Tenório de Carvalho e Cláudio Dias dos Santos (peça 371, pp. 8 e 9).

21. Por fim, esclarece que 'além da função de Integrante Administrativa no Contrato em análise e em, no mínimo, mais 5 (cinco) outros, exercia, concomitantemente, **mais 15 (quinze) cargos regimentares** do Centro de Computação da Aeronáutica (CCA-RJ), todos de natureza eminentemente administrativa', incluindo 'participar de comissão de **avaliação** de bens móveis permanentes' e 'designada Integrante Administrativo de TODOS os processos de aquisição ou contratação de soluções de tecnologia da informação do CCARJ, independentemente da área relacionada ao projeto' (peça 371, p. 16 – grifo acrescido, caixa alta no original).

22. Conclui, em virtude do exposto acima, que 'não seria razoável exigir consciência da ilicitude do ato, nem mesmo conduta diversa daquela adotada' (peça 371, p. 17).

Análise da unidade técnica sobre a resposta da Sra. Priscila dos Santos Holanda

23. Conforme adiantado na seção anterior, a unidade técnica examinou conjuntamente as alegações de defesa dos Srs. Vinícius Antônio Areias e Priscila dos Santos Holanda, exculpando-os pelas seguintes razões:

115. Assim, diante das evidências de que a demanda buscava atender decisões da Alta Administração que já haviam sido previamente acordadas, não parece razoável imputar responsabilidade aos subscritores do Projeto Básico 015/CCARJ/2015 (Sr. Vinícius Antônio Areias e Sra. Priscila dos Santos Holanda), pois suas atuações no processo se limitaram ao mero cumprimento de ordens emanadas por seus superiores hierárquicos, conforme se observa nos registros de mensagens eletrônicas acostados à peça 409, p. 35-36 e 61-75.

(peça 427, p. 18)

Análise do Ministério Público sobre a resposta da Sra. Priscila dos Santos Holanda

24. Reprisando os argumentos lançados relativamente à defesa do Sr. Vinícius Antônio Areias, e contrariamente ao sugerido pela unidade técnica, não merecem guarida o argumento de que teria atuado em 'cumprimento de ordens superiores'.

25. Acrescentamos que os Srs. Marcelo Tenório de Carvalho (ordenador de despesa) e Cláudio Dias dos Santos (auditor interno) foram corretamente exculpados em virtude da natureza da atividade que desempenhavam, não tendo sido identificada atuação irregular da parte deles.



26. O Ministério Público de Contas, todavia, entende que a multiplicidade de atividades distintas oficialmente cominadas à defendente (peça 375) permite e aconselha que a ela se aplique a vetusta jurisprudência do TCU que isenta de débito o agente público em situação de 'excessiva concentração de atribuições que inviabilizariam a administração de estruturas organizativas complexas' (Voto condutor do Acórdão 1.619/2004-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).
27. Embora o entendimento acima remeta a cargos de elevado escalão, ao qual esteja submetida extensa estrutura organizacional, verificamos que a **ratio** norteadora da citada jurisprudência encontra-se presente neste caso concreto, em que a Sra. Priscila dos Santos Holanda respondia por 15 (quinze) unidades com temáticas variadas. Concordamos, pois, que tal anomalia no preenchimento do organograma do CCA-RJ tornou inexigível sua minuciosa conferência de todos os procedimentos a si submetidos, podendo-se acolher esse ponto da defesa em comento.
28. Em consequência, em que pese divergirmos da análise realizada pela AudGovernança, aderimos à conclusão pela regularidade das contas da responsável (peça 427, p. 24).
- III. Resposta do Sr. Jaceguai de Magalhães (peça 362)**
29. De início, o Sr. Jaceguai de Magalhães afirma que 'todas as verificações, tomadas de decisões e deliberações acerca do processo licitatório e a execução do contrato foram conduzidas por agentes públicos pertencentes ao efetivo do GAL' (peça 362, p. 12).
30. Segundo suas alegações defensivas, ao Sr. Jaceguai de Magalhães coube a assinatura do instrumento contratual.
31. A 'Verificação e Homologação da Inexigibilidade de Licitação', consubstanciadas no documento 'Ratificação da Inexigibilidade de Licitação fls 96/102, do PAG 67106.006077/2015-71', competiram ao 'TCEL Intendente Santos – ACI/GAL e ao Brig. Intendente Linhares – DTI' (peça 362, p. 16), agentes lotados em outras unidades organizacionais.
32. Com efeito, alega que 'coube ao Diretor da DTI, o Brigadeiro Intendente Pedro Arthur Linhares Lima, analisar e confirmar a inexigibilidade de licitação. Essa etapa foi cumprida e devidamente publicada' (peça 362, p. 20).
33. A elaboração do Projeto Básico e de seu respectivo Parecer Técnico foi delegada aos defendentes mencionados anteriormente (Srs. Vinícius Antônio Areias e Priscila dos Santos Holanda), nos termos de instrução normativa então vigente (peça 362, p. 17). Essa equipe teria elaborado tais documentos 'depois de exaustivas verificações, [após as quais] entendeu que somente a empresa GPWEB teria uma ferramenta que atenderia aquela demanda do EMAER' (peça 362, p. 19).
34. Em argumento similar aos já examinados, afirma o defendente que:
O CCA-RJ elaborou o Projeto Básico seguindo pontualmente a determinação expressa de seu órgão superior na cadeia de comando do COMAER. Não cabia ao Chefe do CCA-RJ analisar uma ordem, em princípio, legítima, legal e coerente (...)
(peça 362, p. 17)
35. A defesa em apreço sustenta, a partir de trecho de mensagem transcrita – **in verbis**: 'Finalmente, informo a V. Exa. que, além das informações aqui solicitadas, este Centro solicitou os orçamentos necessários a dar prosseguimento ao processo licitatório (...)’ –, que o responsável teria apresentado 'ao seu órgão superior dúvidas extremamente importantes (...) [no sentido de que] o CCARJ entende que deverá haver um processo licitatório adequado à aquisição dessa ferramenta, entretanto essa deliberação caberá ao GAL' (peça 362, p. 25).
36. De forma mais concreta, o Sr. Jaceguai de Magalhães translada trecho de mensagens suas nas quais reforça, em seus subordinados, a necessidade de averiguarem os requisitos para a inexigibilidade licitatória:
48. Em 12 de novembro de 2015, o Chefe do CCARJ, Coronel Jaceguai encaminhou o EE nº 144/6EM, oriundo COMGAP, para seus subordinados, alertando-os em seu despacho de encaminhamento sobre o seguinte:
'Documento recebido, hoje. Já havia adiantado algo desse teor via e-mail para vocês. Devido ao prazo exíguo para comprar neste ano, e não termos identificado algo que viabilize a inexigibilidade vamos partir para a licitação normal.
Areias nesse sentido, espero que você já tenha feito o batimento entre os documentos indicados no documento da DTI, e realmente não tenha identificado lá os termos que viabilizariam uma inexigibilidade.
Priscila, favor coordenar o andamento do processo.'



49. Nesse encaminhamento, restou claro que o Sr Jaceguai alerta ao 1º Ten Areias que, independente da celeridade determinada pelos órgãos superiores, ele não deveria afastar a necessidade de identificar a existência ou não dos requisitos para a ocorrência de uma inexigibilidade de concorrência. (peça 362, p. 27)

37. As considerações seguintes de sua defesa remetem à atuação do responsável enquanto ordenador de despesas.

Análise da unidade técnica sobre a resposta do Sr. Jaceguai de Magalhães

38. A AudGovernança, por sua vez, emprega as mesmas considerações lançadas em relação aos Srs. Vinícius Antônio Areias e Priscila dos Santos Holanda para considerar pertinentes as alegações de defesa:

118. De igual sorte, o ordenador de despesas igualmente esteve sujeito ao aludido cumprimento de ordens oriundas da Alta Administração, conforme também pondera em suas alegações de defesa, que devem ser acatadas, fazendo referência à documentação mencionada nas alíneas 'c' e 'd' do parágrafo 116 como determinações que recebeu para efetivação da aquisição, as quais são corroboradas pelas mensagens eletrônicas acostadas à peça 362, p. 26-30, que demonstram que, por ingerência do Emaer, o GAL teria alterado os termos da proposta comercial da empresa Sistema GP-Web Ltda. para que a contratação fosse realizada na modalidade de inexigibilidade de licitação, sem qualquer participação ou interferência por parte do CCA-RJ nessa decisão. (peça 427, p. 19)

39. Assim, em sua proposta de encaminhamento, propõe o julgamento pela regularidade das contas do dependente.

Análise do Ministério Público de Contas sobre a resposta do Sr. Jaceguai de Magalhães

40. Inicialmente, o Ministério Público pondera não haver, nos autos, configuração de irregularidade especificamente nas atribuições de ordenador de despesas. Uma vez comprovada a liquidação da despesa pelo agente competente, a autorização do pagamento não exige nova verificação da execução física por parte daquele ordenador, sob pena de se comprometer a segregação entre as funções de fiscal do contrato e ordenador de despesas.

41. Essa linha de raciocínio foi assim sintetizada pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões:

O pagamento efetuado com base na atestação de despesas exime de responsabilidade a autoridade que ordenou seu pagamento, salvo nos casos em que seja comprovado seu conhecimento de irregularidades. (Acórdão 1.554/2014-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes)

Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções. (Acórdão 185/2012-Plenário, Rel. Min. André de Carvalho)

42. Na qualidade de chefe do CCA-RJ, percebemos que o Sr. Jaceguai de Magalhães exerceu seu dever de cautela quanto à verificação da potencial inexigibilidade fortemente sugerida (ou mesmo demandada) por seus superiores. Entendemos, pois, que o Sr. Jaceguai de Magalhães não se limitou a simplesmente cumprir ordens, pois determinou expressamente a conferência da lisura do procedimento por parte de sua equipe, não sendo razoável exigir-lhe que replicasse as minúcias do trabalho delegado, sob pena de, nesse caso concreto, esvaziar o exercício da delegação.

43. Calha, nessa altura, retomar consideração lançada no pronunciamento anterior do membro do Parquet de Contas:

29. Assim, para a responsabilização de cada um dos agentes listados na instrução de peça 285, torna-se necessário averiguar se a irregularidade adentrou o plano de conhecimento de cada agente, ou ao menos se seria exigível que cada agente tivesse identificado a fraude. Há fortes indícios de resposta positiva relativamente aos Srs. Vinícius Antonio Areias (elaboração de projeto básico), Priscila dos Santos Holanda (elaboração de projeto básico) e Mário Luís da Silva Jordão (especificação de requisitos enviesados em favor da contratada).

30. Todavia, no atinente à atuação do Sr. Jaceguai de Magalhães, o Parquet vislumbra dúvidas razoáveis a respeito da exigibilidade de que a aprovação do projeto e do parecer técnico envolvesse a conferência das informações reveladas falsas: o número de usuários simultâneos suportados por cada solução informática; e o histórico do desenvolvimento daquele programa.

31. Em outros termos, verifica-se que os motivos determinantes para a escolha do **software**, arguidas pelos demais responsáveis, revelaram-se falsos; todavia, a conferências de tais informações pelo Sr. Jaceguai de Magalhães, salvo melhor juízo, afigurava-se inexigível. Exemplificando, a verificação do



número total de usuários que poderiam utilizar o sistema de modo concomitante dependeria do escrutínio ao código-fonte do programa e/ou de um teste prático, tarefas operacionais que dificilmente poderiam ser esperadas do chefe do Centro de Computação da Aeronáutica.

(peça 298, p. 7)

44. Assim, por motivos diversos dos aventados pela unidade técnica, e coerentemente com o pronunciamento anterior (peça 298), opinamos pelo acolhimento das alegações de defesa do Sr. Jaceguai de Magalhães, cabendo julgar regulares suas contas.

IV. Resposta do Sr. Mário Luís da Silva Jordão (peças 366-370)

45. As alegações de defesa do Sr. Mário Luís da Silva Jordão centram-se na 'aguda premência em se resolver o problema da necessidade de um controle informatizado dos processos' (peça 366, p. 3) mediante a aquisição do **software** em epígrafe, porquanto 'até então infrutíferas as iniciativas de desenvolvimento de solução própria' (peça 366, p. 2).
46. Quanto à imputação de fraude, questiona: 'se de fato existia a intenção de 'fraude' e contratação sem 'a devida análise das alternativas', porque a reunião de apresentação da empresa foi realizada em julho de 2015 e a formalização do contrato apenas se deu em dezembro de 2015?' (peça 366, p. 3).
47. O defendente chega a lamentar 'que a unidade técnica não tenha se lançado à avaliação de toda a economia que a implementação do programa trouxe para os cofres públicos' (peça 366, p. 3). Prossegue enaltecendo a utilidade e a relevância da solução contratada, concluindo que 'a realidade de um prejuízo, em um caso do tipo em exame, supõe que se aponte um gasto inútil por parte dos cofres públicos' (peça 366, p. 4).
48. Especula, ademais, sobre as consequências da descontinuidade no emprego da aplicação, sugerindo que a condenação de gestores pela sua aquisição 'importaria exigir que o COMAER faça o **downgrade** para o programa sem customização' (peça 366, p. 5).
49. Atribui a responsabilidade pelo levantamento de requisitos do **software** a 'estudos técnicos do efetivo da 6SC [Sexta Subchefia do EMAR]' (peça 366, p. 6). E sustenta, a seu favor, que 'Se houvesse a intenção de adquirir diretamente um **software** específico (...) o defendente poderia ter direcionado o pedido ao Grupamento de Apoio de Brasília' (peça 366, p. 6) – no entanto, o encaminhamento do procedimento a órgão especializado 'e que possui 'efetivo de especialistas qualificados' teve o propósito de aferir se, de fato, o **software** que lhe fora indicado reunia as características técnicas necessárias para ser utilizado pelo Comando da Aeronáutica. Um processo de dupla checagem' (peça 366, p. 6).
50. Evoca, para si, o mesmo tratamento conferido pelo TCU ao Sr. Pedro Arthur Linhares Lima, o qual não fora citado 'em consonância com o relatório do Acórdão 1240/2012-TCU-Plenário' (peça 366, p. 9).
51. Por fim, alega que eventual responsabilidade pelo dano compete à empresa que apresentou o programa à Administração Pública, e não a 'quem, com boa fé, se rendeu às vantagens do produto, tendo agido com a diligência devida' (peça 366, p. 7).

Análise da unidade técnica à resposta do Sr. Mário Luís da Silva Jordão

52. A equipe da AudGovernança, em sua instrução de peça 427, propõe que o Tribunal rejeite as alegações de defesa do Sr. Mário Luís da Silva Jordão diante dos seguintes argumentos:

120. (...) verifica-se que não devem ser acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo Vice-Chefe do Emaer, pois ele próprio reconhece que a demanda para aquisição do **software** partiu do Alto Comando da Aeronáutica, embora se verifique que outros militares também poderiam ser responsabilizados pela ocorrência, como a 6ª Subchefia do Emaer (...)

122. No tocante ao argumento de que a mensagem mencionada no parágrafo anterior teve o propósito tão somente de informar as características mínimas do **software**, com as funcionalidades genéricas esperadas, e não de determinar a contratação ao Comgap ou ao DTI, repise-se que foi justamente essa especificação de funcionalidades com teores idênticos aos registros obtidos no site da empresa o documento que originou o processo de contratação e permitiu concluir pelo direcionamento indevido da contratação.

123. Por outro lado, destaca-se que o responsável também foi subscritor do Ofício 24/S6SC/14125, de 11/9/2015 (peça 377, p. 4-5). Nesse documento, expressamente há autorização de compra, pela DTI, do **software** GP-Web. Neste ponto, resta clara a participação direta do defendente e seu interesse na contratação, não sendo razoável supor que o assunto não seria de seu conhecimento em face da arguida impossibilidade de o Vice-Chefe do Emaer analisar pormenores das centenas de documentos que devem ser assinados por ele diariamente.

124. Diante do exposto, verificou-se que a Vice-Chefia do Emaer direcionou o processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GP-Web Profissional, frustrando o caráter



competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda., em afronta ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal/88, ao art. 3º, caput c/c art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, art. 25 da Lei 8.666/1993 e Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.
(peça 427, p. 20-22)

53. O diretor daquela unidade técnica, a outro turno, dissente das conclusões acima. Seguindo seu raciocínio, 'mesmo que o processo de aquisição tivesse sido regular, sem qualquer direcionamento e com ampla concorrência, ainda assim o dano subsistiria caso a empresa vencedora fosse a GPWeb Profissional ofertando o mesmo produto e ninguém se atentasse para a proibição legal de se comercializar licenças de **software** derivado de **software** público' (peça 428, p. 2).
54. Por conseguinte, 'embora irregular, a conduta praticada pelo Senhor Mário Luís da Silva Jordão, nos termos delineados, por si só, não pode ser considerada causa do dano com base na teoria sobre o nexo de causalidade adotada pelo TCU, pois não foi determinante para sua ocorrência' (peça 428, p. 2).
55. Dessa forma, considerando como precedentes os Acórdãos 321/2019-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes) e 2.505/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman), o sr. diretor propõe a aplicação de multa ao responsável, conforme prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, sem cominação de dano.
56. O titular da AudGovernança adere à proposta de encaminhamento formulada pelo diretor (peça 429).
Análise do Ministério Público de Contas sobre a esposta do Sr. Mário Luís da Silva Jordão
57. Com as vênias devidas aos escalões dirigentes da AudGovernança, o Ministério Público entende que, ao placentar especificações técnicas copiadas do sítio de empresa na internet, o defendente simultaneamente impulsionou ambas as irregularidades em apreço, é dizer: 1) a ruinosa contratação de programa derivado de **Software** Público Brasileiro; e 2) a indevida contratação direta.
58. Em outros termos, com os mesmos atos o responsável desencadeou duas irregularidades independentes, sendo uma delas conducente ao dano provocado ao patrimônio público (1) e outra irregularidade autônoma, relacionada ao processo de contratação eivado (2).
59. Assim, embora as considerações da unidade técnica sobre a teoria da causalidade efetivamente representem o âmago do pensamento que norteia a atuação do TCU – **in obter dictum**, eventualmente complementada pela tese do domínio dos fatos –, tais considerações não afastam a responsabilidade do Sr. Mário Luís da Silva Jordão, cuja conduta inscreve-se no desdobramento de ambas as irregularidades.
60. Nesse passo, coerentemente com as considerações contidas no parecer de peça 298, entendemos cabível a rejeição das alegações de defesa do responsável em tela, opinando por que tenha suas contas julgadas irregulares e seja condenado ao ressarcimento solidário do prejuízo e ao pagamento individualizado de multa, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

V. Resposta da empresa Sistema GP-Web Ltda. (peças 381-384)

61. Em sua resposta, a empresa contratada limita-se a afirmar que 'há decisão do TRF-4 suspendendo os efeitos do acórdão proferido pelo TCU, dentre os quais se encontra a conversão em tomada de contas. Logo, não pode o TCU instaurar processo de tomada de contas especial, em face da decisão do TRF-4' (peça 381, p. 1).
62. Conclui que 'o processo de tomada de contas não pode ser processado, já que o acórdão que lhe permitiu a instauração está com seus efeitos suspensos, de modo que está ausente pressuposto de validade do processo e seu trâmite contraria decisão judicial' (peça 381, p. 2).

Análise acerca da resposta apresentada pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

63. A AudGovernança, ao examinar o tema, recorda que o assunto já foi examinado pelo Eminent Ministro Relator (peça 336), **in verbis**:

8. Bem se vê à Peça 320, no entanto, que a aludida decisão do TRF da 4ª Região teria deferido 'a antecipação da tutela recursal, com base no art. 1.019-I do CPC, para o fim de suspender os efeitos do acórdão do TCU (036.101/2016-8) e suspender a declaração de inidoneidade da empresa autora para participar de licitações no âmbito da administração pública federal por 5 anos'.

9. Por esse prisma, o Parquet especial suscitou que a aludida decisão proferida pelo TRF da 4ª Região não teria o condão de alterar o entendimento do TCU sobre o assunto, até porque o princípio da independência das instâncias atribuiria ao TCU a competência para decidir de forma autônoma sobre o presente feito, sem prejuízo, é claro, do respeito à superveniente sentença penal transitada em julgado tendente a negar a existência do fato ou a correspondente autoria (v.g.: Acórdãos 131/2017, 680/2015 e 2.904/2014, do Plenário, e Acórdão 6.903/2018, da 2ª Câmara), cabendo, ainda, ao TCU a plena competência para decidir pelo eventual sobrestamento do seu processo de tomada de contas especial



(v.g.: Acórdão 1.115/2017, da 1ª Câmara) e pelo nível de abrangência na necessária apuração sobre o emprego dos recursos federais (v.g.: Acórdão 6.723/2010, da 1ª Câmara).

10. Ocorre, todavia, que a aludida decisão do TRF-4 não determinou a impossibilidade de efetiva realização da citação da Sistema GP-Web Ltda. no presente processo de tomada de contas especial (TCE) sob o TC 003.219/2019-4, mas apenas a suspensão da suscitada declaração de inidoneidade promovida no bojo do distinto processo de representação autuado sob o TC 036.101/2016-8; destacando, nesse ponto, que essa citação não resultaria em eventual prejuízo à referida empresa, pois corresponderia ao pleno exercício da ampla defesa no âmbito do diferente processo de TCE, e a referida citação sequer dependeria do TCU ou do mencionado Acórdão 2.895/2018-Plenário, pois, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992, competiria ao Ministro-Relator a determinação para a realização dessa citação no presente processo de TCE.

11. Por tudo isso, ao confiar na robusta evidência de a referida decisão do TRF-4 não buscar o indesejado atraso processual em desfavor da efetiva apuração das irregularidades no âmbito do presente processo de TCE (distinto da representação autuada sob o TC 036.101/2016-8), determino que a unidade técnica promova a citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., mantendo, assim, as premissas fixadas pelo Despacho proferido à Peça 300 no sentido de, também, realizar a citação do Cel AV Jaceguai de Magalhães e de adotar, ainda, o ajuste sugerido pelo MPTCU à Peça 298 para a '(...) citação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., por ter aquele responsável atuado direta, pessoal e ativamente na fraude em epígrafe'.

12. Determino, enfim, que a unidade técnica envie a cópia do presente Despacho ao Exmo. Sr. Desembargador-Relator do correspondente feito judicial no TRF da 4ª Região e, por intermédio da Consultoria-Jurídica no TCU, ao órgão competente da Advocacia-Geral da União, informando que, em evidente respeito à respectiva decisão judicial, o TCU passou a efetivamente suspender a aludida declaração de inidoneidade em desfavor da Sistema GP-Web Ltda. no bojo do processo de representação autuado sob o TC 036.101/2016-8 e que, no presente momento, o TCU apenas estaria a promover a aludida citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., no bojo do distinto processo de TCE autuado sob o TC 003.219/2019-4, em robusta observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa e em plena sintonia com os princípios da celeridade processual e da indisponibilidade do interesse público.'

(peça 336, p. 2)

64. Aconselha, pois, a condenação da empresa à reparação do débito e ao pagamento de multa (peça 427, p. 23-24) – sem, contudo, aventar de propor sua inidoneidade, tendo em vista a comentada decisão do TRF-4.

65. Idêntica proposta é endereçada relativamente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, sócio-administrador da empresa Sistema GP-Web Ltda. e cuja revelia restou comprovada. Recorde-se que a conduta daquele agente se encontra suficientemente descrita à peça 285 e analisada no parecer de peça 298 e na derradeira instrução de peça 427, remanescendo as irregularidades pelas quais fora regularmente citado.

66. O Ministério Público de Contas, nesta altura, nada tem a opor ou acrescer à proposta condenatória referente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.

67. Todavia, quanto à sociedade empresária Sistema GP-Web Ltda., reparamos que subsiste decisão judicial cautelar favorável àquela pessoa jurídica sustando os efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário (peça 320), mantida no STJ no âmbito do AREsp 1703913. Desse modo, opinamos pelo julgamento das contas de todos os demais responsáveis, sobrestando-se este processo unicamente em relação à contratada.

VI. Proposta de encaminhamento

68. Em vista das ponderações traçadas neste parecer, e com as vênias de praxe à unidade técnica, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propugna por que o douto Colegiado delibere na forma adiante:

a) declarar a revelia do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima;

b) acolher as alegações de defesa da Sra. Priscila dos Santos Holanda e do Sr. Jaceguai de Magalhães, julgando regulares suas contas;

c) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Vinícius Antônio Areias, Mário Luís da Silva Jordão e Sérgio Fernandes Reinert de Lima, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c', e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-os ao pagamento solidário da quantia a seguir



especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 534.000,00	19/2/2016
Valor atualizado com juros até 22/2/2023: R\$ 820.345,24	

d) aplicar aos Srs. Vinícius Antônio Areias, Mário Luís da Silva Jordão e Sérgio Fernandes Reinert de Lima multa individual com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) determinar ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, caso não atendidas as notificações, efetue o desconto das dívidas na remuneração do militar condenado nestes autos, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos demais responsáveis, bem como do militar condenado na hipótese de a medida proposta no item anterior se mostrar ineficaz para a quitação dos débitos;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica, para adoção das medidas que entenderem cabíveis; e

h) sobrestar o feito relativamente à empresa Sistema GP-Web Ltda., até solução final do processo judicial declinado à peça 320.”

4. Após um dos responsáveis acostar aos autos petição contendo laudo pericial realizado por perito designado pelo Juiz da 5ª Vara Federal de Porto Alegre (peças 431-432), determinei o retorno dos autos à AudGovernança para análise do novo documento e de eventual impacto na avaliação de mérito até então realizada (peça 433). Por conseguinte, a unidade técnica, com a anuência do corpo diretivo, produziu a instrução de peça 435, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.9 do Acórdão 2895/2018-TCU-Plenário, rel. Min. André de Carvalho (peça 3), em razão de impugnação parcial de despesas quanto aos recursos repassados por força do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, celebrado entre o Comando da Aeronáutica, por intermédio do Grupo de Apoio Logístico (GAL), e a empresa Sistema GP-Web Ltda., tendo por objeto a aquisição de licença perpétua do **software** GP-Web Profissional, bem como serviços de suporte.

1. A presente TCE foi instaurada em desfavor do(a)s Sr(a)s. Vinícius Antônio Areias, na condição de integrante técnico e requisitante do processo de contratação, Priscila dos Santos Holanda, na condição de integrante administrativa do processo de contratação, Jaceguai de Magalhães, na condição de chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ) e ordenador de despesas, e Mário Luís da Silva Jordão, na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (Emaer), da empresa Sistema GP-Web Ltda. e de seu sócio administrador, Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.

HISTÓRICO

2. Em 27/4/2023, foi juntado aos autos deste processo instrução de mérito desta unidade técnica (peça 427), onde consta síntese dos principais eventos ocorridos até aquele momento e pode ser consultada nos itens 3 a 28 daquela instrução. Após exame técnico, a conclusão de mérito do auditor instrutor foi a seguinte:



129. Em face da análise promovida nos itens 1, 2 e 3 da seção 'Exame Técnico' desta instrução, propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo(a)s Sr(a)s. Vinícius Antônio Areias (item 1), Priscila dos Santos Holanda (item 2) e Jaceguai de Magalhães (item 3), uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.

130. Em face da análise promovida nos itens 4 e 6 da seção 'Exame Técnico' desta instrução, propõe-se rejeitar integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão (item 4) e pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (item 6), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

131. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar os débitos imputados aos responsáveis mencionados no parágrafo anterior. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

132. Diante da revelia do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (item 5), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável também seja condenado em débito.

3. O pronunciamento da subunidade técnica (peça 428), seguido também pelo titular da unidade técnica (peça 429), concordou parcialmente com as propostas de mérito do auditor, divergindo apenas quanto à condenação em débito do Sr. Mário Luís da Silva Jordão por não haver nexo de causalidade desse responsável quando aplicada a teoria do dano direto e imediato.

4. Em contraste, o parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) foi no sentido da rejeição das alegações de defesa desse responsável, do julgamento de suas contas como irregulares e de sua consequente condenação ao ressarcimento solidário do débito calculado, bem como pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 430, p. 11-12).

57. Com as vênias devidas aos escalões dirigentes da AudGovernança, o Ministério Público entende que, **ao placitar especificações técnicas copiadas do sítio de empresa na internet, o defendente simultaneamente impulsionou ambas as irregularidades em apreço, é dizer: 1) a ruinosa contratação de programa derivado de Software Público Brasileiro; e 2) a indevida contratação direta.**

58. Em outros termos, com os mesmos atos o responsável desencadeou duas irregularidades independentes, sendo uma delas conducente ao dano provocado ao patrimônio público (1) e outra irregularidade autônoma, relacionada ao processo de contratação eivado (2).

59. Assim, embora as considerações da unidade técnica sobre a teoria da causalidade efetivamente representem o âmago do pensamento que norteia a atuação do TCU – **in obiter dictum**, eventualmente complementada pela tese do domínio dos fatos –, tais considerações não afastam a responsabilidade do Sr. Mário Luís da Silva Jordão, cuja conduta inscreve-se no desdobramento de ambas as irregularidades.

60. Nesse passo, coerentemente com as considerações contidas no parecer de peça 298, entendemos cabível a rejeição das alegações de defesa do responsável em tela, opinando por que tenha suas contas julgadas irregulares e seja condenado ao ressarcimento solidário do prejuízo e ao pagamento individualizado de multa, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. (grifo nosso)

5. Em 23/11/2023, antes da deliberação do mérito desta TCE pelo TCU, a defesa do Sr. Mário Luís da Silva Jordão juntou ao processo petição (peça 431) a qual, com base no laudo pericial produzido no âmbito da ação cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS por solicitação do Juiz da 5ª Vara Federal de Porto Alegre (peça 432), argumenta haver significativa diferença entre o GPWeb-Profissional e o GPWeb livre – de modo que aquele não constitui **software** derivado de **software** público brasileiro (SPB) – e defende a exoneração da responsabilidade do responsável em questão.

6. Em 24/11/2023, o Relator assinou despacho solicitando à AudGovernança, em observância ao princípio da busca da verdade material, o exame do conteúdo desses novos elementos juntados ao processo a fim de avaliar a possibilidade de afetarem a análise de mérito deste processo (peça 433). Essa avaliação encontra-se na seção a seguir.

EXAME TÉCNICO

7. Em síntese, o Sr. Mário Luís da Silva Jordão solicita a exoneração de sua responsabilidade argumentando que (peça 431):



- a) conforme laudo pericial produzido no âmbito da ação cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS e juntado a esta TCE (peça 432), o GPWeb-Profissional é muito diferente do GPWeb Livre, razão pela qual aquele não pode ser considerado **software** derivado de **software** público brasileiro;
- b) em nenhum ponto deste processo foi demonstrado que o GPWeb-Profissional não era adequado às necessidades da Aeronáutica e que existia outro **software** com as mesmas funcionalidades do que foi adquirido; e
- c) a aquisição e a utilização do GPAer (GPWeb-Profissional) fez parte de um planejamento estratégico da Força, sem o objetivo de beneficiar a empresa GPWeb.
8. Sobre o laudo pericial, ele já foi apreciado por auditor desta Corte de Contas na mesma ação cível, conforme parecer técnico juntado à peça 434 e datado de 26/5/2022, isto é, em momento anterior à instrução de mérito desta TCE, no qual o especialista, atuando como assistente técnico da Advocacia Geral da União, aponta diversas falhas metodológicas na perícia, bem como desconstrói fundamentadamente diversos argumentos do perito. Esse parecer conclui o seguinte (peça 434, p. 95-96):
401. Com base na análise realizada neste parecer e nos pareceres anteriores, conclui-se que:
- a) **parte significativa do laudo pericial produzido pelo Perito Judicial Sr. Geraldo Fulgêncio de Oliveira Neto não atende integralmente aos requisitos dispostos no art. 473 do CPC**, dado que:
- a.1) **não há detalhamento da metodologia utilizada pelo Perito**, sem a indicação de quais métodos e análises foram empregados, quais documentos foram utilizados etc.
- a.2) **há diversas conclusões desacompanhadas de fundamentações e/ou elemento(s) probatório(s) que as suportem**;
- a.3) **há ‘percepções’ pessoais que extrapolam o caráter técnico** esperado do laudo;
- a.4) **há definições técnicas desacompanhadas das respectivas referências bibliográficas**;
- a.5) **das 87 páginas do laudo inicial produzido, cerca de 56% (49 páginas) referem-se a telas do software GP-Web extraídas de uma Apresentação Comercial da Empresa**;
- b) **não houve desrespeito ao contraditório e à ampla defesa da empresa Sistema GP-Web Ltda. no âmbito do TC 036.101/2016-8**;
- c) **o sistema GPWeb foi criado a partir da apropriação e tradução do código-fonte do dotProject/web2project, razão pela qual não é uma obra originária do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e sim uma derivação do software dotProject/web2project, cujos direitos patrimoniais pertencem aos desenvolvedores. Portanto, o registro no INPI (RS 11802-5) é claramente ilegal. Entende-se ainda necessário que este parecer seja encaminhado ao Ministério Público Federal e ao INPI para que adotem as medidas que julgarem cabíveis**.
- d) **em que pese o GPWeb tenha sido evoluído (não se pode falar em criação, pois o GPWeb é software derivado do dotProject/web2project), a princípio, por iniciativa do Sr. Sérgio Reinert, é incontroverso de que houve utilização de recursos do Exército Brasileiro (uso de equipamentos, instalações, informações tecnológicas e documentos técnicos do Exército) no seu desenvolvimento, e que existiu ordem superior para aprimoramento do software. Contudo, considerando que o GPWeb é obra derivada do dotProject/web2project e, portanto, parte dos direitos patrimoniais pertencem aos desenvolvedores desse software, reformula-se o entendimento de que, sob a égide da Lei 9.609/1998, e em consonância com jurisprudência do TRT 15, apenas os direitos patrimoniais das contribuições exclusivas do Sr. Sérgio Reinert no GPWeb, antes da disponibilização no Portal do Software Público Brasileiro, pertenceriam ao Exército Brasileiro (EB)**.
- e) **as evoluções do código e funcionalidades desenvolvidas no GPWeb pelo Sr. Sérgio Reinert após torná-lo SPB foram decorrentes do vínculo firmado entre ele e o Órgão Central do SISP, além disso houve a utilização de recursos público do Portal do Software Público, contribuição da comunidade do Portal na evolução da ferramenta, bem como uso de recursos do Exército Brasileiro no desenvolvimento desse software. Logo, esses direitos, em consonância com o art. 4º da Lei 9.609/1998, pertenceriam ao Órgão Central do Sisp. Porém, o referido órgão central transferiu esses direitos à sociedade, ao considerar o Software Público Brasileiro um bem público de uso comum. Contudo, tendo em vista que o GPWeb não é obra originária do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, o GPWeb não poderia ter sido ofertado no Portal do Software Público Brasileiro, pois é necessário que o ofertante do software seja o titular dos direitos de propriedade do software ou licenciado autorizado para tal.**
- (...)



g) tanto a Instrução Normativa SLTI/MP 1/2011, quanto a Portaria STI/MP 46/2016 que a sucedeu, vedam a criação de versão proprietária de um **Software Público Brasileiro**, não fazendo distinção se a derivação foi realizada pelo ofertante e/ou terceiros;

(...)

i) o **software** GPWeb Profissional é derivado do GPWeb **Software Público Brasileiro**;

j) a versão proprietária engloba toda contribuição feita pela comunidade do PSPB, não se tratando, portanto, de uma evolução a partir da primeira versão disponibilizada no referido portal;

k) a criação da versão proprietária GPWeb Profissional derivada do GPWeb, **Software Público Brasileiro**, licenciada pela GPL v2.0, com a utilização de recursos públicos, é ilegal e ilegítima, pois afronta o art. 4º Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro. Registra-se ainda que a o GPWeb não é obra originária do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, e, portanto, não poderia ter sido disponibilizado no PSPB como **Software Público Brasileiro**.

l) a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software Público Brasileiro**, o qual deveria permanecer livre e público, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade de licitação, e, consequentemente, prejuízo ao erário. **Ademais, o GPWeb é obra derivada do software livre dotProject licenciado pela GPL v.2, portanto, pelos termos da licença, é vedada a comercialização de licenças proprietárias;** (grifos originais)

9. Especificamente sobre o GPWeb-Profissional ser uma derivação de **software público**, esse parecer informa o seguinte (peça 434, p. 88-89):

349. Ou seja, o fato de mudanças na versão profissional impactar na versão livre **se dá pelo forte acoplamento das entre as versões**, caracterizado pela **vinculação estática**, e **pela estratégia da empresa de continuar utilizando as contribuições da comunidade do Portal do Software Público** como atrativo comercial para vender sua versão profissional com funcionalidades adicionais, desvirtuando a finalidade do Portal do Software Público. **Isso não muda o fato de que a versão profissional nasceu a partir de modificações introduzidas no código-fonte da versão do GPWeb Software Público Brasileiro.**

350. Dito isso, o propósito dos quesitos formulados por este assistente técnico **era afastar a alegação da empresa de que o GPWeb Profissional seria um 'plug-in', independente do código da versão livre.**

351. Como pode se observar nas respostas do perito, **ambas as versões compartilham código-fonte (cerca de 47,77% do código-fonte)**, a extensão de várias funcionalidades adicionais do GPWeb Profissional **ocorreu por meio de vinculação estática, modificando o código-fonte do GPWeb Software Público** (inclusão das estruturas condicionais 'if versão profissional').

352. No código-fonte do GPWeb livre, **há modificações atinentes a funcionalidades exclusivas da versão profissional, como Portfólio e Gantt Interativo.** O que indica o forte acoplamento da versão profissional em relação à versão livre, **configurando, nos termos da legislação brasileira, uma derivação.**

[...]

354. **O fato de o código-fonte do GPWeb Software Público representar quase 50% do código-fonte do GPWeb Profissional** indica o porquê de a empresa Sistema GP-Web Ltda. **usar as contribuições da comunidade do Portal do Software Público como atrativo para vender a versão profissional.**

355. Diante do exposto, é incontestado que o GPWeb Profissional não é um mero plug-in, mas que **sim é uma obra derivada que nasceu a partir de modificações introduzidas no GPWeb Software Público e continuou se valendo de todas as contribuições da comunidade do Portal do Software Público**, restringido o acesso a funcionalidades adicionais, muitas delas oriundas das necessidades indicadas por usuários daquele Portal, a uma versão profissional, **desvirtuando assim a finalidade do Portal do Software Público**, afrontando ao art. 4º da Lei nº 9.609, de 1998, à IN nº 1 SLTI-MP, de 2011, com a alteração dada pela Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, e ao art. 100 do Código Civil Brasileiro [...]

(grifos originais)

10. Importante ressaltar que esse parecer foi baseado em extensa análise dos códigos-fontes desses **softwares**, bem como do dotProject – **software** do qual constatou-se que o GPWeb Livre e, por consequência, o GPWeb-Profissional são derivados. Desse modo, entende-se que o laudo pericial apresentado já foi analisado e não é capaz de alterar o mérito deste processo.



11. No tocante à suposta ausência de demonstração, no processo, de que o GPWeb-Profissional não era adequado às necessidades da Aeronáutica, esse argumento é equivocado, pois, entre as diversas análises feitas por técnicos desta Corte de Contas, já se constatou que, inicialmente, o GPWeb atendeu apenas 46 dos 86 requisitos elencados como requisitos operacionais para o desenvolvimento do Sistema Informatizado de Planejamento e Gestão (ROP Emaer 2013), no âmbito do Sistema de Planejamento Institucional do Comando da Aeronáutica (Sisplaer). Logo, como esse **software** só supria cerca de metade dos requisitos inicialmente levantados, sua adequação às necessidades da Força era questionável.
12. O nível de aderência desse **software** aos requisitos do Sisplaer só aumentou depois que 55 novos requisitos elaborados pela equipe gerencial do projeto foram posteriormente adicionados, dos quais 54 correspondem a funcionalidades do GPWeb-Profissional (peça 224, p. 49-50). Isso reforça tanto as dúvidas sobre a adequação inicial desse **software** quanto o direcionamento na aquisição dele.
13. No decorrer do processo, diferentemente da alegação pelo responsável em sua petição, também foi apontada a ausência de outros **softwares** de gerenciamento de projetos na seção 'Análise das Alternativas Existentes' do Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) como, por exemplo, o Project Online Premium da Microsoft, o SoftExpert PPM e o NetProject – o qual é, inclusive, utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 224, p. 14).
14. Além disso, a própria análise também foi questionada, porquanto, em vez de avaliar requisitos-chaves que o sistema deveria ter, limitou-se a verificar apenas critérios como 'Solução está disponível no Portal do Software Público' e 'Solução é um **software** livre ou **software** público', os quais, conforme essa análise, apenas o GPWeb atendia (peça 38, p. 6). Todavia, essa conclusão foi equivocada, haja vista apenas a versão livre do GPWeb atende esses quesitos, e não a Profissional, que foi a contratada (peça 224, item 404).
15. Dessa forma, observa-se que o novo elemento trazido a este processo pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão e os apontamentos feitos já foram analisados anteriormente e não são capazes de alterar o mérito proposto na instrução juntada à peça 427.

CONCLUSÃO

16. O laudo pericial do Engenheiro Eletricista/Eletrônico Geraldo Fulgêncio de Oliveira Neto produzido por solicitação do juiz da 5ª Vara Federal de Porto Alegre no âmbito da ação cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS e trazido a esta TCE pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão como novo elemento já foi minuciosamente analisado e contestado por auditor desta Corte de Contas o qual atuou como assistente técnico da AGU nessa ação judicial. Uma das conclusões em seu parecer técnico (peça 434) é que 'o **software** GPWeb Profissional é derivado do GPWeb **Software** Público Brasileiro', fato que diverge da alegação do responsável, que, na petição juntada à peça 432 afirma que não se pode considerar o GPWeb-Profissional um **software** derivado de **software** público brasileiro.
17. Além desse laudo pericial, essa petição defendeu também que: no decorrer desta TCE, não foi demonstrado que o GPWeb-Profissional não era adequado às necessidades da Aeronáutica e que existia outro **software** com as mesmas funcionalidades do que foi adquirido; e a aquisição desse **software** não teve por objetivo beneficiar a empresa Sistema GP-Web Ltda. Contudo, conforme já discorrido na seção anterior desta instrução, este processo abordou: o baixo nível de aderência entre o **software** e os requisitos operacionais elencados inicialmente (ROP Emaer 2013); outros **softwares** de gestão de projetos que sequer foram considerados na avaliação de alternativas do ETPC; e evidências de direcionamento na contratação.
18. Destarte, entende-se que o conteúdo dos novos elementos acostados às peças 431 e 432, em especial o laudo pericial trazido pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão, não é capaz de afetar a análise de mérito desta TCE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:
 - a) considerar que o conteúdo dos novos elementos acostados às peças 431 e 432 não afetam a análise de mérito desta TCE, contida nas peças 427 a 429;
 - b) encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU, em cumprimento à determinação contida no despacho do Relator de peça 433."

5. O MPTCU produziu derradeiro parecer (peça 438), em que corrobora a proposta elaborada em seu pronunciamento anterior:



“Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) resultante de conversão de representação acerca de irregularidades no âmbito do Contrato 49/2015, celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a empresa Sistema GP-Web Ltda., tendo por objeto a aquisição de licença perpétua do **software** GP-Web Profissional. A referida conversão operou-se por força do item 9.9 do Acórdão 2.895/2018-Plenário (peça 3), **in verbis**:

9.9. converter o presente processo de representação em tomada de contas especial, por meio da autuação de processo apartado, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, do art. 252 do RITCU e do art. 41 da Resolução TCU nº 259, de 2014, sem prejuízo de determinar que, no prazo de 15 (quinze) dias, a unidade técnica submeta ao Ministro-Relator a devida proposta para a citação de todos os responsáveis pelo prejuízo ao erário resultante das irregularidades detectadas nestes autos e, especialmente, das irregularidades apuradas no âmbito do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., devendo a unidade técnica atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992;

2. O Ministro Relator, à peça 300, determinou a citação dos responsáveis abaixo – motivada, em síntese, pela contratação de licença da versão proprietária do programa GP-Web Profissional, criado por derivação do programa GP-Web, por sua vez disponível no portal de **Software** Público Brasileiro e licenciado pela GPL v2.0. A Tabela 1, a seguir reproduzida, sintetiza o atendimento ao mencionado despacho de peça 300, com o rol de responsáveis citados nesta TCE:

Tabela 1 – Citações realizadas nos autos

Nome	Cargo (sigla)	Conduta atribuída (Instrução de peça 285)	Aviso de recebimento	Alegações de defesa
Vinícius Antônio Areias	1º Ten. QOCON CMP	Elaborar estudo técnico, projeto básico e parecer técnico para a contratação.	Edital à peça 406	Peças 409-424
Priscila dos Santos Holanda	Cap. Int.	Elaborar projeto básico para a contratação.	Peça 338	Peças 371-379
Jaceguai de Magalhães	Cel. Av.	Aprovar o projeto básico e o parecer técnico para a contratação.	Peça 335	Peça 362
Mário Luís da Silva Jordão	Vice-Chefe do Estado- Maior da Aeronáutica	Demandar requisitos técnicos direcionados à solução contratada.	Peça 331	Peças 366-370
Sérgio Fernandes Reinert de Lima	Maj. e sócio- administrador de fato da empresa contratada	Fornecer licenças para programa derivado de Software Público Brasileiro.	Peça 329	Não há
Empresa Sistema GP- Web Ltda.	-	Fornecer licenças para programa derivado de Software Público Brasileiro.	Peça 385	Peças 381-384

Fonte: peça 285 e peça 427, p. 8 (com adaptações).

3. As respostas dos agentes citados foram examinadas pela equipe da AudGovernança à peça 427. O respectivo diretor, todavia, opôs reparo pontual à proposta de sua equipe – mais especificamente, quanto à ‘condenação em débito do Senhor Mário Luís da Silva Jordão’ (peça 428, p. 1). O Auditor-Chefe Adjunto daquela unidade, à peça 429, acompanhou a proposta do diretor.
4. Este representante do Parquet, a seu turno, acostou pronunciamento à peça 430, divergindo pontualmente da proposta da unidade técnica – máxime porquanto ‘subsiste decisão judicial cautelar favorável àquela pessoa jurídica sustando os efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário (peça 320), mantida no STJ no âmbito do AREsp 1703913’ (peça 430, p. 13). Opinamos, então, pelo julgamento das contas e condenação dos demais responsáveis, sobrestando-se o feito unicamente em relação à pessoa jurídica contratada (peça 430, p. 14).



5. Ato contínuo, o Exmº Sr. Ministro Relator determinou o regresso do feito à unidade técnica para reexame, 'Considerando os novos elementos acostados às peças 431 e 432 dos presentes autos pelo responsável Mário Luís da Silva Jordão, que tratam de laudo pericial produzido pelo Engenheiro Eletricista/Eletrônico Geraldo Fulgêncio de Oliveira Neto, por solicitação do Juiz da 5ª Vara Federal de Porto Alegre no âmbito da ação cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS' (peça 433).
6. Em resposta, a AudGovernança bem repara que o citado laudo já fora avaliado por auditor desse Tribunal em 2022 (peça 434)⁸, o qual concluiu que as falhas metodológicas que caracterizaram sua confecção o tornam inservível para alterar as conclusões da secretaria do TCU. Nesse passo, as instâncias da AudGovernança (peças 435-437) são unânimes em reiterar os termos da análise precedente (peças 428-429), que culminou na proposta condenatória já comentada.
7. O Ministério Público de Contas anota que, no sistema de livre convencimento motivado que caracteriza a dinâmica de valoração de provas em nosso ordenamento, o julgador não se adstringe ao resultado do laudo produzido pelo expert (REsp 1.309.972/SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 27/4/2017, p. DJe 8/6/2017). É consabido, de igual maneira, que a lei processual não confere ao julgador 'a faculdade de afastar injustificadamente a prova pericial, porquanto a fundamentação regular é condição de legitimidade de sua decisão' (AgInt no REsp 1.837.391/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Belize, Terceira Turma, j. 20/4/2020, p. DJe 24/4/2020). Não é o caso destes autos: a peça 434 traz extensas considerações por meio das quais é possível compreender a razão pela qual o laudo trazido pelo responsável às peças 431-432 não se presta a reverter a conclusão até aqui desenvolvida a respeito do dano provocado ao erário.
8. Nessa altura, trazemos à colação a ementa parcial do REsp 1.687.277/CE (Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 13/12/2022, p. DJe 14/12/2022), no âmbito do qual o STJ julgou causa similar à ora em tela:
 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ANULATÓRIA DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. INSTÂNCIA REVISORA PELO JUDICIÁRIO. DESCABIMENTO. DISCUSSÃO SUPERFICIAL NA ORIGEM QUANTO AO CONTEÚDO DE LAUDOS PERICIAIS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE OU MANIFESTA ILEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA RESTABELECER A SENTENÇA.
 (...)
 V - Toda a questão discutida, de forma superficial, na segunda instância se ateve a qual laudo pericial seria o melhor, se o da Corte de Contas e manifestação subsequente do seu corpo técnico (como concluiu a r. sentença, além de afastar a incursão no mérito administrativo), ou se o do perito nomeado (como entendeu o e. Tribunal a quo).
 VI - Não se trata de escolher qual o laudo seja melhor ou preferido, mas de observar a prevalência da decisão proferida na esfera administrativa, por presunção de legitimidade e veracidade, não cabendo ao Judiciário o papel de 'instância revisora' da decisão de mérito administrativo, quando não se verifique (como no presente caso) qualquer irregularidade no procedimento ou ilegalidade patente.

9. Quanto à proposta anterior no sentido de 'sobrestar o feito relativamente à empresa Sistema GP-Web Ltda. até solução final do processo judicial declinado à peça 320' (peça 430, p. 14), informamos que o processo 50169944520194047100 permanece em curso perante o TRF-4⁹, vigendo decisão cautelar suspensiva em favor da empresa responsável.
10. Por conseguinte, evitando-se o risco de contrariar a decisão provisória do TRF-4, entendemos cabível reiterar a proposta de sobrestamento do julgamento do feito relativamente à empresa GP-WEB.

11. Traçadas essas considerações em reforço às conclusões da unidade técnica no sentido de que 'o conteúdo dos novos elementos acostados às peças 431 e 432, em especial o laudo pericial trazido pelo Sr. Mário Luís da Silva Jordão, não é capaz de afetar a análise de mérito desta TCE' (peça 435, p. 6), o Parquet de Contas reprisa a proposta contida em nosso pronunciamento anterior (peça 430), opinando por que o douto Colegiado assim delibere por:
 a) declarar a revelia do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima;

⁸ Parecer técnico sobre o laudo pericial judicial apresentado no âmbito da Ação Judicial 5016994-45.2019.4.04.7100, movida pela empresa Sistema GP-WEB Ltda. postulando a desconstituição do Acórdão 2.895/2018-Plenário.

⁹ Consulta realizada em 3/6/2024, no Portal da Justiça Federal da 4ª Região (trf4.jus.br).



b) acolher as alegações de defesa da Sra. Priscila dos Santos Holanda e do Sr. Jaceguai de Magalhães, julgando regulares suas contas;

c) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Vinícius Antônio Areias, Mário Luís da Silva Jordão e Sérgio Fernandes Reinert de Lima, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c', e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-os ao pagamento solidário da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 534.000,00	19/2/2016

Valor atualizado com juros até 22/2/2023: R\$ 820.345,24

d) aplicar aos Srs. Vinícius Antônio Areias, Mário Luís da Silva Jordão e Sérgio Fernandes Reinert de Lima multa individual com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) determinar ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, caso não atendidas as notificações, efetue o desconto das dívidas na remuneração do militar condenado nestes autos, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos demais responsáveis, bem como do militar condenado na hipótese de a medida proposta no item anterior se mostrar ineficaz para a quitação dos débitos;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica, para adoção das medidas que entenderem cabíveis; e

h) sobrestar o feito relativamente à empresa Sistema GP-Web Ltda., até solução final do processo judicial declinado à peça 320."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao subitem 9.9 do Acórdão 2.895/2018-Plenário (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), proferido no âmbito do TC 036.101/2016-8 (Representação), em razão de irregularidades verificadas no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 e no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrados entre o Comando da Aeronáutica (Comaer) e a empresa Sistema GP-Web Ltda., por intermédio do Grupo de Apoio Logístico (GAL), que teve por objeto a aquisição de licença perpétua do software GP-Web Profissional e dos serviços de suporte, no valor de R\$ 648.000,00.

- Os responsáveis citados foram os srs. Vinícius Antônio Areias, integrante técnico e requisitante do processo de contratação, Priscila dos Santos Holanda (atualmente, denominada Priscila Holanda Iennaco, conforme consulta ao seu CNPJ junto à base de dados atualizada da Receita Federal), integrante administrativa do

processo de contratação, Jaceguai de Magalhães, então, chefe do Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ) e ordenador de despesas, Mário Luís da Silva Jordão, na condição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (Emaer), a empresa Sistema GP-Web Ltda. e o seu sócio administrador de fato, sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima. O débito calculado, no total de R\$ 534.000,00, corresponde ao valor pago a título de licenças.

I – Histórico

3. Conforme exposto no voto condutor do Acórdão 2.895/2018-Plenário, as irregularidades identificadas no processo originário foram, em suma, as seguintes: i) direcionamento da contratação; ii) ausência de justificativa para o valor praticado no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015; iii) valor contratado em patamar superior àqueles praticados pela mesma empresa junto a outras instituições da Administração Pública; iv) inadequada assinatura do termo de cessão de licença do *software* GP-Web Profissional (GPEx), uma vez que teria sido desenvolvido por militar da ativa a partir de *software* livre disponibilizado no Portal do *Software* Público Brasileiro (PSPB); e v) ausência de publicação do Termo de Cessão S/N, de 2015, no Diário Oficial da União.
4. Após a realização de oitivas e de audiências no âmbito do TC 036.101/2016-8, o relator, em anuência à quase integralidade da análise promovida pela então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), concluiu pela necessidade de expedição de recomendações e determinações aos órgãos envolvidos e à unidade técnica, dentre elas a necessidade de conversão dos autos em tomada de contas especial para que se realizasse a citação dos responsáveis e a quantificação do dano decorrente do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015. Por fim, nessa decisão, o Tribunal declarou a inidoneidade da empresa Sistema GP-Web Ltda. para participar de licitação junto à Administração federal pelo período de cinco anos, ante a comprovação da fraude no processo de contratação.
5. Na sequência, foi autuado este processo de TCE, tendo a SecexDefesa, em instrução preliminar, proposto a citação de todos os responsáveis mencionados no item 2 deste Voto (peças 285-287).
6. Nesse ínterim, a empresa Sistema GP-Web Ltda., irresignada com o *decisum*, ingressou, em 22/3/2019, com ação na 5ª Vara Federal de Porto Alegre



(Procedimento Comum 5016994-45.2019.4.04.7100/RS), ocasião em que requereu a tutela provisória de urgência para a suspensão dos efeitos do acórdão, do processo de tomada de contas especial e da declaração de inidoneidade aplicada em seu desfavor.

7. Não obtendo sucesso no primeiro grau de jurisdição, a empresa interpôs o Agravo de Instrumento 5023186-51.2019.4.04.0000, quando foi deferido o pedido de tutela provisória recursal para a suspensão dos efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário e da declaração de inidoneidade a ela aplicada.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer proferido à peça 298, entendeu que “a decisão cautelar proferida no aludido recurso, assim como no processo judicial em que fora interposto, somente produz efeitos *inter partes*, não ostentando o condão de alterar o entendimento do TCU sobre o assunto, faltando razão para que o Tribunal retroceda no tema”.
9. Entendendo, portanto, inexistente impedimento judicial na continuidade da tomada de contas especial, o MPTCU acolheu parcialmente a proposta da unidade técnica, pois considerou que o sr. Jaceguai de Magalhães deveria ser excluído do rol de responsáveis.
10. O relator *a quo*, em despacho de peça 285, acolheu a proposta da unidade técnica, destacando que deveria ser realizada a citação do sr. Jaceguai de Magalhães. Posteriormente, no despacho de peça 336, manifestou-se quanto ao alcance da decisão judicial que suspendeu os efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário, corroborando, em suma, o entendimento do MPTCU quanto ao tema (com destaques ao original):

“10. Ocorre, todavia, que a aludida decisão do TRF-4 não determinou a impossibilidade de efetiva realização da citação da Sistema GP-Web Ltda. no presente processo de tomada de contas especial (TCE) sob o TC 003.219/2019-4, mas apenas a suspensão da suscitada declaração de inidoneidade promovida no bojo do distinto processo de representação autuado sob o TC 036.101/2016-8; destacando, nesse ponto, que essa citação não resultaria em eventual prejuízo à referida empresa, pois corresponderia ao pleno exercício da ampla defesa no âmbito do diferente processo de TCE, e a referida citação sequer dependeria do TCU ou do mencionado Acórdão 2.895/2018-Plenário, pois, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.443, de 1992, competiria ao Ministro-Relator a determinação para a realização dessa citação no presente processo de TCE.

11. Por tudo isso, ao confiar na robusta evidência de a referida decisão do TRF-4 não buscar o indesejado atraso processual em desfavor da efetiva apuração das irregularidades no âmbito do presente processo de TCE (distinto da representação autuada sob o TC 036.101/2016-8), determino que a unidade técnica promova a citação de todos os responsáveis, aí incluída a Sistema GP-Web Ltda., mantendo, assim, as premissas fixadas pelo Despacho proferido à Peça 300 no sentido de, também, realizar a citação do Cel AV Jaceguai de Magalhães e de adotar, ainda, o ajuste sugerido pelo MPTCU à Peça 298 para a ‘(...) citação



do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Sistema GP-Web Ltda., por ter aquele responsável atuado direta, pessoal e ativamente na fraude em epígrafe’.”

11. Realizadas as citações, o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) propôs, em suma, o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos srs. Vinícius Antônio Areias, Priscila Holanda e Jaceguai de Magalhães, bem como a rejeição daquelas apresentadas pelo sr. Mário Luís da Silva Jordão e pela empresa Sistema GP-Web Ltda. Frente, ainda, à revelia do sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, propôs julgar irregulares as contas deste último, da sociedade empresarial e do sr. Mário Luís da Silva Jordão, condenando-os ao pagamento do débito no total de R\$ 534.000,00 (em valores históricos) e à multa individual proporcional ao dano, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 427).
12. O diretor, com a anuência do Auditor-Chefe Adjunto da AudGovernança, manifestou-se parcialmente de acordo com as conclusões do auditor, discordando apenas quanto à proposta de condenação em débito do sr. Mário Luís da Silva Jordão, sem prejuízo de julgar irregulares as suas contas e de lhe aplicar a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (peças 428-429).
13. O MPTCU, por sua vez, divergiu da proposta da unidade técnica (peça 430). Entendeu pela necessidade de rejeitar as alegações de defesa dos srs. Vinícius Antônio Areias, Mário Luís da Silva Jordão e Sérgio Fernandes Reinert de Lima, imputando-lhes o débito e a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e acolher as alegações de Priscila Holanda e de Jaceguai de Magalhães. Quanto à Sistema GP-Web Ltda., diante da subsistência da decisão judicial cautelar sustando os efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário, mantida no STJ no âmbito do AREsp 1703913, o *parquet* opinou pela necessidade de sobrestamento desses autos unicamente em relação à empresa.
14. Em seguida, estando o processo em meu gabinete, o sr. Mário Luís da Silva Jordão, por meio da Advocacia-Geral da União, acostou aos autos documento classificado como petição, por meio do qual encaminhou laudo pericial produzido no âmbito do Procedimento Comum 5016994-45.2019.4.04.7100/RS a pedido do Juiz de Direito da 5ª Vara Federal da Comarca de Porto Alegre (peças 431-432). Devolvi os autos à unidade instrutora para que verificasse eventual



interferência do referido documento na análise de mérito até então empreendida.

15. Em instrução de peça 435, a AudGovernança concluiu, em síntese, que o conteúdo dos novos elementos não era capaz de afetar a análise de mérito desta TCE, o que foi corroborado pelo MPTCU em derradeiro parecer (peça 438), restando mantidas, portanto, as propostas de encaminhamento descritas nos parágrafos anteriores desta seção.

II – Da prescrição

16. Primeiramente, por se tratar de matéria de ordem pública, analiso a possibilidade de incidência das prescrições ordinária e intercorrente nestes autos, uma vez que, em nenhuma das instruções produzidas pelas unidades técnicas atuantes e dos pareceres elaborados pelo MPTCU, a questão foi abordada.
17. No âmbito deste Tribunal, o tema está regulamentado pela Resolução-TCU 344/2022, que estabelece, em seu art. 2º, o prazo de cinco anos de prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento pelo Tribunal. Como termo inicial para a contagem, considero, portanto, a data da primeira instrução da unidade técnica, de **23/5/2017**, produzida no âmbito do **TC 036.101/2016-8**, representação que, como dito anteriormente, deu origem à presente TCE.
18. Isso porque, naquela instrução, foi identificada a irregularidade concernente à contratação ora em comento, referente à aquisição, pelo Comando da Aeronáutica, de licenças do *software* GP-Web Profissional, o que se amolda ao disposto no art. 4º, inciso IV, da mencionada resolução (*“da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal”*).
19. A partir daí, diversos eventos, dentre outros vários, podem ser citados como causas interruptivas, de maneira a afastar a hipótese da prescrição, à luz do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022:
 - a) Acórdão 2.895/2018-Plenário, que determinou a instauração desta TCE: **5/12/2018**;
 - b) autuação destes autos: **11/2/2019**;
 - c) instrução da unidade técnica, que propõe citações: **27/2/2019** (peça 285);
 - d) despacho do relator, que solicita a manifestação do MPTCU: **17/4/2019** (peça 294);
 - e) primeiro Parecer do MPTCU: **3/3/2020** (peça 298);
 - f) despacho do relator, que autoriza citações: **12/3/2020** (peça 300);



- g) citações: **abril/2020 a jun/2020**;
- h) instrução da unidade técnica, que propõe a realização de diligência: **27/9/2022** (peça 397);
- i) citação do responsável Vinícius Antônio Areias, por edital: **23/11/2022** (peça 407);
- j) instrução da unidade técnica, com proposta de mérito: **27/4/2023** (peça 427);
- k) Parecer do MPTCU quanto ao mérito: **20/7/2023** (peça 430);
- l) despacho do relator, devolvendo os autos para a unidade técnica se pronunciar sobre laudo pericial apresentado por responsável: **24/11/2023** (peça 433);
- m) derradeira instrução da unidade técnica: **15/2/2024** (peça 435); e
- n) derradeiro Parecer do MPTCU: **4/6/2024** (peça 438).

20. Verifico ainda não ter incidido a prescrição intercorrente, conforme texto do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, pois o processo não restou paralisado por mais de três anos pendente de julgamento ou despacho.

III – Considerações sobre o *software* GP-Web Profissional

- 21. Dentre as irregularidades apontadas na representação que deu a origem a esta TCE está a ilegal assinatura do termo de cessão de licença do *software* GP-Web Profissional, uma vez que teria sido desenvolvido por militar da ativa a partir de *software* livre disponibilizado no PSPB.
- 22. Segundo a unidade técnica instrutora nos autos, a criação da versão proprietária do GP-Web Profissional, que seria derivado do GP-Web (*Software* Público Brasileiro – SPB), seria ilegal e ilegítima, visto que constituiria afronta ao disposto no art. 4º da Lei 9.609/1998, na Instrução Normativa 1/2011 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN 1/2011-SLTI/MP), revogada pela Portaria 46/2016 da Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Portaria 46/2016-STI/MP), e no art. 100 do Código Civil Brasileiro.
- 23. Isso porque a empresa Sistema GP-Web Ltda. tinha como administrador de fato o sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, responsável pelo desenvolvimento do GP-Web quando ainda era militar da ativa do Exército Brasileiro, em 2011. À época, o sr. Sérgio firmou Termo de Compromisso junto ao Órgão Central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da



Informação do Poder Executivo Federal (Sisp), comprometendo-se a observar todas as regras previstas na IN 1/2011-SLTI/MP, tornando o GP-Web um *software* público brasileiro (SPB), ou seja, um bem público, de uso comum pela sociedade, em atendimento ao disposto no art. 49, inciso II, da Lei 9.610/1998.

24. Assim, segundo a legislação e normativos aplicáveis, todas as evoluções e **obras derivadas** do GP-Web deveriam permanecer públicas e licenciadas pela Licença Pública Geral (GPL) v2.0, ou outra licença livre que o Órgão Central do SISP viesse a aprovar, e disponibilizadas no PSPB em benefício da sociedade brasileira.
25. Ressalto que a questão fulcral discutida no âmbito da ação judicial impetrada pela Sistema GP-Web Ltda. contra a decisão proferida no Acórdão 2.895/2018-Plenário é justamente a caracterização ou não do GP-Web Profissional como um *software* derivado do GP-Web, o que o equipararia à condição de SPB, sendo, portanto, vedada a sua comercialização.
26. O laudo pericial apresentado pelo sr. Mário Luís da Silva Jordão, elaborado pelo perito Geraldo Fulgêncio de Oliveira Neto (peça 432), concluiu o seguinte (com destaque ao original):

“Da análise dos módulos verificou-se que a versão livre é idêntico à da versão profissional, os arquivos atualizações.txt contidos no GP-web livre e no GP-web profissional pode se concluir que ambos os arquivos.txt são idênticos visto que até mesmo seus tamanhos são idênticos. Basicamente a diferença reside no fato do GP-web profissional ser modular, ou seja, permite instalar novos módulos. Tal fato é corroborado pelo fato de que a versão profissional tem módulos que nunca fizeram parte da versão Livre. O GP-web profissional possui módulos adicionais, que nunca fizeram parte da versão livre alguns como por exemplo: Agrupamento, atas, aviso, financeiro, gráficos, operativos, os, pdcl, problema, registro, ssto, swot, tr, trello.

No que tange à participação de usuários no aprimoramento do software verifica-se que os principais softwares do mercado têm alguma forma de receber um feedback dos usuários, mesmo que alguns não tenham fóruns próprios criados por seus desenvolvedores ainda vemos formas de contato usuário/desenvolvedor para relatar bugs ou sugestões de melhorias, através do suporte ao usuário.

Encaminhar sugestões de novas funcionalidades não é o mesmo que o processo de levantamento de requisitos da Engenharia de Software, pois o levantamento de requisitos é o processo onde são observadas as necessidades que o cliente quer que sejam sanadas e assim definir o que o software precisa fazer. As etapas de levantamento de requisitos são: identificação; análise e negociação; especificação e documentação; análise estruturada; compreensão interpolar e validação.

7. CONCLUSÕES:

Através da comparação entre versões dos sistemas relacionados ao objeto da demanda, pode-se verificar que o GP-web Profissional é mais complexo se comparado ao GP-web Livre, a diferença pode ser considerada significativa mesmo analisando o número de scripts PHP. Desconsiderando as bibliotecas no Gpweb livre constam 1.835 enquanto no GP-web profissional constam 3.842, além desta diferença existem diversos módulos, códigos e arquivos utilizados pelo profissional que não constam na versão livre. Ademais o sistema modular permite que os módulos da versão profissional possam ser instalados individualmente.”



27. Todavia, o mencionado laudo já havia sido contestado na referida ação judicial, por meio de Parecer Técnico, de 26/5/2022, elaborado pelo auditor do TCU, Rafael de Oliveira Bittencourt, especialista em análise de dados, na condição de assistente técnico da Advocacia-Geral da União (peça 434). O parecer foi produzido no âmbito do TC 008.308/2019-5 (Administrativo).
28. No documento, o auditor aponta falhas metodológicas na perícia realizada e desconstrói fundamentalmente diversos argumentos do perito. As conclusões do parecer, **no que importam aos presentes autos**, podem ser assim sumarizadas (com destaques ao original):

“a) parte significativa do laudo pericial produzido pelo Perito Judicial Sr. Geraldo Fulgêncio de Oliveira Neto não atende integralmente aos requisitos dispostos no art. 473 do CPC;

(...)

g) tanto a Instrução Normativa SLTI/MP 1/2011, quanto a Portaria STI/MP 46/2016 que a sucedeu, vedam a criação de versão proprietária de um Software Público Brasileiro, não fazendo distinção se a derivação foi realizada pelo ofertante e/ou terceiros;

(...)

i) o software GPWeb Profissional é derivado do GPWeb Software Público Brasileiro;

j) a versão proprietária engloba toda contribuição feita pela comunidade do PSPB, não se tratando, portanto, de uma evolução a partir da primeira versão disponibilizada no referido portal;

k) a criação da versão proprietária GPWeb Profissional derivada do GPWeb, Software Público Brasileiro, licenciada pela GPL v2.0, com a utilização de recursos públicos, é ilegal e ilegítima, pois afronta o art. 4º Lei 9.609/1998, a IN 1/2011 – SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro. Registra-se ainda que a o GPWeb não é obra originária do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, e, portanto, não poderia ter sido disponibilizado no PSPB como Software Público Brasileiro;

l) a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para software derivado de Software Público Brasileiro, o qual deveria permanecer livre e público, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade de licitação, e, conseqüentemente, prejuízo ao erário. Ademais, o GPWeb é obra derivada do software livre dotProject licenciado pela GPL v.2, portanto, pelos termos da licença, é vedada a comercialização de licenças proprietárias.”

29. Diante de todas as explanações constantes do parecer elaborado pelo auditor do TCU em contestação ao laudo pericial produzido, resta clara, no meu sentir, a complexidade técnica da matéria.
30. As discussões, portanto, giram em torno da definição do que seria um **software derivado** e se o GP-Web Profissional se enquadraria nesse entendimento. No parecer do assistente técnico, o tema é trabalhado extensamente a partir das definições constantes do art. 5º, inciso VIII, alínea “g”, da Lei 9.610/1998, da Portaria 46/2016-STI/MP, além de fontes internacionais de Direito e de artigos técnicos especializados.
31. Também é apresentada a diferença entre as definições de **plug-in** e **software derivado**, relevantes para a



compreensão da estrutura do GP-Web Profissional (com destaques ao original):

45. Em síntese, dá-se o nome de *plug-in* a um componente de software que se liga a outro para estender alguma funcionalidade específica. Comumente, para que seja considerado *plug-in*, o código fonte desse componente tem que estar separado do programa ao qual ele vai se ligar. Já a ligação entre eles decorre, geralmente, através de uma API, **ocorrendo apenas passagem de dados**.

46. É importante frisar que, mesmo que se atribua inadvertidamente o título de *plug-in* a um software A, caso o software A necessite modificar o código do software B e/ou A e B realizem chamadas de funções entre si e/ou dividam estruturas de dados, eles formarão um único programa. Portanto, **essa combinação será um software derivado de B**.

47. Caso esse software B esteja licenciado pela licença GNU GPL v.2, conforme figura abaixo, a combinação do software A com o software B deverá ser licenciada pela licença livre GPL v.2.

32. Nesse sentido, o auditor critica o laudo pericial, uma vez que não contemplou a análise comparativa de códigos-fonte dos dois softwares, o que foi efetivamente realizado pelo assistente técnico como subsídio para a elaboração dos quesitos para a perícia. Aduz ainda que 56% do teor do laudo apenas replica uma apresentação comercial da empresa Sistema GP-Web Ltda. e que uma investigação aprofundada dos fóruns do PSPB revelaria que funcionalidades antes disponibilizadas na versão “livre” passaram a ficar restritas à versão “profissional”, o que é denominado *downgrade*.
33. O auditor também aponta que o GP-Web Profissional não é um *software* independente do GP-Web público, e sim, **derivado** deste, “dado que ambas as versões compartilham parte significativa do código, especialmente o núcleo de funcionamento do sistema, e que a ‘versão profissional’ foi criada após a disponibilização do GPWeb no Portal do Software Público”. Além disso, afirma que a versão proprietária criada pelo sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima “**não foi uma bifurcação criada a partir da primeira versão disponibilizada no PSPB, ela abarcou e continua a abarcar todas as contribuições feitas pela comunidade do PSPB**”.
34. Constatou-se ademais que, no próprio folder utilizado pela empresa para veicular a propaganda do GP-Web Profissional, foi ressaltado, como atrativo para a venda, o papel desempenhado pelas contribuições da comunidade do *software* GP-Web no PSPB, a exemplo de sugestões de novas funcionalidades e de testes exaustivos no sistema.
35. O parecer elenca ainda uma série de outras discussões, a exemplo da diferença entre *fork* e *software* derivado, a fim de corroborar as suas conclusões acerca do



enquadramento do GP-Web Profissional nesta última categoria.

IV – Do valor do dano

36. A despeito da qualidade técnica e robustez do parecer produzido pelo assistente técnico – **a cujas conclusões me alinho** –, cabe aqui estabelecer algumas premissas para a definição dos limites de responsabilização de cada agente, diante da já demonstrada complexidade do assunto.
37. Primeiramente, relembro que os responsáveis foram todos citados, no limite de suas condutas, pela seguinte irregularidade:

Direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GP-Web Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda, a qual vendia ilegalmente licença de software derivado de Software Público Brasileiro; o preço no processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, além de não restar justificado, mostrou-se bem acima dos valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda. com outros órgãos da administração pública, identificando-se um débito de R\$ 534.000,00, valor pago ilegalmente a título de licenças.

38. Vejo que é possível fracionar a irregularidade, em síntese, em: i) direcionamento do processo de contratação, frustrando o caráter competitivo da licitação; ii) aquisição de licença de *software* derivado de SPB, cuja venda é ilegal; iii) ausência de justificativa para o preço contratado; e iv) preços contratados acima dos valores praticados pela empresa junto a outros órgãos da Administração Pública.
39. Além disso, considerando que a venda do GP-Web Profissional seria ilegal, dada a sua derivação do GP-Web público, o débito foi calculado **com base no valor total das licenças ofertadas**.
40. Em que pese o princípio da independência das instâncias, entendo que o teor das discussões levantadas no âmbito da ação judicial promovida pela empresa tem o condão de afetar o cálculo do débito e a análise das condutas dos responsáveis nesta TCE, **que atuaram na condição de gestores da Administração Pública**.
41. De acordo com o art. 12 do Decreto 9.830/2019, que regulamentou o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb):

“o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro no desempenho de suas funções”. Além disso, conforme o § 1º do mesmo dispositivo, “considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável



praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

42. Entendo que **não se mostra razoável inferir que os gestores envolvidos deteriam conhecimento técnico suficiente a ponto de considerarem que o GP-Web Profissional era, na realidade, uma derivação do GP-Web público e que, portanto, a sua venda seria ilegal.** Vejo que a discussão ainda se perpetua no âmbito da ação judicial, sendo necessária a intervenção de profissionais técnicos com alta expertise no assunto, além de análises extensivas sobre os códigos-fonte dos *softwares* para se chegar a uma conclusão efetiva sobre esse ponto.
43. Ressalto entendimento esposado pelo MPTCU no parecer de peça 298 quanto à quantificação do dano (com destaques ao original):

11. A matéria em causa, todavia, amolda-se precisamente a essa última hipótese. Com efeito, nota-se que o erário custeou o mesmo sistema informatizado por diversas vezes: 1) no primeiro momento, remunerando o Major Sérgio Fernandes Reinert de Lima quando, no exercício de suas funções no Centro de Computação da Aeronáutica, inicialmente adaptara o sistema a partir de Software Público Brasileiro; e 2) em posteriores (e redundantes) oportunidades, quando aquele agente vendeu licenças da versão proprietária do sistema para órgãos e entidades públicas.

12. Em síntese, o erário custeou o desenvolvimento da customização (mediante soldo ao militar Sérgio Fernandes Reinert de Lima) e, posteriormente, foi instado a arcar novamente com o preço do produto, agora sob o título de licença para uso de versão proprietária do sistema.

13. Nesse quadrante, o Parquet de Contas entende escorreita a imputação de débito integral proposta pela SecexDefesa, concluindo ter sido provocada lesão ao erário na importância de R\$ 534.000,00, em valores de 19/2/2016.

44. Portanto, verifico que o valor do dano considerado pela unidade técnica e pelo MPTCU, imputado a todos os responsáveis de forma indistinta, **decorre exclusivamente da irregularidade concernente à possível ilegalidade na venda das licenças.**
45. Com vênias aos pareceres produzidos pelas unidades técnicas atuantes nestes autos e pelo eminente *parquet*, divirjo desse entendimento. Conforme mencionei, não é razoável considerar como erro grosseiro dos gestores o fato de terem adquirido, em 2015, licenças de um *software* que seria derivado de outro público, uma vez que se exigiria um conhecimento técnico e um estudo aprofundado dos programas e seus códigos-fonte, de maneira a se chegar a essa constatação.
46. Vejo, inclusive, que a empresa Sistema GP-Web Ltda. firmou, entre 2013 e 2018, diversos contratos com a Administração Pública para fornecimento de licenças perpétuas do *software* por inexigibilidade, de acordo



com a planilha acostada à peça 200 destes autos (copiada da peça 195 do TC 036.101/2016-8), demonstrando que outros órgãos e entidades também incorreram no mesmo equívoco.

47. Assim, **especificamente no tocante aos gestores que atuaram na contratação**, mais adequado seria ter citado os responsáveis que atuaram como gestores públicos pelo valor correspondente ao eventual **sobrepço verificado no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015**, quando comparado aos demais contratos firmados pela mesma empresa para fornecimento de licenças do GP-Web Profissional a outros órgãos e entidades da Administração Pública, ou mesmo quando comparado com outras soluções existentes no mercado, considerando o direcionamento que houve na contratação. Em princípio, considerando que a citação foi realizada tendo por base um valor superior de dano e, que, na descrição da irregularidade, já constava a questão do sobrepreço, não haveria, em tese, a necessidade de efetivação de novas citações dos gestores envolvidos.
48. Todavia, verifiquei que, em nenhuma peça destes autos e do processo originário desta TCE, o cálculo desse sobrepreço foi efetivamente realizado. Isso porque sempre se partiu da premissa de que o dano corresponderia ao valor total das licenças, uma vez que, como já dito, se considerou como ilícita a comercialização do GP-Web Profissional. Na instrução de peça 62 (copiada da peça 57 do TC 036.101/2016-8), a SecexDefesa questiona a metodologia utilizada pelo órgão contratante para justificar o preço contratado, sem, contudo, apontar um valor concreto de referência, mas somente um **indício de sobrepreço**:

“III.III Não comprovação da compatibilidade do preço contratado com os preços praticados no mercado pela contratada

84. A justificativa do preço nas contratações por dispensa e por inexigibilidade é exigência legal estabelecida no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/1993. O TCU já se manifestou sobre a necessidade de formalização dessa justificativa:

(...)

85. Cabe destacar que a justificativa do preço deve estar pautada em critérios objetivos, mensuráveis e comparáveis, de modo que seja possível identificar se a proposta é vantajosa para administração pública.

86. Na justificativa de compatibilidade de preço realizada pela Aeronáutica, criou-se uma metodologia comparativa entre os preços praticados pela empresa junto a outros integrantes da Administração Pública (peça 38, p. 2 e 3):

A pesquisa de preços foi realizada através de outras contratações realizadas com a Administração Pública, de tal forma que os valores foram colocados sobre a mesma escala, ou seja, o valor individual de licenças fornecidas, para que houvesse um parâmetro de comparação, conforme tabela abaixo:



MINISTÉRIO DA DEFESA
COMANDO DA AERONÁUTICA
GRUPAMENTO DE APOIO LOGÍSTICO
MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

LICENÇA PERPÉTUA DE SOFTWARE GP-WEB						
Organização	Valor Unitário	Nº Licenças estimadas em uso	Critério de Orçamento	Nº Apos de funcionários na organização	Discriminação de Valores	Valor Total do Contrato
COMANDO DA AERONÁUTICA	R\$ 185,00	3.500	5% do efetivo da FAB	70.000	Valor engloba licença perpétua e 8 treinamentos in company, de 40 horas cada, em municípios à escolha da FAB.	R\$ 648.000,00
CREA-MG	R\$ 1.431,05	440	Por ser órgão de engenharia estimamos uso por 20% do efetivo	2200	Valor engloba apenas a compra do sistema. Por ter pago um valor proporcionalmente superior aos demais clientes, recebe um suporte diferenciado quanto à demandas de manutenção evolutiva.	R\$ 230.400,00
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO	R\$ 467,26	150	5% do efetivo da SEMA	3000	Valor engloba licença perpétua e 1 treinamentos in company, de 40 horas.	R\$ 100.000,00
PREFEITURA MUNICIPAL DE BIGUAÇU	R\$ 1.000,00	25	Quantidade estabelecida do edital de concorrência	400	Valor engloba licença perpétua e 100 horas de consultoria.	R\$ 75.000,00
FUNDO ESPECIAL DE MODERNIZAÇÃO E APRIMORAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO	R\$ 1.000,00	75	5% do efetivo do Tribunal e Comarcas	1500	Valor engloba a compra do sistema e 1 treinamentos in company, de 24 horas.	R\$ 60.000,00

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2015

Fonte: Ficha de Ratificação de Despesas por Inexigibilidade ou Dispensa de Licitação (peça 38, p.3)

87. De acordo com a imagem acima, o critério de orçamento utilizado foi a quantidade de licenças estimadas em uso nas organizações.

88. Dá-se a entender que o valor total do contrato seria resultante da multiplicação do valor unitário da licença pelo número de licenças estimadas em uso. Ou, pela lógica reversa, o valor unitário da licença seria a divisão do valor total do contrato pelo número de licenças estimadas em uso.

(...)

88.2. Com base nas informações acima, não foi possível compreender a metodologia utilizada pela Aeronáutica para justificar o valor contratado.

(...)

89.4. Portanto, a utilização de licenças em uso não seria um critério adequado para estimar o custo desse software. Para isso, poderiam ter sido utilizados outros critérios, como:

- a) a quantidade de pontos de função necessária para customizar/evoluir o software;
- b) a atualização corretiva e evolutiva do software durante o período contratado;
- c) os custos relativos a infraestrutura para hospedagem do software, de acordo com a necessidade contratada, caso a empresa seja a responsável por esse serviço;
- d) o tipo de suporte a ser dado e sua duração (regime de plantão ou horário comercial, presencial ou videoconferência);
- e) treinamentos a serem realizados.

(...)

92. Outro aspecto relevante, ao se examinar o levantamento dos contratos celebrados entre a referida empresa e a administração pública (peça 20), é a grande variação nos valores praticados pela empresa em contratos, com objetos similares. Observa-se, por exemplo, que os valores pagos pelo CREA-MG e pela Aeronáutica destoam significativamente dos demais.

92.1. Exemplificando, o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (CREFITO – 3) pagou R\$ 8.000,00, em 2013, à empresa para o fornecimento de software gerenciador de projetos. O sistema está disponível na internet pelo endereço: <http://crefito3.sistemagpweb.net/> (peça 46, p. 2), o domínio também pertence a empresa SISTEMA GP-WEB LTDA., ou seja, o custo de hospedagem e infraestrutura é da contratada. O contrato inicial de 2013 sofreu aditivos em 2014, 2015 e 2016, pagando



R\$ 8.000,00 em cada ano.

93. *Portanto, a metodologia criada pela Aeronáutica e o mapa comparativo de preços elaborado não justificam o preço contratado, tampouco indicam se a proposta é vantajosa para a Administração. Pelo contrário, diante dos elementos apresentados, há indícios de sobrepreço. Por isso, será proposto determinar cautelarmente que a Aeronáutica se abstenha de celebrar novos contratos com a empresa SISTEMA GP-WEB LTDA. até o julgamento do mérito desta representação."*

49. Diante de todo o histórico processual exposto, considero contraproducente, neste momento, a devolução dos autos à unidade técnica para a realização do cálculo de eventual sobrepreço porque, conforme informado acima, verificou-se uma grande variação nos valores praticados pela mesma empresa em outros contratos, demonstrando, ao que tudo indica, que os preços eram definidos a critério da Sistema GP-Web Ltda., conforme o cliente a ser atendido. Ademais, a definição, neste momento, de uma metodologia inédita para o cálculo de eventual débito decorrente do sobrepreço demandaria a realização de novas citações, em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.
50. Além disso, considerando as divergências verificadas nos valores dos demais contratos celebrados pela empresa com a Administração Pública, bem como a ausência de dados relativos a outros *softwares* que poderiam atender à demanda do contratante, nem mesmo é certo que se verificaria, de fato, a existência de um dano, dada a dificuldade na obtenção de um valor de referência efetivamente confiável.
51. Porém, fato é que essa verificação deveria ter sido feita de forma mais acurada quando da elaboração da pesquisa de preços, por meio de uma metodologia de cálculo adequada e considerando as peculiaridades de cada contrato analisado, uma vez que, mesmo em contratações realizadas mediante inexigibilidade de licitação, os valores acordados devem ser justificados, conforme apontou a unidade técnica no trecho transcrito acima.
52. Nessa linha, nos termos a seguir delimitados, **no que tange aos responsáveis atuantes como gestores públicos envolvidos na contratação, entendo não ser possível lhes atribuir a responsabilidade por eventual débito, mas, sim, pelo direcionamento da contratação sem considerar outras alternativas existentes e pela ausência de justificativas para o valor contratado**, o que refletirá na avaliação das condutas individuais e das alegações de defesa de cada um, conforme será abordado adiante.

53. Contudo, deixo claro que essa conclusão não se estende ao dano a ser imputado à Sistema GP-Web Ltda. e ao seu sócio administrador de fato, sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, dadas as suas responsabilidades diretas quanto ao fornecimento ilegal de *software* derivado de SPB, visto que este último foi responsável pela elaboração de ambas as versões do GP-Web e detinha, portanto, o conhecimento técnico integral sobre a questão.

V – Análise das responsabilidades

54. De início, manifesto minha concordância com o parecer do MPTCU acostado à peça 430 e transcrito no relatório que acompanha este Voto quanto à proposta de julgar regulares as contas da **sra. Priscila Holanda** e do **sr. Jaceguai de Magalhães**.
55. De fato, apesar de ter atuado como integrante técnica e assinado o projeto básico e a análise de riscos da contratação, não caberia responsabilizar a sra. Priscila pelas irregularidades sobre as quais foi instada a se manifestar, diante da multiplicidade de atividades distintas por ela exercidas na época, que respondia por quinze unidades com temáticas variadas, conforme demonstrado em sua defesa.
56. No caso do sr. Jaceguai – chamado aos autos por ter, na condição de chefe do CCA-RJ e ordenador de despesas, aprovado o projeto básico da contratação e o Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015 –, a sua diligência e cautela ao determinar, expressamente, à sua equipe a conferência da lisura do procedimento de contratação por inexigibilidade demonstram que o responsável não se limitou a cumprir ordens superiores, não sendo razoável supor que efetuasse a conferência minuciosa de todo o trabalho elaborado por seus subordinados. Ademais, como bem apontado pelo MPTCU, não há, nos autos, irregularidade específica relacionada à sua atuação como ordenador de despesas.
57. Com relação ao **sr. Vinícius Antônio Areias**, com vênias à proposta do MPTCU, adoto as conclusões da unidade técnica como minhas razões de decidir.
58. O responsável foi citado por ter, na condição de integrante técnico e requisitante do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, elaborado o estudo técnico preliminar, o projeto básico e o Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015, culminando com a contratação fraudulenta da empresa Sistema GP-Web Ltda.

59. Conforme apontei anteriormente, é possível fracionar a irregularidade atribuída a todos os responsáveis, em síntese, em: i) direcionamento do processo de contratação, frustrando o caráter competitivo da licitação; ii) aquisição de licença de *software* derivado de SPB, cuja venda é ilegal; iii) ausência de justificativa para o preço contratado; e iv) preços contratados acima dos valores praticados pela empresa junto a outros órgãos da Administração Pública.

60. De acordo com a análise empreendida neste Voto, relativa ao dano, não cabe imputar aos gestores a irregularidade quanto à aquisição de licença de *software* derivado de SPB, visto não dispõem, à época, de conhecimento técnico suficientemente aprofundado para concluir sobre a vedação da comercialização do GP-Web Profissional. Também não foi possível identificar eventual dano decorrente de aquisição em preços superiores aos de mercado, dada a inviabilidade de se comparar, nesta oportunidade, os contratos firmados pela empresa e outros órgãos e entidades da Administração Pública, bem como os preços de alternativas de *softwares* não consideradas para justificar a inexigibilidade.

61. As alegações do sr. Vinícius Antônio Areias (peça 409) giram, em síntese, em torno do fato de que teria apenas cumprido ordens hierárquicas advindas das autoridades militares do alto escalão e que o planejamento da contratação teria ocorrido, na realidade, fora do CCA-RJ. Aduz ainda, dentre outros argumentos, que:

a) foi inserido, no processo, apenas 24 dias antes da data de assinatura dos documentos, que os requisitos do *software* já haviam sido pré-definidos pelo Emaer e que apresentou sua primeira comunicação, nos autos da contratação, somente em 18/10/2015;

b) não haveria competência estrutural, nem capacidade técnica do CCA-RJ, para a realização do procedimento, uma vez que a aquisição era projeto estratégico para atendimento de toda Aeronáutica e que a citada organização militar era especializada em mero suporte de tecnologia da informação;

c) o relatório de viabilidade técnica não foi elaborado pelo CCA-RJ, tendo sido fruto de reunião realizada previamente entre a Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (DTI), o Emaer e o sócio da empresa, sr. Sérgio Reinert, entre os dias 6 e 8/7/2015;

d) a elaboração do Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015 foi atividade atípica e fugia da competência do responsável; e

e) houve vício insanável de sua citação.

62. Conforme apontado pelo defendente e anuído pela unidade técnica, o fato de a contratação ter sido conduzida pelo CCA-RJ causa estranheza, uma vez que a aquisição tratava de *software* de gerenciamento de portfólios para o planejamento de atividades, orçamento

e gestão, sendo que a verificação do atendimento aos requisitos demandados fugiria às competências e especialidades do CCA-RJ. Também é de se questionar a designação de militar oficial temporário que não participou efetivamente da definição das especificações do produto para tão somente “montar” o processo de inexigibilidade, como ocorreu no caso em tela.

63. Além disso, com base nos elementos constantes dos autos (em especial na peça 103, referente ao processo de aquisição promovido pelo Comando da Aeronáutica) e descritos no relatório que acompanha este Voto, também compartilho do entendimento de que a demanda, acompanhada das especificações técnicas do produto e da possibilidade de contratação por inexigibilidade da contratação, adveio de outros setores do Emaer, com definições prontas quanto aos requisitos do *software*, direcionados ao GP-Web Profissional.
64. É importante destacar que os seguintes documentos são todos datados de 12/11/2015: Documento de Oficialização da Demanda, em que foi designado o sr. Vinícius Antônio Areias como integrante técnico (peça 103, p. 29-31); o Projeto Básico (peça 103, p. 53-65); a mensagem do Vice-Chefe do Emaer, sr. Mário Luís da Silva Jordão, contendo as especificações mínimas do *software*, direcionadas para o GP-Web Profissional (peça 103, p. 73-74); o Estudo Técnico Preliminar (peça 103, p. 75-81) e a Análise de Riscos (peça 103, p. 83-86). Isso denota, de fato, que o processo já havia sido “montado” previamente e que não seguiu o rito normal de um procedimento de aquisição de um produto por inexigibilidade.
65. Em que pese o sr. Vinícius Antônio Areias ter sido signatário do Parecer Técnico 001/CCA-RJ/2015 (peça 103, p. 133-137), em que consolidou as informações que atestariam a inexigibilidade da licitação e a compatibilidade do preço ofertado pela empresa com os preços de mercado, as diversas mensagens eletrônicas que traz em sua defesa, advindas de militares da 6ª Subchefia do Emaer e do Grupamento de Apoio Logístico (GAL), indicam que todos os documentos relativos à contratação já haviam sido elaborados previamente por esses setores, tendo sido a ele encaminhados apenas para que acostasse o seu nome como responsável pela sua elaboração (peças 409, 413, 415, 418).
66. Pelas referidas mensagens, é possível verificar ordens expressas no sentido de que a contratação fosse realizada o mais rapidamente possível (peça 415), com

orientações quanto à própria justificativa para a inexigibilidade (peça 418).

67. Em mensagem encaminhada diretamente ao sr. Vinícius Areias por militar do GAL, também é possível verificar orientações quanto ao que deveria ser incluído no Parecer Técnico, a exemplo de planilha comparativa do *software* com os demais existentes no mercado, disponível no próprio site da GP-Web, e da análise técnica do preço (peça 409, p. 45). É possível também constatar que os próprios contatos realizados com o representante da empresa, Sr. Sérgio Reinert, eram feitos diretamente por militar da 6ª Subchefia do Emaer que haviam participado da reunião com a empresa meses antes da contratação (peça 409, p. 51-54).
68. Portanto, apesar de ter sido signatário dos documentos referentes à contratação, não vejo como imputar ao sr. Vinícius Areias a responsabilidade pelo direcionamento da aquisição à GP-Web, nem pelo preço contratado. Pelos elementos constantes de sua defesa, resta claro que militares do GAL e da 6ª Subchefia do Emaer interferiram diretamente na aquisição, seja pela produção das minutas dos documentos da contratação, seja por orientações expressas quanto à necessidade de adquirir aquele *software* específico, decisão essa já tomada desde a reunião realizada meses antes com o representante da GP-Web.
69. Além disso, é compreensível que um **oficial temporário**, incluído há poucos dias no processo, em cujas atividades rotineiras não se incluíam a elaboração de termos de referência, orçamentos e pareceres técnicos para a aquisição de *softwares*, e pressionado hierarquicamente por dar celeridade à contratação, não se oporia a decisões, orientações e documentos já prontos, advindos de outros setores do Emaer, sob pena de ser afastado de suas funções.
70. Assim, as falhas verificadas quanto às justificativas para a inexigibilidade da licitação (item 4 do Estudo Técnico Preliminar) – cuja análise das alternativas existentes se mostrou superficial, tendo sido listados os *softwares* Primavera e MS Project, porém, sem informação sobre quais versões estariam sendo comparadas – não podem ser atribuídas ao sr. Vinícius, visto que não foi, de fato, o autor desse documento.
71. Conforme exposto na instrução de peça 435, existiriam outros *softwares* de gerenciamento de projeto e portfólio de plataforma Web, os quais não teriam sido levados em consideração na pesquisa como o *Project Online Premium* da *Microsoft*, o *SoftExpert PPM* e o

NetProject – o qual é, inclusive, utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

72. Todavia, diante de todo o contexto que se delineava à época da contratação e alegado pelo sr. Vinícius em sua defesa, seria inviável exigir que o responsável, o qual não possuía qualquer expertise técnica no assunto, tivesse efetuado, em prazo extremamente exíguo, a avaliação da inviabilidade de competição de forma adequada, por meio da comparação efetiva entre as funcionalidades demandadas pelo requisitante e a possibilidade de atendimento por outras opções disponíveis no mercado.
73. Quanto ao valor contratado, o parecer técnico informa que o mapa comparativo de preços foi elaborado **tomando como unidade de medida a quantidade de usuários online simultaneamente e o porte de usuários estimados por organização**, fazendo referência ao anexo II do parecer, em que foi acostada a tabela comparativa de preços já apresentada anteriormente neste Voto.
74. Mesmo raciocínio se aplica aos valores da contratação. Seria praticamente impossível que o sr. Vinícius Antônio Areias, em pouco mais de vinte dias, definisse uma metodologia de cálculo adequada para estabelecer a comparação entre os valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda., de maneira a justificar o preço estabelecido no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ou mesmo concluísse pela própria impossibilidade de se comparar os valores com outras contratações.
75. Também não seria razoável exigir do responsável que tivesse comparado os preços da GP-Web com valores de mercado de outros *softwares* que eventualmente pudessem atender à demanda do Comando da Aeronáutica, pelo fato de que a inexigibilidade já era uma premissa da contratação antes mesmo do seu ingresso no processo.
76. Diante disso, considero não ter incorrido o responsável em erro grosseiro, sendo que sua responsabilização deve ser avaliada à luz do disposto no art. 22 do Decreto 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb), uma vez que devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.
77. Assim, **tendo em vista as excepcionalidades do caso então relatadas, concluo pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo sr. Vinícius**

Antônio Areias, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva.

78. Por outro lado, o chamamento aos autos, neste momento, dos gestores que efetivamente foram os autores dos documentos que deram ensejo à contratação ora discutida, mostra-se contraproducente, pelos motivos que exponho a seguir.
79. A instrução da unidade técnica que propôs a citação dos responsáveis nestes autos data de **27/2/2019**, conforme abordado neste Voto, na seção sobre a prescrição. À luz do que dispõe o art. 5º, § 5º da Resolução-TCU 344/2022, incluído recentemente pela Resolução-TCU 367/2024, a interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I (notificação, oitiva, citação ou audiência) tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.
80. Em que pesem as citações terem se efetivado, em sua maioria, entre abril/2020 a junho/2020, ou seja, há pouco menos de cinco anos, os atos subsequentes àquela instrução da unidade técnica, de 27/2/2019 – despacho do relator enviando o processo para o MPTCU e o Parecer do *Parquet* –, trataram, em suma, da aludida proposta de citações, em nenhum momento se cogitando a existência de outros responsáveis pelas irregularidades verificadas nos autos.
81. Portanto, apesar de não operada, a rigor, a prescrição para outros responsáveis ainda não chamados aos autos, entendo que o fato de o ato irregular ter sido praticado há quase nove anos e de ter sido verificada a impossibilidade de imputação de débito aos gestores da Aeronáutica (conforme já abordado neste Voto) contribui para tornar inviáveis novas etapas de saneamento dos autos, em prejuízo ao princípio da razoabilidade na duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal).
82. Já o **sr. Mário Luís da Silva Jordão**, em suas alegações de defesa, informa que, após ter sido demandado pelo, então, Chefe do Emaer sobre a necessidade de realizar um controle informatizado dos projetos conduzidos pelo órgão, incumbiu à 6ª Subchefia (6SC) identificar, dentre as ofertas existentes no mercado, produtos com as características necessárias para atender às necessidades do Emaer e de toda a Força Aérea Brasileira.
83. Argumenta, portanto, que agiu com base nos subsídios e estudos técnicos do efetivo da 6SC, que inclusive

elaborou a lista com as características mínimas do *software*, as quais foram transcritas no documento encaminhado ao Chefe do Comando Geral de Apoio (Comgap).

84. Traz aos autos, após a derradeira instrução da unidade técnica, memorial em que reforça a sua condição de Oficial Aviador, sem qualquer experiência na área de computação (peça 439). Também aduz que agiu com base nos documentos técnicos produzidos à época, trazendo novamente aos autos o Relatório de Avaliação da Viabilidade Técnica do Sistema GP-Web (peça 442).
85. Destaco que, no mencionado relatório, foi realizada uma análise comparativa entre as versões livre e profissional do GP-Web, além da verificação do efetivo atendimento de ambos os *softwares* aos requisitos previstos no ROP EMAER 103 (Sisplaer) e outros considerados essenciais para a equipe gerencial do projeto. O documento apontou que a versão livre seria desvantajosa em relação à profissional, por não possuir integração com o extrator SIAFI, impedindo a obtenção de dados financeiros atualizados de modo automático. Na análise resta claro também que a versão profissional atenderia a uma quantidade consideravelmente superior dos requisitos em comparação à versão livre.
86. Por outro lado, o documento apontou que o GP-Web Profissional **não atenderia à integralidade dos requisitos**, sendo que, para isso, **seria necessária, a médio e longo prazo, a construção de uma ferramenta própria, ou a customização de outras já existentes**. Todavia, os técnicos signatários do relatório alertaram que o Comaer não possuía cultura organizacional, nem polo de excelência na área de gestão estratégica, que permitisse o levantamento de requisitos e a imediata construção de uma ferramenta própria. Dessa forma, concluíram pela possibilidade de atendimento das **necessidades imediatas** do Comaer com a versão profissional do GP-Web, em especial, no tocante à Gestão Estratégica e ao Gerenciamento de Projetos.
87. Resta claro, portanto, que o relatório demonstrava uma vantagem de ordem técnica na escolha da versão profissional do GP-Web em relação à sua versão livre. Todavia, a equipe técnica responsável pelo estudo não promoveu a avaliação de outros possíveis *softwares* que pudessem eventualmente atender a uma quantidade maior dos requisitos definidos, de forma a melhor orientar a especificações a serem demandadas à área contratante. Considerando que nenhum dos signatários

do relatório foi chamado aos autos, entendo que a discussão, neste adiantado momento processual, acerca de suas possíveis responsabilizações quanto ao direcionamento da escolha do *software* adquirido seja contraproducente.

88. Fato é que o responsável, sr. Mário Luís da Silva Jordão, recorreu ao embasamento técnico do referido relatório para definir as especificações do *software* que atenderia, naquele momento, a boa parte dos requisitos definidos, sendo clara, ainda, a inviabilidade de recursos internos para o desenvolvimento de uma ferramenta própria que suprisse todas as necessidades visualizadas pelo Comando.
89. Tais especificações, que conduziam ao GP-Web Profissional, foram encaminhadas ao Chefe do DTI, que, conforme argumentou o responsável em suas alegações de defesa, nem mesmo era a ele subordinado, mas, sim, ao Comgap.
90. É necessário considerar ainda que o responsável ocupava a posição de Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, que coordenava, à época, seis subchefias subordinadas. Conforme alegado, todos os assuntos tratados pela Força Aérea que circulavam pelo Emaer passavam por sua análise e conhecimento prévio.
91. Assim, de maneira semelhante ao já analisado em relação à sra. Priscila Holanda, entendo ser desarrazoável atribuir-lhe a responsabilidade pelas definições técnicas do produto que seria posteriormente adquirido, ante a concentração de atribuições sob sua alçada e ao fato de que agiu com base em documento produzido pelos profissionais que detinham o efetivo conhecimento técnico para tanto, não se vislumbrando, portanto, o erro grosseiro em sua atuação.
92. Isso porque a verificação de eventuais *softwares* alternativos que pudessem atender a uma maior quantidade de requisitos deveria ser feita por profissionais técnicos qualificados para tal, ou seja, aqueles que firmaram o relatório que embasou as especificações do produto
93. Ademais, mesmo que tivesse sido caracterizado o erro grosseiro na atuação do responsável, o débito informado em sua citação não lhe poderia, em qualquer hipótese, ser imputado, uma vez que se refere à aquisição de licenças de *software* cujas vendas seriam ilegais, ponto este já amplamente abordado neste Voto.
94. Além disso, não há elementos nos autos que indiquem eventual contribuição do responsável para a confecção

da planilha de preços utilizada para atestar os valores firmados no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, não sendo cabível a sua responsabilização pela ausência de justificativa para os valores contratados.

95. Assim, concluo por acatar as alegações de defesa de **Mário Luís da Silva Jordão, devendo suas contas serem julgadas regulares.**
96. Quanto ao **sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima**, considerado revel, e cuja conduta foi a venda ilegal de licenças para *software* derivado de SPB, que deveria permanecer público e livre, anuo às conclusões da unidade técnica e do MPTCU, no sentido de que suas contas devem ser julgadas irregulares e a ele deve ser imputado o débito no valor total das licenças adquiridas no âmbito do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, de R\$ 534.000,00 (em valores históricos), além da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
97. Conforme mencionei anteriormente, o parecer elaborado pelo auditor do TCU, em assistência técnica à Advocacia-Geral da União no âmbito da Ação Cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS, refutou o laudo produzido por perito nomeado pelo juiz e concluiu, dentre outras questões, que **o software GP-Web Profissional é efetivamente derivado do GP-Web Público, sendo ilegal a sua comercialização.**
98. Considerando que o sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima atuou direta, pessoal e ativamente na fraude e considerando ainda o princípio da independência das instâncias, sua responsabilização nestes autos independe do deslinde da mencionada ação cível, uma vez que, conforme apontou o MPTCU, a liminar concedida possui efeitos *inter partes*, ou seja, atinge tão somente o desfecho quanto à sociedade empresarial Sistema GP-Web Ltda.
99. Para a definição da multa a ser aplicada ao responsável, considero como agravante o fato de que, mesmo signatário de Termo de Compromisso junto ao Órgão Central do Sisp, em que se comprometeu a observar todas as regras e legislações aplicáveis aos SPB, promoveu a venda ilegal do *software* GP-Web Profissional – a maioria mediante inexigibilidade de licitação – **a diversos órgãos e entidades da Administração Pública**, obtendo, a partir da sua empresa Sistema GP-Web Ltda., lucro considerável com a aludida fraude. Assim, estabeleço a multa de aproximadamente 50% do valor atualizado do débito.



100. Por fim, endosso a proposta do MPTCU de sobrestar o feito relativamente à empresa **Sistema GP-Web Ltda.** até a solução final da Ação Cível 5016994-45.2019.4.04.7100/RS, que se encontra, até esta data, concluso para julgamento, aguardando a decisão de mérito. Ressalto que, conforme disposto no art. 7º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, não correrá o prazo de prescrição em relação à sociedade empresarial durante o período em que estiver vigente a decisão judicial que suspendeu os efeitos do Acórdão 2.895/2018-Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1675/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.219/2019-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Jaceguai de Magalhães (123.431.718-40); Mário Luís da Silva Jordão (033.708.938-86); Priscila Holanda Iennaco (109.770.147-62); Sérgio Fernandes Reinert de Lima (070.813.527-74); Sistema GP-Web Ltda. - ME (14.659.881/0001-61); Vinícius Antônio Areias (053.994.707-56)
4. Unidade: Comando da Aeronáutica
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança)
8. Representação legal: Celso Luiz Becker (103.453/OAB-RS), Guilherme Bier Barcelos (79277/OAB-RS) e outros, representando Sistema GP-Web Ltda. – ME; Renata Schuch Silveira (120.257/OAB-RJ), Leandro Schuch Silveira (112.265/OAB-RJ) e outros, representando Vinícius Antônio Areias; Tania Patrícia de Lara Vaz, Rodrigo Almeida Carneiro e outros, representando Comando da Aeronáutica; Denise Vilela Narretti (56.221/OAB-RJ) e Claudio Luis Pinto da Silva (221.221/OAB-RJ), representando Jaceguai de Magalhães; Victor Chaves Ribeiro Franca Guimarães, Tulio Picanco Taketomi e outros, representando Priscila Holanda Iennaco.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada em atendimento ao subitem 9.9 do Acórdão 2.895/2018-Plenário, proferido no âmbito da TC 036.101/2016-8, em razão de irregularidades verificadas no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 e no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrados entre o Comando da Aeronáutica e a empresa Sistema GP-Web Ltda., que teve por objeto a aquisição de licença perpétua do software GP-Web Profissional e dos serviços de suporte, no valor de R\$ 648.000,00.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 11; 12, § 3º; 16, incisos I,



II e III, alínea “c” e §§ 2º, alínea “b”, e 3º; 18; 19; 23, incisos II e III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, incisos I, II e III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno:

9.1. considerar Sérgio Fernandes Reinert de Lima revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. acolher as alegações de defesa de Priscila Holanda Iennaco, Jaceguai de Magalhães e Mário Luís da Silva Jordão, julgando regulares suas contas e lhes dando quitação plena;

9.3. acolher as alegações de defesa de Vinícius Antônio Areias, julgar regulares com ressalva suas contas e dar-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de Sérgio Fernandes Reinert de Lima;

9.5. condenar Sérgio Fernandes Reinert de Lima ao recolhimento aos cofres do Comando da Aeronáutica da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir da data discriminada até a data do pagamento:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
19/2/2016	534.000,00

9.6. aplicar multa a Sérgio Fernandes Reinert de Lima, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.7. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, a primeira a ser paga no prazo acima fixado e as demais, a cada 30 (trinta) dias a contar da parcela anterior, com incidência, sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, de juros de mora, na forma da legislação em vigor, e alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. sobrestar os autos relativamente à empresa Sistema GP-Web Ltda. até o trânsito em julgado do Procedimento Comum 5016994-45.2019.4.04.7100/RS na 5ª Vara Federal de Porto Alegre;

9.11. determinar à AudTCE que, após conclusão do processo judicial acima referenciado, apresente ao relator instrução para juízo definitivo acerca das contas especiais da empresa Sistema GP-Web Ltda;

9.12. encaminhar cópia desta decisão aos responsáveis, ao Comando da Aeronáutica, ao Estado-Maior da Aeronáutica, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar, à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1675-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 015.577/2020-1
Natureza: Monitoramento
Unidade: Diretoria do Sistema Penitenciário Federal

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DE ACÓRDÃOS
PROFERIDOS NO ÂMBITO DE AUDITORIAS SOBRE O
SISTEMA PRISIONAL. DELIBERAÇÃO SOBRE O ESTÁGIO
DE CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES.
ENCERRAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório, com singelos ajustes formais, a última instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) – peça 281:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do terceiro ciclo de monitoramento dos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018, 1.542/2019 (peças 5, 69 e 76, respectivamente), todos do Plenário desta Corte de Contas e da relatoria da Ministra Ana Arraes, emitidos nos processos TC 003.673/2017-0, 026.096/2017-0 e 018.047/2018-1 (respectivamente), que avaliaram aspectos do Sistema Penitenciário Nacional.

HISTÓRICO

2. No primeiro ciclo de monitoramento, após a juntada de novos elementos aos autos (peças 167-179), decorrentes de diligência deste Tribunal (peças 187-203), o auditor instrutor, após exame dos documentos, na instrução de peça 205, propôs a manutenção das deliberações ainda pendentes, sugestão que contou com os pareceres favoráveis das instâncias dirigentes (peças 206-207).

3. O pronunciamento do TCU se deu por meio do Acórdão 2.284/2021-TCU-Plenário (peça 208), de relatoria do Min. Jorge Oliveira, em sessão de 22/9/2021, que determinou a realização de novo ciclo de monitoramento para os itens ainda não integralmente cumpridos ou implementados.

4. Na sequência, o MJSP encaminhou a Informação 89/2021/AGR/GAB-DEPEN/DEPEN (peça 220) e anexos (peças 221-234), com a consolidação das respostas das áreas técnicas do Depen.

5. Cabe destacar que, no decorrer deste Monitoramento, o Depen foi substituído pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), que assumiu as competências estabelecidas nos arts. 71 e 72 da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), tendo nova estrutura regimental conforme Decreto 11.348, de 1º de janeiro de 2023.

6. Em complemento às informações encaminhadas pelo MJSP/Depen, a Senappen enviou novos elementos que passaram a fazer parte das peças 244 e 245 destes autos.

7. Em seguida, esta unidade especializada examinou as providências adotadas e as manifestações dos



gestores quanto aos pontos ainda não integralmente cumpridos ou implementados, na instrução de peça 246-248, sendo consignado que ainda restavam pendentes algumas determinações e recomendações, proposta que teve a anuência do Auditor-Chefe Adjunto.

8. Após isso, o Plenário desta Corte de Contas, ao apreciar a matéria, por meio do Acórdão 38/2024-TCU-Plenário, Relatório e Voto (peças 249, 250 e 251), autorizou a continuidade do monitoramento, e determinou à Senappen para encaminhar informações atualizadas sobre:

- o cumprimento das determinações dos subitens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017-Plenário; e 9.1.4.1 e 9.1.4.2 do Acórdão 1.542/2019-Plenário;
- a implementação das recomendações dos subitens 9.3.1 do Acórdão 2.643/2017- Plenário; 9.2.1.1 e 9.2.1.2 e 9.2.4 do Acórdão 972/2018-Plenário; e 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 1.542/2019- Plenário;

9. Após os encaminhamentos de praxe deste Tribunal, a Assessoria Especial de Controle Interno (Aeci) do MJSP encaminhou o Ofício 37/2024/AECI/MJ (peça 262), que acompanhou as respostas (peças 263-278) ao Ofício 1912/2024-TCU/Seproc (peça 252).

EXAME TÉCNICO

10. A presente instrução trata de terceiro ciclo de monitoramento, com o objetivo de examinar as providências adotadas pela unidade auditada, e de verificar se as demandas monitoradas tiveram a solução pretendida.

11. Segundo o art. 17, **caput**, da Resolução-TCU 315/2020, os monitoramentos devem observar as orientações e os padrões aprovados para esse fim. Os padrões de monitoramento atualmente vigentes são aqueles aprovados pela Portaria - Segecex 27/2009. No presente processo, do tipo 'monitoramento', a análise seguirá, naquilo que couber, a estrutura de relatório prevista naquele documento.

12. Cumpre preliminarmente observar que, segundo a Portaria-Segecex 27, de 19 de outubro de 2009 (Padrões de Monitoramento), o monitoramento é a ação de verificação do cumprimento de determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e dos resultados delas advindos. Ou seja, deve ser verificado também se o problema apontado foi solucionado.

13. Cabe ainda registrar que as deliberações dos Acórdãos 2.643/2017-TCU-Plenário, 972/2018-TCU-Plenário e 1.542/2019-TCU-Plenário, objeto deste Monitoramento, datam de 29/11/2017, 2/5/2018 e 3/7/2019, respectivamente, o que aponta para deliberações antigas, sendo dois acórdãos com mais de seis anos de expedição, e o último com quase 5 anos.

I. Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário

I.1 Determinações do Acórdão 2.643/2017

Subitem 9.1.1 do Acórdão 2.643/2017

9.1.1. institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;

Situação que levou à proposição dessa deliberação

A seguir, transcreve-se trecho do voto condutor do acórdão sobre o tema (peça 6, p. 7-8):

(...)

72. Os gestores públicos que atuam no sistema penitenciário necessitam conhecer o custo de construção de estabelecimentos penais, assim como o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada, em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao desequilíbrio fiscal do País.

73. Conforme informações trazidas pelos tribunais de contas, os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal: 59% das UFs auditadas declararam não haver realizado o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos, e 88% não possuem definição formal de responsabilidade para aferi-lo.

74. Em que pesem esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir, e nenhuma unidade federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

14. Em resposta a esse ponto, a Senappen informou que (peça 264, p. 1-2):

a) na última atualização, conforme a Diretoria de Inteligência Penitenciária, todas as unidades federativas estavam fornecendo os dados sobre o custo do preso, com exceção do Sistema Penitenciário Federal (SPF), que não os fornece desde meados de outubro de 2021, apesar das solicitações de



regularização encaminhadas;

b) a Coordenação Geral de Estatística e Tecnologia reafirma ainda que os estados, DF e Sistema Penitenciário Federal devem realizar o preenchimento dos dados do custo mensal do preso, por meio de planilha eletrônica disponibilizada pela Senappen, publicada no site desta Secretaria;

c) essas planilhas são enviadas a pontos focais indicados pelas UFs, e a Senappen monitora o preenchimento, compila os dados e atualiza os painéis dinâmicos no seu site.

15. A Senappen ainda alega que, como as Secretarias de Administração Penitenciária dos Estados e DF não possuem vínculo de subordinação, por vezes resta prejudicado o procedimento de coleta por falta de colaboração do ente estatal. Todavia, informou que a coordenação técnica responsável, no âmbito da Senappen intensificará o acompanhamento do preenchimento dos dados dos custos do preso por parte das UFs e do Sistema Penitenciário Federal, seguindo as orientações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

16. Por fim, a unidade considerou ter atendido a determinação desta Corte de Contas nesse ponto.

Análise

17. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 2), consta que a AudGovernança apurou que, apesar da anterior inadimplência de alguns estados quanto à informação dos dados do custo mensal dos presos, eles foram agregados ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), tendo a Senappen conseguido coletar as informações das unidades federativas, embora com certa defasagem temporal.

18. Como se percebe, a partir das informações prestadas, existe controle instituído pela Senappen, por meio de planilhas e painéis dinâmicos (Microsoft Power BI), sobre o custo do preso, e a unidade também monitora o preenchimento, compila os dados e os atualiza no seu site. Em consulta ao site da Senappen, é possível observar painel dinâmico sob o título 'Custo do Preso', onde se pode acessar informações detalhadas sobre o tema em questão.

19. Ademais, a unidade auditada se comprometeu a intensificar o acompanhamento do preenchimento dos dados do custo dos presos das UFs e do SPF para dar cumprimento integral à deliberação deste Tribunal.

20. Ainda há que se ponderar que os entes federativos e o DF atuam em regime de colaboração mútua com o MJSP, não podendo a Senappen obrigá-los a fornecer essas informações, mas sim conscientizá-los de que os dados compilados, tratados e atualizados podem ser úteis para a promoção de melhorias no sistema prisional.

21. Diante das providências adotadas e dos exames, é possível ver que a unidade, apesar da defasagem de dados de algumas UFs, estava conseguindo entregar a informação sobre o custo mensal do preso por estabelecimento prisional, podendo-se, assim, considerar '**cumprida**' essa determinação.

Subitens 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2.643/2017

9.1.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, caput, da Lei 12.714/2012);

9.1.4. para acompanhamento do plano de ação, envie a este Tribunal, semestralmente, informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para seu não atingimento, com detalhamento dos obstáculos que venham a comprometer o cumprimento das ações planejadas;

Situação que levou à proposição dessas deliberações

22. Transcreve-se, a seguir, trecho do voto condutor do acórdão sobre o tema (peça 6, p. 2-3):

(...)

48. Está previsto o desenvolvimento de 5 módulos para o Sisdepen: (i) dados sobre estabelecimentos prisionais; (ii) informações pessoais sobre os custodiados; (iii) informações processuais relativas ao processo criminal do preso; (iv) gestão prisional; e (v) inteligência.

49. Os módulos 1 e 2 estão em fase de inserção de informações e habilitação para interoperar com os estados. Os módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos. E, quanto ao módulo 3, o MJSP e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ celebraram acordo de cooperação técnica, em 26/4/2016, no sentido de 'estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU).



(...)

51. Dada a importância estratégica do desenvolvimento do sistema imposto pela Lei 12.714/2012, é oportuna a sugestão da SecexDefesa de formulação de determinação ao MJSP e CNJ para que adotem as medidas necessárias à efetiva implementação do módulo 3 do Sisdepen, consoante acordo de cooperação técnica firmado entre aqueles órgãos, e informem a este Tribunal os resultados alcançados, em documento único, subscrito por ambos os participantes, nos prazos de 120 e de 240 dias.

Providências adotadas e comentários dos gestores

23. Em resposta, a unidade informou que (peça 264, p. 5-6):

a) em relação à última atualização (julho/2023), mais três outras UFs foram integradas (PA, RS e SC), conforme relatório de janeiro de 2024, passando para 15 o número de bases estaduais integradas;

b) por meio do Acordo de Cooperação Técnica publicado em 3 de outubro de 2023, existem tratativas com o estado de São Paulo para operacionalização da integração da base, visto que se trata de uma base consideravelmente robusta;

c) equipe técnica da Senappen está trabalhando na integração das bases dos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Rondônia.

24. Acrescenta a Senappen que as tratativas sobre a integração do 'Sisdepen Indivíduos' com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) estavam em andamento, informações essas que seriam encaminhadas ao TCU após a atualização referente ao 1º semestre do ano de 2024.

25. Por fim, a unidade auditada considera que a determinação ora em exame encontrava-se em atendimento.

Análise

26. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 2), consta que a AudGovernança apurou que houve piora no índice de integração do sistema federal com os entes federados, bem como dificuldades para cumprir a determinação, por conta do reduzido número de servidores da área de tecnologia da informação e da interdependência com os atores estaduais, que têm problemas para prover a integração técnica. Ademais, foi informado que a Senappen estaria enviando semestralmente atualizações quanto à completa implementação do Sisdepen.

27. As duas determinações (9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2.643/2017) serão analisadas em conjunto, uma vez que a resposta da unidade abrangeu as duas deliberações.

28. Nessa etapa do monitoramento, vê-se que houve avanços quanto à interoperabilidade do Sisdepen com as UFs: finalização da integração de mais três estados e de outros três em estágio de integração, bem como tratativas para a integração da base do estado de São Paulo.

29. Diante do que foi apresentado pela unidade, nota-se que, apesar das dificuldades relatadas, tanto a interoperabilidade do Sisdepen com as bases das UFs quanto a completa implantação do Sisdepen estavam em andamento, o que revela que o problema foi resolvido parcialmente, o que sugere, em princípio, que as determinações estavam 'em cumprimento', devendo-se dar continuidade ao monitoramento para atualizar as informações.

Subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017

9.1.5. estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen que contemple todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros;

Situação que levou à proposição dessa deliberação

30. Transcreve-se, a seguir, trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 7, p. 14):

(...)

105. Sabe-se que os custos variam a depender do tipo de obra a ser realizada (nova, ampliação ou conclusão). Por exemplo, é razoável supor que a vaga proveniente de ampliação de unidade seja menos onerosa, tendo em vista se tratar de custo à margem de um empreendimento já existente (e que contém diversas instalações comuns já construídas).

106. Com a sistemática atual de repasse, na qual não existem critérios seguros para aceitação do custo da vaga a ser gerada, há grande risco de aportes de recursos federais em obras excessivamente onerosas e/ou superfaturadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

31. Nessa nova etapa de monitoramento, em resposta a esse ponto, a Senappen informou que (peça 264, p.



3):

a) os projetos referenciais, elaborados no âmbito do TED 01/2018 (Depen e Universidade de Brasília-UnB), para cadeia pública, penitenciária de segurança média, colônia agrícola, industrial ou similar (semiaberto), penitenciária de segurança máxima, casa do albergado e centro de observação criminológica, com as devidas adequações, foram elaborados para serem utilizados como parâmetro de aceitabilidade dos custos para as análises de conformidade das obras fomentadas pelos recursos do Funpen;

b) as análises por comparação entre os custos apresentados pelas unidades da federação e os referenciais utilizados como parâmetro foram definidas no Capítulo IV - Análise da Documentação da Portaria MJSP 403, de 8 de setembro de 2020, e abrangem todos os repasses do Funpen;

c) a sua equipe de engenharia está utilizando os critérios de aceitabilidade de custos e demais diretrizes da Portaria MJSP 403/2020, em suas análises de conformidade.

Análise

32. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 2), consta a informação da Senappen de que, em cumprimento da referida determinação, estava em andamento, por meio do TED 1/2018, firmado pelo Depen e a Fundação Universidade de Brasília, os serviços para a definição dos parâmetros técnicos mínimos para a construção de estabelecimentos penais e dos critérios de aceitabilidade do custo da vaga.

33. Nessa fase do monitoramento, observa-se que a unidade conseguiu criar boa parte dos critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais que se utilizam dos recursos do Funpen, e regulou o assunto na Portaria MJSP 403/2020.

34. Referida portaria disciplinou os tipos de objetos (execução de obra, execução de serviços de engenharia e utilização do trabalho dos presos); os documentos a serem apresentados para cada tipo de objeto e o acompanhamento das obras e serviços de engenharia. Em relação ao custo da vaga, prevê o normativo que, a depender do tipo de objeto, a análise orçamentária será realizada, por meio da comparação do custo por área construída (R\$/m²), apresentado pela unidade da federação, com o custo por área construída (R\$/m²), calculado pela Senappen, considerando-se o tipo de objeto a ser realizado.

35. Todavia, a Senappen, conforme visto no voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 9), em resposta à determinação do subitem 9.1.4.1 do Acórdão 1.542/2019, deixou assente que nem todos os projetos de unidades prisionais, objetos do TED 1/2018, foram entregues pela UnB, com as respectivas planilhas orçamentárias que definem os custos de cada tipologia.

36. Nesse sentido, conclui-se que ainda restam os custos referenciais para outras tipologias de unidades prisionais. Assim, é possível afirmar que o problema apontado pela unidade especializada deste Tribunal estava sendo ainda resolvido, o que sugere, em princípio, considerar que a determinação deste Tribunal ainda estava **'em cumprimento'**.

1.2 Recomendações do Acórdão 2.643/2017

Subitem 9.3.1 do Acórdão 2.643/2017

9.3.1. acompanhe a implantação dos sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, provendo os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen, conforme art. 5º, caput, da Lei 12.714/2012;

Situação que levou à proposição dessa deliberação

A seguir, transcreve-se trecho do voto condutor do acórdão sobre o tema (peça 6, p. 6):

(...)

54. No que se refere aos sistemas informatizados estaduais, nenhuma das UFs fiscalizadas possui sistema para acompanhamento de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança, nos exatos termos da Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores.

55. Em atendimento a solicitações dos tribunais de contas que participaram desta fiscalização, será recomendado ao Depen que participe dos comitês estaduais criados para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal de que trata o 5º da Lei 12.714/2012.

Providências adotadas e comentários dos gestores

37. Em resposta a esse subitem, a Senappen informou que (peça 264, p. 3):

a) a Dipen atualizou a planilha que insere as ações sobre o atual cenário de integração das bases com os subnacionais, e com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), bem como que a



CGETI/Dipen vem envidando esforços no sentido de viabilizar, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, que os estados possam desenvolver as API's próprias para interoperação em conjunto com o próprio CNJ, em virtude da escassez de profissionais no âmbito da Senappen ligados à área de tecnologia, à manutenção e à sustentação das bases atuais e autonomia de TI;

b) foi internalizada nas rotinas próprias da CGETI o acompanhamento para que todos os meios possíveis possam ser disponibilizados e acompanhados por esta Senappen;

c) a integração com o Sinesp encontra-se em fase de assinatura e publicação de instrumento de parceria e, concomitante ao ato, as áreas técnicas já estão efetuando tratativas para a operacionalização da troca das informações.

38. Diante dessas providências, a unidade considerou que a recomendação se encontrava em implementação.

Análise

39. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 3), consta que a Senappen informou que houve a integração do Sisdepen Indivíduos com o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), em novembro de 2022, conforme noticiado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em sua página na internet. Diante dessa informação, considerou-se, à época, que a efetiva implementação da integração em tela deveria ser objeto da atualização de informações por parte do Depen.

40. Nessa etapa do monitoramento, a partir das providências adotadas, percebe-se que a Senappen tem avançado, a cada atualização de informações junto ao TCU, no sentido de implantar os sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo DF; bem como no sentido de viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen.

41. Em consulta ao site do Conselho Nacional de Justiça, há notícias (28/11/2022) do lançamento de novo módulo no Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU) para monitorar virtualmente as medidas diversas da prisão e da integração e a sua integração ao Sisdepen. Também é possível ver que os tribunais estaduais e federais têm acesso a esse sistema.

42. Como registrou a Senappen, de fato, a recomendação encontrava-se em implementação, e ainda foi informado que a integração com o Sinesp estava em fase de tratativas para a operacionalização da troca das informações.

43. Dessa forma, seria o caso, em princípio, de manter o monitoramento desse ponto, uma vez que o problema ainda estava em fase de solução.

44. Todavia, considerando que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da recomendação; bem como que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa deliberação, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

II. Acórdão 972/2018-TCU-Plenário

II.1 Recomendações do Acórdão 972/2018-Plenário

Subitem 9.2.1.1 do Acórdão 972/2018

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que:

9.2.1.1. estabeleçam e/ou intensifiquem parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade.

Situação que levou à proposição dessa deliberação

A seguir, transcreve-se trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 71, p. 48):

(...)

342. Esse desenho constitucional limita sobremaneira o resultado de, especialmente, duas das competências do Depen previstas na LEP: acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional e inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais, pois a União, de posse dos produtos das aludidas fiscalizações e acompanhamentos, não tem a faculdade de exigir a implementação de medidas corretivas a outros entes federativos, ao Poder



Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às demais organizações com papeis definidos na LEP.

343. Portanto, a LEP confere competências fiscalizatórias ao Departamento Penitenciário Federal e ao CNPCP, mas inexistem meios e/ou poderes para tornar cogentes as decisões ou propostas de melhoria dela decorrentes, emergindo daí impactos negativos, pois não há quem exerça proeminência sobre o sistema na esfera nacional.

344. Há, assim, neste caso específico, uma aparente inoperabilidade de competências estatuídas na LEP e, diante desta circunstância, ações concretas precisam ser tomadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

45. Em resposta a esse ponto, a Senappen informou que (peça 264, p. 3) o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em sua última atualização, afirmou que instituiu, por meio da Portaria CNPCP/MJSP 43, de 12 de julho de 2023, Grupo de Trabalho destinado a elaborar diretrizes e estratégias aos interlocutores do sistema de execução penal, cujos trabalhos estariam em fase final; e que encontrava-se em andamento outro Grupo de Trabalho (Portaria CNPCP/MJSP 49, de 04 de outubro de 2023) para elaborar diretrizes de atuação dos conselhos penitenciários e estruturação de rede articulada destes órgãos.

46. Diante dessas providências, a unidade considerou que a recomendação se encontrava em implementação.

Análise

47. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 4) consta que a Senappen informou que houve criação de comissão técnica para avaliação e proposição de ações de articulação com os demais órgãos da execução penal, e elaboração de Carta de Serviços ou Portfólio dos órgãos, para tornar mais objetivas e claras as atribuições e intersecções das ações na execução penal.

48. Nessa etapa do monitoramento, a partir das providências adotadas, percebe-se que foram criados dois Grupos de Trabalho (GTs), para promover/intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal.

49. Diante do que foi apresentado, vê-se que ainda não se tem os resultados dos trabalhos desses GTs, o que sugere, no caso, em princípio, a proposta de continuidade do monitoramento dessa deliberação, pois o problema ainda estava em fase de solução.

50. Todavia, considerando que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da recomendação; que a completa solução da demanda é complexa e não depende apenas de ações da unidade auditada; bem como que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa deliberação, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

Subitem 9.2.1.2 do Acórdão 972/2018

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que:

9.2.1.2. formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

Situação que levou à proposição dessa deliberação

51. A seguir, transcreve-se trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 71, p. 60):

(...)

485. Os dois órgãos, ao selecionarem as unidades prisionais que serão fiscalizadas, não utilizam dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se apoiam em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco levam em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema de execução penal.

486. Ademais, as recomendações e orientações decorrentes das inspeções que realizam não têm natureza impositiva, uma vez que os diversos atores da execução penal não estão sob a jurisdição da União, o que resulta na necessidade de estabelecimento de amplas parcerias com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, bem como de definição de papeis de



liderança

Providências adotadas e comentários dos gestores

52. Em resposta a esse subitem, a unidade informa que (peça 264, p. 3):

a) estava em desenvolvimento o módulo de inspeções prisionais no Sisdepen e o repositório unificado das inspeções realizadas pelas diversas instituições; a serem elaborados em etapas, sendo que apenas a 1ª etapa (Formulário de Inspeção Prisional e o questionário) foi concluída;

b) a 2ª etapa (Plataforma Digital), que é pré-requisito para as demais, estava atrasada em virtude de: mudanças nas regras de negócio; aumento da quantidade de usuários; e mudanças contratuais na relação entre a fábrica de software e o MJSP.

53. Diante dessas providências, a unidade considerou que a recomendação se encontrava em implementação.

Análise

54. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 4), consta que a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais adotou critérios objetivos para a seleção dos estabelecimentos penais a serem inspecionados, com definição prévia de cronograma das inspeções para o ano subsequente; e que havia expectativa positiva com relação ao desenvolvimento do módulo de inspeções prisionais no Sisdepen, com conclusão prevista para o início de 2022, sendo que foi criado novo formulário de inspeção unificado, com melhorias em relação ao antigo, e estava em desenvolvimento repositório unificado das inspeções realizadas pelas diversas instituições.

55. Nessa etapa do monitoramento, a partir das providências adotadas, nota-se que houve pequeno avanço, com a conclusão do Formulário de Inspeção Prisional, faltando outras etapas, que estariam suspensas por conta da 2ª etapa.

56. Pelo que foi informado, tem-se que, à época da informação, havia motivos justificáveis para o atraso no desenvolvimento da plataforma digital, em virtude da promoção de melhorias.

57. Assim, diante das providências adotadas, seria o caso, em princípio, de propor a continuidade do monitoramento dessa deliberação, pois o problema ainda estava em fase de solução.

58. Todavia, considerando que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da recomendação; bem como que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa deliberação, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

Subitem 9.2.4 do Acórdão 972/2018

9.2. recomendar:

9.2.4. ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades daquele Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos.

Situação que levou à proposição dessa deliberação

59. A seguir, transcreve-se trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 71, p. 58):

(...)

441. (...) em razão de deficiências encontradas nas Defensorias por ocasião dos trabalhos da primeira fase desta auditoria, notadamente nos quesitos gestão, estrutura de pessoal e informação, buscou-se na presente etapa esquadrihar os reflexos dessas falhas no serviço de assistência jurídica prestado pela instituição aos apenados.

442. Para isso, coletou-se impressão de atores da execução penal, que interagem corriqueiramente com a Defensoria Pública, acerca da suficiência do auxílio jurídico prestado na área criminal.

443. Nesse exame, sobressaiu o dado de que sete dos treze tribunais de justiça respondentes (54%) declararam ter nomeado defensores dativos por falta de defensores públicos.

444. A falta de defensores públicos ou a insuficiência de defensores ante a demanda leva à contratação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica suplementar aos que não têm ou não podem constituir advogados particulares, o que ocorre a título oneroso para a UF.

445. Estimativa feita a partir das despesas com honorários pagos no estado de São Paulo indicou o valor próximo a R\$ 900 milhões em âmbito nacional com assistência jurídica suplementar à Defensoria Pública, o que assinala a necessidade de implementar mecanismos de controle e transparência dessas despesas.



Providências adotadas e comentários dos gestores

60. A unidade fiscalizada não se manifestou nesse ciclo de monitoramento quanto a esse ponto (peça 264).

Análise

61. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 5), consta que não fora localizada resolução do Conselho Nacional de Justiça que trataria do tema, embora sua minuta tivesse sido elaborada e aprovada no âmbito da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários daquele conselho.

62. Na instrução anterior destes autos (peça 246, p. 17-18), registrou-se que, a partir de pesquisa na internet, não havia sido localizada informação dando conta de que a resolução em questão já teria sido aprovada pelo Pleno do CNJ, em que pese sua aprovação na mencionada comissão permanente do órgão. A pesquisa foi repetida nesta instrução, e não encontrada a referida resolução.

63. Assim, diante da ausência de informações atualizadas sobre a adoção de outras providências para a implementação integral dessa recomendação, seria o caso, em princípio, de propor a continuidade do monitoramento dessa deliberação, pois o problema ainda estava em fase de solução.

64. Todavia, considerando que, no ciclo de monitoramento anterior, consta a informação de que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da recomendação; bem como que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa deliberação, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

III. Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário

III.1 Determinações do Acórdão 1.542/2019

Subitem 9.1.4.1 do Acórdão 1.542/2019

9.1.4. realize, em momento anterior ao repasse dos recursos, as verificações listadas a seguir, sem prejuízo de ações de fiscalização pontuais que julgar cabíveis:

9.1.4.1. aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme determinado no subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário;

Situação que levou à proposição dessa deliberação

A seguir, transcreve-se trecho do relatório de auditoria sobre o tema (peça 78, p. 31-32):

(...)

254. (...) não constitui boa técnica que o Depen, superada a fase de repasse dos recursos e, portanto, já no transcurso do prazo legal de aplicação dos recursos, ainda cumpra etapas de aprovação de projetos arquitetônicos e de engenharia e de planos de aplicação, ou mesmo a de requisição de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental.

255. Todas as validações dessa natureza julgadas necessárias devem ser realizadas de modo prévio ao repasse, ainda no momento da habilitação das UFs prevista no art. 3º-A, §3º, IV, da LC 79/1994.

(...)

257. Sob essa ótica defendida, após a aprovação do plano de aplicação e o repasse financeiro dos recursos, o Governo Federal somente deve atuar para acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos e para prestar apoio técnico, mas não para validar os atos praticados pelas UFs relacionados a requisitos que deveriam ser observados e analisados anteriormente aos repasses.

Providências adotadas e comentários dos gestores

65. Em resposta a esse novo ciclo de monitoramento, a unidade informou que (peça 264, p. 4) os projetos de penitenciária de segurança máxima (300 vagas), casa do albergado (120 vagas) e centro de observação criminológica (300 vagas), todos objetos do TED 1/2018, foram entregues pela UnB, com as respectivas planilhas orçamentárias que definem os custos de cada tipologia, conforme visto no Parecer 2/2023/DIATA/CGAE/SA/SE; e que os custos estimados para estas tipologias de unidades prisionais já são utilizados pela área técnica de engenharia da Senappen como referenciais, de acordo com as disposições da Portaria MJSP 403/2020.

66. Diante dessas providências, a unidade considerou ter atendido a essa determinação.

Análise

67. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 9), consta que o então Depen esclareceu que o cumprimento da determinação ocorreria por meio dos critérios de aceitabilidade baseados nos custos dos projetos referenciais elaborados pela UnB (TED 1/2018), sendo que, até a data da resposta do órgão, já havia parâmetros orçamentários estimativos para unidades de Cadeia Pública e Penitenciária de Segurança



Média, faltando os dos demais estabelecimentos penais. Por conta das informações ainda incompletas, o relator do processo votou por considerar a demanda ainda em cumprimento.

68. Nesse ciclo de monitoramento, os esclarecimentos trazidos apenas atualizam a informação, dando conta de que outros projetos de unidades prisionais foram entregues pela UnB, mas não resolve integralmente o problema apontado por este Tribunal.

69. Ademais, o cumprimento da determinação constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017 (criação dos critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais utilizadas com recursos do Funpen) é condição para o cumprimento dessa determinação em exame.

70. Assim, como ainda não foram recebidos pela Senappen todos os projetos de unidades prisionais com os critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Funpen, sugere-se também, em princípio, considerar essa deliberação **'em cumprimento'**, pois o problema ainda não teria sido resolvido por completo.

Subitem 9.1.4.2 do Acórdão 1.542/2019

9.1.4. realize, em momento anterior ao repasse dos recursos, as verificações listadas a seguir, sem prejuízo de ações de fiscalização pontuais que julgar cabíveis:

(...)

9.1.4.2. existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios a serem definidos pelo Depen, tendo em vista o que dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos 1.730/2004 e 1.568/2008, Plenário);

Situação que levou à proposição dessa deliberação

A seguir, transcreve-se trecho do relatório de auditoria sobre o tema (peça 78, p. 25):

(...)

196. Verificou-se que, dos quarenta projetos básicos elaborados pelas doze UF's fiscalizadas (ref. 24), apenas treze (32,5%) foram precedidos da elaboração de EVTEA.

197. Esses projetos básicos referem-se a quarenta obras de um total de 55 previstas no âmbito dos repasses do Funpen às doze UF's fiscalizadas.

198. Constatou-se também que parcela das UF's não elaborou estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental previamente à preparação dos projetos básicos, bem como não dispõe de plano de médio ou longo prazo para o sistema penitenciário (plano de expansão ou plano diretor do sistema penitenciário), de modo a definir diretrizes para escolha e priorização de projetos de unidades prisionais

Providências adotadas e comentários dos gestores

71. Em resposta a esse novo ciclo de monitoramento, a Senappen informou que (peça 264, p. 4):

a) a Portaria MJSP 403/2020, vigente atualmente, dispõe sobre procedimentos e critérios para análise de objetos referentes a obras e serviços de engenharia submetidos a Senappen para a utilização de recursos do Funpen, repassados pela modalidade de transferência obrigatória, nos termos do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994;

b) os manuais utilizados pela área técnica de engenharia desta Secretaria, para balizar as análises referentes as obras fomentadas com recursos do Funpen, foram alterados conforme recomendado por Relatório de Consultoria da CGU.

72. Diante dessas providências, a unidade considerou ter atendido a essa determinação.

Análise

73. Conforme consta no voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 9), a Senappen informou que teria sido elaborado o Manual de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental para demandas de obras prisionais, com os critérios e informações necessárias para que as unidades da federação elaborassem e apresentassem o EVTEA das obras.

74. À época, o Depen argumentou que os estudos balizadores a serem utilizados pelo órgão, visando demonstrar a viabilidade dos projetos apresentados pelas UF's, estavam dentro do escopo de produtos a serem entregues através do TED 1/2018, tendo em vista que os estudos e pesquisas necessários constam como prioridades pelo Depen junto à UnB.

75. As recentes providências adotadas pela Senappen dão conta de avanços para o cumprimento da deliberação em exame.

76. O Relatório de Consultoria da CGU, de dezembro de 2022 (peça 272), que recomendou a alteração dos manuais utilizados pela área técnica de engenharia desta Secretaria, teve por objetivo colaborar com o Depen no aperfeiçoamento do processo de repasse dos recursos do Funpen, via fundo a fundo, destinados a obras de construção, reforma, ampliação, conclusão e aprimoramento de estabelecimentos penais. O



documento apresentou propostas, entre outras, para ajuste nos normativos e para o saneamento das prestações de contas.

77. Na Portaria MJSP 403/2020, o art. 9º reza que, para os objetos do Tipo II realizar-se-á a conferência e a análise dos documentos apresentados, incluindo-se análises orçamentárias, verificação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA e avaliações arquitetônicas, conforme as Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em vigor, referentes à arquitetura prisional.

78. Apesar dos avanços verificados, todavia, como a Senappen ainda não recebeu todos os produtos constantes do TED 1/2018, firmado com a UnB; bem como que o cumprimento da determinação constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017 (criação dos critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais utilizadas com recursos do Funpen) é condição para o exame também da determinação em questão (9.1.4.2 do Acórdão 1.542/2019); sugere-se também, nesse caso, considerar, em princípio, a deliberação em exame **'em cumprimento'**, pois o problema ainda não teria sido resolvido por completo.

III.2 Recomendações do Acórdão 1.542/2019-Plenário

Subitem 9.2.1.1 do Acórdão 1.542/2019

9.2. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Depen, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1. fomentar, estabelecer diretrizes ou coordenar ações com vistas a solucionar as seguintes deficiências do sistema penitenciário nacional, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista o que dispõem os arts. 9º, 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018:

9.2.1.1. planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente para eliminar ou trazer a níveis aceitáveis o déficit de vagas do sistema prisional;

Situação que levou à proposição dessa deliberação

79. A seguir, transcreve-se trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 78, p. 27):

(...)

216. Quanto ao referido planejamento, verificou-se, entre as UFs fiscalizadas, ausência de adequada preocupação com o impacto que as novas vagas prisionais geradas a partir das transferências fundo a fundo exercerá sobre suas finanças. Sete das doze UFs não dispunham, de pronto, de estudos sobre o incremento necessário de despesas para operá-las, o que indica que a sustentabilidade orçamentário-financeira do ente estatal não é levada em conta quando da proposição de projetos ao Depen.

217. A prática em referência contraria o art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a toda a Administração Pública a necessidade de estimar o impacto orçamentário-financeiro de toda ação governamental que acarrete aumento de despesa no exercício em que essa se dá e nos dois subsequentes.

Providências adotadas e comentários dos gestores

80. Em resposta a essa etapa de monitoramento, a unidade auditada informou que (peça 264, p. 4-5):

a) para se alcançar a meta prevista de aumento de 187.163 vagas no sistema prisional brasileiro, seriam necessários recursos em torno de R\$ 824 milhões por ano, ou 7.4 bilhões, dentro dos 9 anos;

b) nos anos de 2021 e 2022, foram celebrados oito contratos de repasse com UFs, com investimentos federais da ordem de R\$ 303 milhões e expectativa de geração de 5.600 vagas;

c) todo ano são feitas solicitações para expansão do orçamento do Funpen.

81. Considera a Senappen que as ações para o enfrentamento ao superencarceramento tem como objetivo geral contribuir para a redução da taxa de pessoas encarceradas no Brasil, e, para tanto, tem como objetivos específicos:

a) aumentar a incidência das ações e serviços de proteção social e qualificação da decisão judicial no âmbito das audiências de custódia;

b) fortalecer as alternativas penais a partir da ampliação e qualificação das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP), além do foco nas medidas cautelares;

c) promover a gestão da lotação prisional, por meio da Central de Regulação de Vagas, aprimorando fluxos de entrada e saída do sistema prisional e garantindo a ocupação proporcional das vagas a cada uma das pessoas privadas de liberdade;

d) qualificar os serviços de monitoração eletrônica, modernizando a ferramenta e direcionando o foco às medidas cautelares e medidas protetivas de urgência;

e) estruturar uma política nacional de justiça restaurativa, buscando a solução dos conflitos sociais, que podem e devem ser resolvidos fora de qualquer instância criminal, entre os envolvidos.

82. Além do esforço para construção de novas unidades prisionais, a Senappen afirmou que tem adotado medidas para a redução do déficit de vagas, tais como: a central de regulação de vagas, as ações de



reintegração social (oferta de atividades educacionais e laborais), e o aumento de pessoas atendidas pelos serviços especializados de atenção à pessoa egressa do sistema prisional.

83. Diante dessas providências, a unidade considerou que a recomendação foi implementada.

Análise

84. Conforme consta no voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 10), a Senappen informou que as diversas ações do então Depen para resolver os problemas iam além das questões orçamentárias; que já tinham sido geradas 38 mil vagas físicas; e que consta no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 meta de aumentar em 60% o quantitativo de vagas, ao custo estimado de R\$ 7,5 bilhões para sanar o déficit de vagas no sistema prisional em 9 anos.

85. Nessa etapa do monitoramento, a partir das providências adotadas, notou-se que houve pequeno avanço sobre a temática. A Senappen enumera ações, que, se executadas pelos diversos atores envolvidos, poderiam contribuir de forma importante para a redução do nível de encarceramento no país. Ou seja, seriam outras ações e alternativas a serem postas em prática pelo conjunto de atores envolvidos para contribuir com a redução do déficit de vagas no sistema prisional.

86. Todavia, no que se refere ao planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente, a unidade não tratou diretamente sobre o assunto.

87. Assim, diante das providências adotadas, seria o caso, em princípio, de propor a continuidade do monitoramento dessa deliberação, pois o problema ainda estava em fase de solução.

88. Todavia, considerando que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da recomendação; bem como que se sabe que a solução do problema é complexa e não depende apenas da Senappen; e que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa deliberação, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

Subitem 9.2.1.2 do Acórdão 1.542/2019

9.2. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Depen, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1. fomentar, estabelecer diretrizes ou coordenar ações com vistas a solucionar as seguintes deficiências do sistema penitenciário nacional, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista o que dispõem os arts. 9º, 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018:

9.2.1.2. ausência, nas UFs, de programas de necessidades e de planos de expansão de médio e longo prazos relativos à construção de estabelecimentos penais, bem como de estudos sobre o impacto financeiro que se sucederá.

Situação que levou à proposição dessa deliberação

89. A seguir, transcreve-se trecho do relatório do acórdão sobre o tema (peça 78, p. 27):

(...)

215. (...) a elaboração do plano de expansão do sistema penitenciário a partir de prévio programa de necessidades é um instrumento que possibilitaria planejamento orçamentário-financeiro do setor como um todo, especialmente relevante no contexto do cenário de dificuldades fiscais vivenciado por diversas UFs.

216. (...) verificou-se, entre as UFs fiscalizadas, ausência de adequada preocupação com o impacto que as novas vagas prisionais geradas a partir das transferências fundo a fundo exercerá sobre suas finanças. Sete das doze UFs não dispunham, de pronto, de estudos sobre o incremento necessário de despesas para operá-las, o que indica que a sustentabilidade orçamentário-financeira do ente estatal não é levada em conta quando da proposição de projetos ao Depen.

Providências adotadas e comentários dos gestores

90. Em resposta a essa etapa de monitoramento, a unidade informou que (peça 264, p. 5):

a) como já mencionado, a construção de estabelecimentos penais seria apenas uma das frentes utilizadas para o enfrentamento ao superencarceramento;

b) são realizadas visitas periódicas às UFs, visando auxiliar as equipes locais de engenharia e arquitetura prisional, na medida do possível, em se buscar sanar as pendências que geram as paralisações ou não início das obras prisionais, instruindo sempre o ente federado a estabelecer um plano de ação para a conclusão das obras com recursos federais;

c) após o incremento de servidores temporários, tem se realizado contatos com os técnicos das UFs, visando prestar o devido auxílio técnico para que estes servidores locais elaborem os planejamentos locais,



respeitando sempre as limitações contidas no pacto federativo da Constituição Brasileira;

d) na transferência voluntária de recursos para a geração de vagas prisionais, busca-se atender as unidades com maior déficit de vagas ou aquelas que possuem estabelecimentos com processos na Corte Interamericana de Direitos Humanos;

e) ainda existe a geração de vagas não físicas, que está fortemente vinculada à Política de Monitoração Eletrônica;

f) disponibilização de diversos projetos referenciais e de baixo custo para melhor adequação às demandas dos estados, bem como a implementação da Consultoria da CGU para alavancar os processos referentes às análises técnicas.

91. Diante dessas providências, a unidade considerou que a recomendação se encontrava em atendimento.

Análise

92. No voto condutor do Acórdão-TCU-38/2024 (peça 250, p. 10), consta que a Senappen informou que as diversas ações do então Depen para resolver os problemas iam além das questões orçamentárias; que já tinham sido geradas 38 mil vagas físicas; e que consta, no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, meta de aumentar em 60% o quantitativo de vagas, ao custo estimado de R\$ 7,5 bilhões para sanar o déficit de vagas no sistema prisional em 9 anos.

93. Nessa etapa do monitoramento, a partir das providências adotadas, notou-se que houve avanços sobre a temática.

94. Observa-se que a Senappen, dentro de suas possibilidades, tem realizado visitas periódicas aos entes federativos para prestar apoio técnico, a partir de critérios de priorização. Ademais, são disponibilizados projetos referenciais e de baixo custo para dar mais celeridade à geração de vagas no sistema prisional.

95. Considerando que o problema é complexo, que existem muitos atores envolvidos, que há limitações de ações por parte da Senappen, em virtude do pacto federativo; e que as realidades locais nas UF's são bem diferentes; vislumbra-se que a solução do problema estava sendo encaminhada, podendo-se assim, diante das providências adotadas até aqui, considerar, em princípio, a recomendação ainda em implementação.

96. Todavia, considerando, conforme argumentado nas recomendações anteriores, que a unidade estava adotando as medidas necessárias para a completa implementação da deliberação; que se sabe que a solução do problema é complexa e não depende apenas da Senappen; e que a recomendação foi expedida há mais de três anos; sugere-se **dispensar**, a critério do relator, o monitoramento dessa decisão, com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020; sem prejuízo de, em ações futuras desse Tribunal, o assunto ser novamente tratado.

Considerações de mudança de contexto durante as fiscalizações em monitoramento

97. Em virtude da idade das deliberações, em torno de cinco a seis anos de expedidas, e tendo em conta que houve mudanças importantes no país desde as deliberações em monitoramento, que podem repercutir no cenário da realidade do sistema prisional brasileiro, é razoável que se apresente essas situações, e que sejam consideradas no exame geral dos autos.

98. A seguir, então, serão mencionados esses eventos importantes.

Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/2015

99. Conforme largamente noticiado na imprensa, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão parcialmente liminar no âmbito da ADPF 347-DF, determinando que juízes e tribunais realizassem audiências de custódia e deferindo medida cautelar obrigando a União a liberar o saldo acumulado do Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

100. Em 4/10/2023, O Supremo Tribunal Federal (STF), em novo julgamento da ADPF 347, reconheceu a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro. O STF deu prazo de seis meses para que União, estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), elaborassem planos a serem submetidos à homologação do STF, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. Ademais, ficou determinado que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

101. Nessa linha, nota-se que os referidos planos, que estão para sair, a qualquer momento, podem alterar o cenário atual, dando uma direção/norte nos encaminhamentos para mitigar os grandes problemas do sistema prisional brasileiro, o que pode impactar diretamente nas deliberações ora em monitoramento.

Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)



102. Durante as fiscalizações ora em monitoramento, foi criado também o referido plano com duração entre 2021-2030, em consonância com a Política Nacional de Segurança Pública, e que pretende, com base em evidências, direcionar os esforços e recursos públicos nas causas dos diversos focos de violência e criminalidade. Com isso, trará como consequência resultados concretos, medidos por meio de indicadores padronizados, gerando assim a melhoria da sensação de segurança da sociedade, bem como na imagem do País.

103. Tal Plano, aliado a outras iniciativas, tem concorrido para alterar o cenário da realidade do sistema prisional brasileiro.

Mudança de Governo e da estrutura do MJSP

104. A mudança no Poder Executivo Federal, decorrente da última eleição, que também implicou em alteração na estrutura do MJSP, passando a Senappen a exercer as funções do antigo Depen, devem trazer uma nova linha de atuação ao órgão, com relação ao tema em discussão.

105. Nessa linha, julga-se conveniente atualizar as informações junto ao MJSP, diante da mudança conjuntural, sendo razoável iniciar, em um breve futuro, uma nova fiscalização no sistema prisional, e verificar a realidade atual, incluindo a repercussão dos planos determinados pelo STF.

Planos do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

106. A cada quatro anos, o CNPCP elabora o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O último, com vigência entre 2019 e 2023, delimitou como foco a tríade 'criminalidade violenta, corrupção e crime organizado'. Esse plano traz um levantamento detalhado da situação do sistema prisional, apresenta diretrizes e propõe possíveis soluções para os problemas encontrados.

107. Nessa linha, um novo plano para o próximo período deve ser produzido este ano, o qual trará informações atuais, que poderão ser úteis para a compreensão do problema em discussão, bem como para atualizar as informações deste monitoramento. Mais uma vez, prudente, iniciar uma nova fiscalização, tendo como referência, esse plano, além dos planos determinados pelo STF.

CONCLUSÃO

108. A presente instrução trata do terceiro ciclo de monitoramento dos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018, 1.542/2019, todos do Plenário desta Corte de Contas e da relatoria da Ministra Ana Arraes, em decorrência dos processos TC 003.673/2017-0, 026.096/2017-0 e 018.047/2018-1 (respectivamente), que avaliaram aspectos do Sistema Penitenciário Nacional. Nesta etapa do monitoramento, verificou-se em que medida as deliberações (determinações e recomendações) ainda em aberto foram ou não atendidas, bem como se conseguiram resolver os problemas apontados nas fiscalizações.

109. Após exame das providências adotadas pela Senappen, percebe-se que, das seis determinações em exame nesse ciclo de monitoramento, apenas o subitem o 9.1.1 do Acórdão 2.643/2017 foi considerado cumprido. As outras cinco determinações continuam na situação 'em cumprimento', ou seja, a unidade ainda não tinha conseguido dar cumprimento às deliberações, não tendo, assim, resolvido os problemas apontados por esta Corte de Contas.

110. Em relação às recomendações examinadas nesse ciclo de monitoramento, elas foram consideradas na situação 'em implementação'. Todavia, sugere-se dispensá-las todas, tendo em conta a idade da edição dessas deliberações, com prazo de cinco a seis anos; bem como que houve avanços importantes nas medidas necessárias à solução do problema; que os problemas são complexos e não dependem somente da atuação do órgão; que a unidade ainda continua atuando para o completo atendimento; e que houve alteração no contexto da temática, em virtude da ocorrência de eventos supervenientes, como aqueles tratados no tópico anterior.

111. A Tabela a seguir consolida a situação das deliberações monitoradas até aqui, relativas ao Acórdão 38/2024-TCU-Plenário, decorrentes dos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018 e 1542/2019, todos do Plenário.

Tabela – 1- Situação das deliberações monitoradas (Acórdão 38/2024-TCU-Plenário)

Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário		
(custo das vagas prisionais, transparência dos gastos do Funpen, implementação do módulo 3 do Sisdepen, e implantação de sistemas informatizados)		
Deliberação	Item/Subitem	Situação atual
Determinações	9.1.1	cumprida
	9.1.3	em cumprimento
	9.1.4	em cumprimento



	9.1.5	em cumprimento
Recomendação	9.3.1	em implementação (dispensada)
Acórdão 972/2018-TCU-Plenário (análise das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo, da governança do sistema prisional - integração e coordenação - e da implantação de sistemas de monitoração eletrônica).		
Recomendações	9.2.1.1, 9.2.1.2, e 9.2.4	em implementação (dispensadas)
Recomendação	9.2.3	dispensada
Acórdão 1542/2019-TCU-Plenário (Fiscalização de Orientação Centralizada, cuja finalidade foi avaliar a regularidade dos repasses de recursos do Funpen aos estados e ao Distrito Federal (DF) na modalidade obrigatória).		
Determinações	9.1.1 e 9.1.2	cumpridas
Determinações	9.1.4.1 e 9.1.4.2	em cumprimento
Recomendação	9.2.3	implementada
Recomendação	9.2.1.1 e 9.2.1.2	em implementação (dispensadas)

112. Em relação ao monitoramento anterior, do qual resultou o Acórdão 38/2024-TCU-Plenário, a situação das deliberações quase não se alterou, avançando apenas no cumprimento de mais 1 determinação. Assim, das 8 determinações a serem monitoradas, após esse ciclo de monitoramento, restaram apenas 3, que foram consideradas 'cumpridas' (37,5%), e 5 ainda 'em cumprimento' (62,5%). Relativamente às 8 recomendações, a situação não se alterou nessa etapa: apenas 1 continua sendo considerada 'implementada' (12,5%), 6 'em implementação' (75%) e 1 'dispensada' de monitoramento (12,5%).

113. Todavia, quanto às recomendações 'em implementação', conforme argumentos expostos anteriormente de que as deliberações foram emitidas há mais de três anos; que a unidade continua atuando para implementá-las; que se sabe que a solução do problema é complexa e não depende apenas da Senappen; sugere-se dispensá-las do monitoramento.

114. Assim, em princípio, seria o caso de sugerir um novo ciclo de monitoramento, solicitando-se novas informações para atualização, em virtude das determinações ainda pendentes. No entanto, considerando que novos planos, para equacionar os graves problemas do sistema prisional, estão sendo produzidos por autoridades na União e nos estados e DF; que este ano deve ser publicado também plano do CNPCP para o próximo quadriênio com objetivo semelhante; e que houve significativa alteração na estrutura do MJSP/Senappen; e que ocorreram eventos importantes nos últimos anos, que alteraram o contexto/cenário do sistema prisional; não seria oportuno nem conveniente a proposição de nova rodada de monitoramento, tendo em vista o que já foi apresentado nestes autos.

115. Tais propostas não impedem que este Tribunal venha, em futuro próximo, realizar nova fiscalização sobre os mesmos temas tratados neste monitoramento, sob uma nova perspectiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

116. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) em relação ao Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário, considerar:

a.1) 'cumprida' a determinação 9.1.1 (parágrafos 17-21, desta instrução);

a.2) 'em cumprimento' as determinações 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 (parágrafos 26-36, desta instrução); e

a.3) 'em implementação' a recomendação 9.3.1 (parágrafos 39-44, desta instrução);

b) no tocante ao Acórdão 972/2018-TCU-Plenário, considerar:

b.1) 'em implementação' as recomendações 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4 (parágrafos 47-64, desta instrução); e

c) em relação ao Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário, considerar:

c.1) 'em cumprimento' as determinações 9.1.4.1 e 9.1.4.2 (parágrafos 67-78, desta instrução);

c.2) 'em implementação' as recomendações 9.2.1.1 e 9.2.1.2 (parágrafos 84-96, desta instrução); e

d) dispensar o monitoramento das recomendações dos subitens 9.3.1 do Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário; 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4 do Acórdão 972/2018-TCU-Plenário; e 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário; com fundamento no art. 17, § 3º, alínea 'b', da Resolução-TCU 315/2020;

e) dispensar a realização de novo monitoramento dos autos, com fundamento nos princípios da oportunidade e da conveniência;

f) encaminhar cópia deste Acórdão, relatório e voto à Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério



Público e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

g) com fundamento no art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009, juntar cópia do acordo aos processos originários - TCs 003.673/2017-0, 026.096/2017-0 e 018.047/2018-1; e

h) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

2. A proposta de encaminhamento contida na instrução foi acatada pelos dirigentes da unidade especializada (peças 282-283), tendo o diretor técnico acrescentado as seguintes considerações:

“(…)

3. Neste terceiro ciclo de monitoramento, o quantitativo de deliberações efetivamente cumpridas ainda está relativamente baixo, quadro similar ao do ciclo anterior. Como consta na instrução, considerado o quadro resultante do Acórdão 38/2024-TCU-Plenário e a atual proposta, das 8 determinações nele citadas, apenas 3 estariam ‘cumpridas’ (37,5%), e 5 ainda ‘em cumprimento’ (62,5%); quanto às 8 recomendações citadas no aresto, apenas 1 estaria considerada ‘implementada’ (12,5%), 6 ‘em implementação’ (75%) e 1 já ‘dispensada’ de monitoramento (12,5%).

Tabela – 1 Comparação entre a situação do monitoramento antes e após a análise (instrução)

Deliberação	Natureza	Item/Assunto	Ac 38/2024-P	Proposta atual
2643/2017-P	Determinação	9.1.1 – controle de envio de dados mensal dos encarcerados das UFs para o MJSP	Em cumprimento	Cumprida
		9.1.3 – interoperabilidade de sistema (Sisdepen) e integração com base de dados de sistemas das UFs	Em cumprimento	Em cumprimento
		9.1.4 – interoperabilidade de sistema (Sisdepen) e integração com base de dados de sistemas das UFs	Em cumprimento	Em cumprimento
		9.1.5 – critérios de aceitabilidade de custo de vaga prisional	Em cumprimento	Em cumprimento
	Recomendação	9.3.1 – acompanhar e viabilizar a interoperabilidade dos sistemas das UFs com o Sisdepen	Em implementação	Dispensar (ainda em implementação)
972/2018-P	Recomendações	9.2.1.1 estabelecer parcerias com órgãos de execução penal	Em implementação	Dispensar (ainda em implementação)
		9.2.1.2 plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco	Em implementação	Dispensar (ainda em implementação)
		9.2.4 transparência e controle de nomeação de defensores dativos	Em implementação	Em implementação
1542/2019-P	Determinações	9.2.3 transparência dos relatórios de inspeção (CNMP)	Dispensada	n/a
		9.1.1 repasses Funpen: exigência de estudos de viabilidade (EVTEA) para construção ou reforma de unidades prisionais	Cumprida	n/a
		9.1.2 padronizar estudos de viabilidade (EVTEA) para unidades prisionais	Cumprida	n/a



	Determinações	9.1.4.1 repasses: aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custo de vagas 9.1.4.2 repasses: condicionados a estudos de viabilidade dos projetos	Em cumprimento Em cumprimento	Em cumprimento Em cumprimento
	Recomendação	9.2.3 padronização de plano de aplicação	Implementada	n/a
	Recomendação	9.2.1.1 ações para sanear planejamento orçamentário (federal/entes subnacionais) para solucionar déficit de vagas prisionais 9.2.1.2 planos de médio e longo prazo para a expansão do quantitativos de unidades prisionais, e respectivo impacto financeiro-orçamentário	Em implementação Em implementação	Dispensar (ainda em implementação) Dispensar (ainda em implementação)

4. Como bem pontuado nos §§ 97 a 107 da instrução, há motivos supervenientes ao início do monitoramento que ensejam que a avaliação do sistema prisional nacional seja submetida a um crivo atualizado. Esses motivos são: tratar-se de problema complexo e que envolve muitos atores de setores diferentes da Administração Pública Federal e de entes subnacionais; a iminência do plano denominado 'Pena Justa', coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em atendimento à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF 347; a edição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP 2021/2030); a mudança no Governo Federal ano passado, com consequente alteração no Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), tanto na sua condução quanto na sua estrutura; a previsão de edição, neste ano de 2024, do novo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (quadrienal).

5. Um fator que evidencia a baixa eficácia do sistema prisional é a reincidência criminal. Segundo relatório oficial divulgado pela Sennapen, com dados do período de 2010 a 2021 para os crimes mais comuns nos processos judiciais, a despeito dos vários critérios avaliados no estudo (indicadores), a reincidência, para o mesmo tipo de delito ou não, foi da ordem de 30% em até 3 anos após a soltura do detento (ver em <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf/view>).

6. Nesse contexto, o monitoramento em andamento, em verdade, não tem ensejado a devida efetividade da ação de controle do TCU, sob risco mesmo de se tornar contraproducente. As deliberações do TCU foram prolatadas há mais de 5 anos, focando em objetos e objetivos que tem se mostrando inócuos para sanear os principais problemas do sistema prisional, observados ainda os fatos descritos nos parágrafos anteriores. Mais adequado se afigura uma nova fiscalização, a ser incluída o mais breve possível no Plano Operacional desta Unidade Técnica.

7. Por fim, declaro que foi observado, no que se mostrou aplicável, o atendimento às demais prescrições da Resolução-TCU 315/2020."

É o relatório.

VOTO

Trata-se, nesta oportunidade, do terceiro monitoramento das medidas implementadas para atender comandos expedidos nos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018 e 1.542/2019, todos do Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), proferidos no âmbito de três auditorias realizadas tendo por objeto o sistema prisional brasileiro.

2. Para melhor compreensão da atual fase do processo, trago a seguir informações expostas no voto condutor do Acórdão 38/2024-Plenário (de minha relatoria), referente ao monitoramento anterior, acompanhadas de análise sobre as proposições formuladas pela Unidade de Auditoria



Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) a partir das últimas providências noticiadas para atendimento das deliberações pendentes de atendimento integral.

I

Acórdão 2.643/2017-Plenário

3. A primeira fiscalização (TC 003.673/2017-0) teve por escopo avaliar: i) as medidas emergenciais adotadas em face das rebeliões ocorridas em janeiro de 2017 em diversos estabelecimentos penais brasileiros; ii) a gestão, os custos e as tecnologias de apoio associadas ao sistema prisional; e iii) o sistema de informação do sistema prisional e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

4. O Tribunal verificou riscos e oportunidades de melhorias na sistemática de repasse obrigatório de verbas do Funpen instituída pela Lei 13.500/2017, com destaque para os seguintes achados:

“a) repasse de recursos para construção de novos estabelecimentos penais sem levar em conta, entre outros fatores, o déficit de vagas em cada unidade da federação, o tipo de regime e o tipo de obra (nova ou ampliação), o que afeta o custo por vaga;

b) falhas no planejamento para aplicação dos recursos do fundo, em razão da ausência de previsibilidade sobre os montantes a serem repassados aos Estados e de prazo para encaminhamento de plano de aplicação dos valores recebidos;

c) baixa transparência sobre as destinações dos recursos do fundo e no acompanhamento da execução dos valores; e

d) falhas nos controles afetos ao acompanhamento da execução das penas, em virtude de lacunas na interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados das unidades da federação, ou mesmo de completa falta de sistematização de dados, e de indisponibilidade de acesso à internet nos estabelecimentos prisionais.”

5. No último monitoramento, as constatações da unidade especializada, com eventuais acréscimos feitos no voto condutor do acórdão proferido, foram as seguintes:

Deliberação	Constatações
9.1. Determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:	
9.1.1. institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às Secretarias de Estado de Administração Penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;	Apesar da anterior inadimplência de alguns estados quanto à informação dos dados relativos ao custo, a maior parte foi agregada ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), e o órgão federal tem conseguido coletar as informações das unidades federativas, embora com certa defasagem temporal.
9.1.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento	Houve piora no índice de integração do sistema federal com os entes federados de 2021 para 2022 (redução de 14 para 13 entes integrados), sendo que, segundo informações de dezembro/2023, 15 bases

Comentado [KKF1]: Não consegui alinhar os textos de uma coluna com a de outra.



do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, <i>caput</i>, da Lei 12.714/2012); 9.1.4. para acompanhamento do plano de ação, envie a este Tribunal, semestralmente, informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para seu não atingimento, com detalhamento dos obstáculos que venham a comprometer o cumprimento das ações planejadas; 9.1.5. estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen que contemplem todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros; 9.3.1. acompanhe a implantação dos sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, provendo os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen, conforme art. 5º, <i>caput</i>, da Lei 12.714/2012;	estaduais estariam integradas e, conforme esclarecimentos do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen), as dificuldades para cumprir a determinação se relacionariam ao reduzido número de servidores da área de tecnologia da informação e à interdependência com os atores estaduais, que têm problemas para prover a integração técnica. O órgão vem enviando semestralmente atualizações quanto ao andamento do cumprimento do subitem 9.1.3. O cumprimento da determinação vem se dando com a realização, pela Fundação Universidade de Brasília (UnB), dos serviços relativos à definição dos parâmetros técnicos mínimos para a construção de estabelecimentos penais e dos critérios de aceitabilidade do custo da vaga para a construção (Termo de Execução Descentralizada – TED 1/2018). Houve a integração do Sisdepen Indivíduos com o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), em novembro de 2022, conforme noticiado pelo Conselho Nacional de Justiça – (CNJ) em sua página na internet, sendo observado que restaria pendente a integração de bases com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) e que as tratativas para a integração com esse sistema se encontravam em andamento.

6. Quanto ao subitem **9.1.1**, as últimas informações são de que todas as unidades federativas estavam fornecendo os dados sobre o custo do preso, com exceção do Sistema Penitenciário Federal (SPF), que não os entregava desde meados de outubro de 2021, apesar das solicitações de regularização encaminhadas, sendo que unidade auditada se comprometeu a intensificar o acompanhamento do preenchimento dos dados para dar cumprimento integral à deliberação deste Tribunal (peça 264, pp. 1-2).

7. A unidade especializada verificou, em consulta ao *site* da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), a existência de painel dinâmico sob o título “Custo do Preso”, onde se pode acessar informações detalhadas sobre o tema. A título de exemplo, observo que, a partir dos dados de julho/2024, consta o valor de R\$ 3.095,81 como custo médio do preso por unidade federativa.¹⁰

8. Destarte, e diante das demais ponderações apresentadas na instrução, acolho a proposição

¹⁰ Consulta, em 13/8/2024, no endereço eletrônico:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWE0MGI5MmUtZjE5NC00ZmQzLTk2MmYtOWFjNzEwOTY0NjkwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTk0RmNmZmZlIiwidMSJ9>



de considerar a determinação **cumprida**.

9. Em relação aos subitens **9.1.3 e 9.1.4**, foi esclarecido que, recentemente, existem tratativas com o estado de São Paulo para operacionalizar a integração de sua base robusta ao Sisdepen e que a equipe técnica da Senappen está trabalhando na integração das bases dos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Rondônia (peça 264, p. 2).

10. Assim, estou de acordo com a unidade especializada em considerar que as determinações estão **em cumprimento**.

11. Sobre o subitem **9.1.5**, foram noticiadas a conclusão de alguns projetos referenciais objetos do TED 1/2018 e a colocação em prática da análise de conformidade em relação aos critérios de aceitabilidade de custos e demais diretrizes estabelecidos na Portaria-MJSP 403/2020 (peça 264, p. 3).

12. Contudo, como destacou a unidade especializada, nem todos os projetos de unidades prisionais foram entregues pela UnB, com as respectivas planilhas orçamentárias que definem os custos de cada tipologia, situação que leva a considerar que a determinação também permanece **em cumprimento**.

13. Por fim, quanto ao subitem **9.3.1**, em face das derradeiras informações no sentido de que a integração com o Sinesp se encontrava em fase de assinatura e publicação de instrumento de parceria e de que as áreas técnicas estavam efetuando tratativas para operacionalizar a troca das informações (peça 264, p. 3), acompanho a proposta da unidade especializada de considerar a recomendação **em implementação, dispensando-se, contudo, a continuidade do seu monitoramento**, sem prejuízo de tratar novamente o assunto em futuras ações de fiscalização.

II

Acórdão 972/2018-Plenário

14. A segunda auditoria (TC 026.096/2017-0) aprofundou a análise das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo, da governança do sistema prisional e do processo de implantação de sistemas de monitoração eletrônica de presos, sendo ressaltados na deliberação anterior os seguintes achados da fiscalização:

“a) deficiência no planejamento das inspeções pelo Depen e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), ante a falta de aplicação de técnicas de gerenciamento de risco e ausência de verificação de ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema prisional, como o Ministério Público, os Conselhos Penitenciários, as Defensorias Públicas e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura;

b) efetividade limitada das ações de fiscalização a cargo do Depen e do CNPCP quando isoladamente adotadas, considerando as competências próprias dos entes federados e outros atores envolvidos no sistema prisional.”

15. No último monitoramento, as constatações da unidade especializada quanto aos comandos então considerados como em implementação foram as seguintes:

Deliberação	Constatações
9.2. Recomendar: 9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	



que: 9.2.1.1. estabeleçam e/ou intensifiquem parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade; 9.2.1.2. formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas; 9.2.4. ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades desse Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos.	Houve criação de comissão técnica para avaliação e proposição de ações de articulação com os demais órgãos da execução penal, com expectativa de entrega final dos resultados dos trabalhos mediante proposição de fóruns temáticos específicos para discussão e de elaboração de Carta de Serviços ou Portfólio dos órgãos, para tornar mais objetivas e claras as atribuições e intersecções das ações na execução penal. A Ouvidoria Nacional de Serviços Penais adotou critérios objetivos para a seleção dos estabelecimentos penais a serem inspecionados, com definição prévia de cronograma das inspeções para o ano subsequente, tendo havido, entretanto, comprometimento à execução do cronograma de inspeções de 2021, em virtude da pandemia de Covid-19. O então Depen tinha expectativa positiva com relação ao desenvolvimento do módulo de inspeções prisionais no Sisdepen, cuja conclusão estava prevista para o início de 2022, sendo que foi criado novo formulário de inspeção unificado, com melhorias em relação ao antigo, e estava em desenvolvimento repositório unificado das inspeções realizadas pelas diversas instituições. Não foi localizada resolução do CNJ que trataria do tema, embora sua minuta tenha sido elaborada e aprovada no âmbito da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários desse Conselho.

16. Nesta etapa, foi apurado pela unidade especializada que as recomendações estão em implementação, porque:

a) ainda não se tem os resultados dos trabalhos de dois grupos criados para atender o subitem 9.2.1.1 (peça 274);

b) apesar de pequeno avanço no cumprimento do subitem 9.2.1.2, com a conclusão da primeira etapa do módulo de inspeções (formulário de inspeção prisional), faltam outras etapas, que estariam suspensas por conta do atraso na conclusão da segunda etapa (plataforma digital), em decorrência de problemas como o aumento da quantidade de usuários e as mudanças contratuais na relação entre a fábrica de *software* e o Ministério da Justiça e Segurança Pública MJSP (peça 278); e

c) novamente, não se localizou a mencionada resolução do CNJ referente ao cumprimento do subitem 9.2.4.

17. No entanto, a unidade especializada defendeu ser **dispensável continuar o monitoramento** das medidas para atender os comandos, sem prejuízo de eventualmente os pontos serem novamente tratados em ações de fiscalização futuras deste Tribunal.



18. Manifesto-me de acordo com a proposta quanto aos dois primeiros subitens, tendo em vista principalmente o tempo decorrido desde a edição do acórdão monitorado e que a unidade auditada estava adotando as medidas necessárias para implementar integralmente as recomendações. Prova disso é que, após a instrução, foi juntado aos autos relatório final de um dos grupos de trabalhos constituídos (peça 287).

19. Relativamente ao **subitem 9.2.4**, lembro que o comando derivou da verificação de que a insuficiência de pessoal levava, em certos casos, à contratação, pelas unidades da Federação, de defensores dativos para prestar assistência jurídica suplementar aos que não têm ou não podem constituir advogados particulares, sendo que a estimativa então feita, a partir das despesas com honorários pagos no estado de São Paulo, indicou valor próximo a R\$ 900 milhões em âmbito nacional com assistência jurídica suplementar à Defensoria Pública.

20. Nesse contexto, a deliberação derivou da necessidade de implementar mecanismos de controle e transparência das despesas, situação que, pela possibilidade de se verificar, mediante simples diligência ao CNJ, se ocorreu a efetiva edição da portaria e o seu cumprimento, poderia sinalizar para a continuidade do monitoramento, ao contrário do defendido pela unidade especializada.

21. Entretanto, outras razões apontadas na instrução mostram ser contraproducente a adoção dessa providência nesta oportunidade, conforme demonstrarei a seguir.

III

Acórdão 1.542/2019-Plenário

22. A terceira ação de controle (TC 018.047/2018-1) teve por objeto avaliar a regularidade dos repasses de recursos do Funpen aos estados e ao Distrito Federal na modalidade obrigatória, com base em avaliações de questões orçamentário-financeiras, dos procedimentos dos repasses e da conformidade e eficácia da aplicação dos recursos, destacando-se os seguintes principais achados:

“a) insuficiência das transferências obrigatórias do Funpen diante da realidade do sistema penitenciário nacional;

b) baixo ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário;

c) deficiências no planejamento orçamentário do Funpen; e

d) ausência de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) para projetos de construção, reforma ou ampliação de estabelecimentos penais com recursos do Funpen.”

23. Naquele monitoramento, as principais informações obtidas quanto aos comandos não integralmente atendidos foram as seguintes:

Deliberação	Constatações
9.1. Determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional (Depen): 9.1.4.1. aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme determinado no subitem 9.1.5 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário;	O então Depen esclareceu que o cumprimento dessas medidas ocorrerá por meio dos critérios de aceitabilidade baseados nos custos dos projetos referenciais elaborados pela UnB (TED 1/2018), sendo que já havia parâmetros orçamentários



9.1.4.2. existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios a serem definidos pelo Depen, tendo em vista o que dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdão 1730/2008-TCU-Plenário);	estimativos para unidades de Cadeia Pública e Penitenciária de Segurança Média, faltando os dos demais estabelecimentos penais.
9.2. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Depen, que avalie a conveniência e a oportunidade de:	Conforme informações colhidas, as diversas ações do então Depen para resolver os problemas vão além das questões orçamentárias e acarretaram a geração de 38 mil vagas físicas.
9.2.1. fomentar, estabelecer diretrizes ou coordenar ações com vistas a solucionar as seguintes deficiências do Sistema Penitenciário Nacional, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista o que dispõem os arts. 9º, 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018;	Em virtude de alterações na legislação, aconteceu redução das receitas do Fupen, sendo que, para compensar essa perda, elaborou-se proposta de projeto de lei que permitiu a alienação antecipada de bens perdidos em favor do fundo.
9.2.1.1. planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente para eliminar ou trazer a níveis aceitáveis o déficit de vagas do sistema prisional;	Consta, no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, meta de aumentar em 60% o quantitativo de vagas, ao custo estimado de R\$ 7,5 bilhões para sanar o déficit em 9 anos.
9.2.1.2. ausência, nas UFs, de programas de necessidades e de planos de expansão de médio e longo prazos relativos à construção de estabelecimentos penais, bem como de estudos sobre o impacto financeiro que se sucederá.	

Comentado [KKF2]: Não consegui alinhar o texto de uma coluna com o de outra.

24. Nesta etapa, detectou-se avanço no cumprimento das medidas dos subitens **9.1.4.1 e 9.1.4.2**, pois foram entregues os projetos de penitenciária de segurança máxima (300 vagas), casa do albergado (120 vagas) e centro de observação criminológica (300 vagas), com as respectivas planilhas orçamentárias, cujos custos estimados estariam sendo usados pela área técnica de engenharia da Senappen como referenciais (peça 277).

25. No entanto, a AudGovernança ressaltou que isso não resolve completamente o problema apontado pelo Tribunal e que o cumprimento integral das determinações depende do completo atendimento daquela constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017-Plenário, o que leva à conclusão de que esses subitens também estão **em cumprimento**, e não cumpridos, como defendeu a unidade auditada.

26. No que diz respeito aos subitens **9.2.1.1 e 9.2.1.2**, a unidade auditada afirmou que, adicionalmente ao esforço para construir novas unidades prisionais, tem adotado outras medidas para a redução do déficit de vagas, como a implementação de central de regulação de vagas; a priorização, na transferência voluntária de recurso, de estados com maior déficit de vagas ou que possuem estabelecimentos com processos na Corte Interamericana de Direitos Humanos; a realização de visitas periódicas aos entes federativos para prestar apoio técnico; a disponibilização de projetos referenciais e de baixo custo para dar mais celeridade à geração de vagas; e a priorização de ações voltadas para a reintegração social, a fim de evitar reincidências e romper ciclos de violência e criminalização que marcam a trajetória dos grupos vulneráveis (peça 264, pp. 4-5).



27. Desse modo, em que pese a ausência de nova manifestação específica sobre a questão do planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente, deve prevalecer a proposta da unidade especializada de considerar as recomendações **em implementação, dispensando-se o prosseguimento do seu monitoramento**, pelas razões aduzidas, em especial aquelas já indicadas no item 18 deste voto.

IV

28. Diante do exposto, é possível denotar que muitos dos problemas apontados nas fiscalizações efetuadas pelo Tribunal ainda não podem ser tidos como resolvidos, apesar do longo tempo decorrido desde as primeiras deliberações.

29. Concorre para esse cenário o fato de ter havido pequeno avanço percentual no atendimento dos comandos do TCU, com a verificação de que apenas uma determinação pendente pode ser considerada cumprida desde o monitoramento anterior, por diversas dificuldades mencionadas na instrução, incluindo mudanças estruturais no âmbito do ministério condutor da política e dificuldades financeiras para sua execução, retratadas, por exemplo, no expediente à peça 273.

30. Essas dificuldades efetivamente têm o potencial de impactar a rapidez na implementação das necessárias e complexas ações de aprimoramento.

31. Ante esse panorama, cumpre enfatizar que deixar de prosseguir no monitoramento das deliberações no âmbito deste processo não representa diminuição da importância que este Tribunal confere ao assunto, o qual precisa ser objeto de atenção por parte de todos os órgãos executores da política pública, assim como dos responsáveis pelo controle da sua execução.

32. Nesse sentido, destaco que foi juntado aos autos relatório de “consultoria”, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno com base em dados dos exercícios de 2016 a 2022, relativos à aplicação dos recursos do Funpen repassados aos entes federativos, na modalidade fundo a fundo, para obras de construção, reforma, ampliação, conclusão e aprimoramento de estabelecimentos penais, que mostrou os principais riscos identificados, suas causas e consequências e resultou em recomendações para revisar normativos e sanear problemas em prestações de contas (peça 272).

33. Ademais, registro que a decisão proferida, em 4/10/2023, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, assume grande relevância para solucionar os problemas, pois, entre outras providências:

a) fixou prazo para que União, os estados e o Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) do CNJ, elaborem planos voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos a serem implementados em três anos;

b) determinou que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF; e

c) determinou, ainda, que o CNJ realize estudo e regulamente a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

34. Decerto, nas circunstâncias atuais, revela-se mais efetivo, ao invés de novo monitoramento neste processo, realizar outra fiscalização no sistema prisional em momento oportuno a ser definido no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo, tendo em vista que uma nova ação de controle poderá avaliar, além do estágio do cumprimento das determinações deste Tribunal e da execução do novo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024-2027 (juntado recentemente no processo - peça 289), a repercussão das medidas determinadas pelo STF na resolução dos graves problemas ainda existentes.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1676/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.577/2020-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Diretoria do Sistema Penitenciário Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o terceiro monitoramento das medidas implementadas para atender comandos expedidos nos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018 e 1.542/2019-Plenário, proferidos no âmbito de três auditorias realizadas, tendo por objeto o Sistema Prisional Brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no arts. 169, inciso V, do Regimento Interno e 17, § 3º, alínea “b”, da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. relativamente ao Acórdão 2.643/2017-Plenário, considerar:
 - 9.1.1. cumprida a determinação do subitem 9.1.1;
 - 9.1.2. em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5; e
 - 9.1.3. em implementação a recomendação do subitem 9.3.1;
- 9.2. quanto ao Acórdão 972/2018-Plenário, considerar em implementação as recomendações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4;
- 9.3. em relação ao Acórdão 1.542/2019-Plenário, considerar:
 - 9.3.1. em implementação as recomendações dos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2; e
 - 9.3.2. em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.4.1 e 9.1.4.2;
- 9.4. dispensar a continuidade do monitoramento das recomendações dos subitens 9.3.1 do Acórdão 2.643/2017-Plenário; 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.4 do Acórdão 972/2018-TCU-Plenário; e 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 1.542/2019-Plenário;
- 9.5. dispensar a realização de novo monitoramento dos presentes autos;
- 9.6. juntar cópia do inteiro teor desta deliberação aos processos originários (TC 003.673/2017-0, TC 026.096/2017-0 e TC 018.047/2018-1);
- 9.7. comunicar esta deliberação à Secretaria Nacional de Políticas Penais e à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça; e
- 9.8. encerrar este processo.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1676-34/24-P.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.063/2008-4 [Aposos: TC 009.200/2007-0, TC 021.293/2016-3, TC 034.463/2014-3, TC 025.223/2017-8, TC 004.425/2008-5, TC 005.796/2019-9]

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Município de Natal/RN

Responsáveis: Carlos Eduardo Nunes Alves (242.642.884-87); Construtora A Gaspar S/A (08.323.347/0001-87); Elan Ferreira de Miranda (254.422.444-49); Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo (128.462.874-49); Heriberto Escolástico Bezerra Júnior (316.598.454-91); Ney Silveira Dias (011.927.364-00); Município de Natal/RN (08.241.747/0004-96) e Waldenir Xavier de Oliveira (107.883.284-68)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REFORMA DO “ESTÁDIO MACHADÃO” EM NATAL/RN. SUPERFATURAMENTO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Examina-se tomada de contas especial, instaurada para apuração de débito decorrente de irregularidades nas obras de reforma do Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado (“Estádio Machadão”), em Natal/RN, parcialmente custeada com recursos federais.

2. Os autos têm origem em representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). O Acórdão 219/2008-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler) determinou, além de outras medidas, a conversão do feito em tomada de contas especial e a citação de Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo, então Secretário Municipal de Esporte e Lazer de Natal/RN, por ter celebrado e gerido o Contrato 26/2006, assim como da Construtora A. Gaspar S/A, pela execução de serviços com



superfaturamento, no valor histórico de R\$ 856.677,04, conforme apontado em Parecer Técnico da Caixa Econômica Federal.

3. No âmbito da presente TCE, foi proferido o Acórdão 513/2013 (relatora: Ministra Ana Arraes). Considerando que os recursos federais se encontravam cautelarmente retidos, o Tribunal decidiu naquela assentada, entre outras medidas, determinar ao município de Natal que restituísse aos cofres federais a importância retida, suficiente para fazer frente ao dano ao erário. A mesma deliberação, em seu item 9.3, contemplou o diferimento do julgamento das contas do sr. Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo e da Construtora A. Gaspar S/A “para momento seguinte à verificação do cumprimento” daquela determinação.

4. No monitoramento do referido comando, a Prefeitura de Natal informou não ter atendido à determinação (peça 155). Em consequência, por meio do Acórdão 1.363/2024-Plenário, o Tribunal julgou as contas dos dois responsáveis apontados, com condenação em débito e multa. Tal decisão foi proferida com o seguinte teor (destaques acrescidos):

*“9.1. **julgar irregulares** as contas de Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo, Carlos Eduardo Nunes Alves e da **Construtora A Gaspar S/A**;*

*9.2. **condenar** Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo, Carlos Eduardo Nunes Alves e a **Construtora A Gaspar S/A**, solidariamente, ao **recolhimento** aos cofres do Tesouro Nacional da quantia de R\$ 812.410,87, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir de 19/3/2013 até a data do efetivo pagamento;*

*9.3. **aplicar multa** aos responsáveis a seguir identificados, a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:*

Responsável	Multa
Nilton Pascoal de Figueiredo	R\$ 100.000,00 (cem mil Reais)
Carlos Eduardo Nunes Alves	R\$ 200.000,00 (duzentos mil Reais)
Construtora A Gaspar S/A	R\$ 100.000,00 (cem mil Reais) ”

5. Nesta oportunidade, apreciam-se embargos de declaração interpostos pela Construtora A Gaspar S/A em face do mencionado Acórdão 1.363/2024-Plenário. O recurso foi veiculado nos seguintes termos (peça 262):

“II. Do breve resumo dos fatos

A reforma do Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado, conhecido como ‘Machadão’, foi objeto de contratação pública entre a Prefeitura Municipal de Natal/RN e a Construtora A. Gaspar S/A.

Durante a execução das obras, foram realizadas auditorias pela Caixa Econômica Federal, que apontaram a existência de superfaturamento. Com base nesses relatórios, o Tribunal de Contas da União determinou a retenção cautelar de valores e, posteriormente, a devolução de R\$ 812.410,87 ao Tesouro Nacional.

Acontece que ao intimar o Município para se manifestar acerca do cumprimento da medida cautelar, o procurador do Município de Natal informou que não cumpriu a determinação em função de uma decisão posterior do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

A partir dessa informação, houve uma equivocada interpretação de que a Construtora A Gaspar, que não fora intimada a se manifestar acerca do assunto, havia recebido tal quantia.

No entanto, a Construtora não recebeu tais valores, fato que a motivou ingressar com uma ação de cobrança em desfavor da municipalidade, conforme documentos já acostados pelo Município de Natal.

Dai, sobreveio o Acórdão 1363/2024, onde foi imputada responsabilidade à Construtora Embargante, pelo recebimento indevido de valores referentes às obras de reforma do Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado (‘Machadão’), em Natal/RN.

III. Do cabimento dos Embargos de Declaração



Os embargos de declaração são cabíveis quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 287 do seu Regimento Interno.

O presente acórdão embargado apresenta obscuridade e omissão quanto ao suposto recebimento do valor de R\$ 812.410,87 pela Construtora A. Gaspar S/A, além de não ter considerado a ausência de intimação da Embargante para se manifestar a respeito do assunto. Portanto, os presentes embargos de declaração são plenamente cabíveis visando sanar tais vícios e assegurar o devido processo legal.

Obscuridade: O acórdão não especifica de maneira clara e detalhada como se deu a suposta transferência ou recebimento do valor mencionado pela Construtora A. Gaspar S/A. Essa ausência de clareza prejudica o entendimento da decisão e impede a correta avaliação dos fatos pelos interessados.

Omissão: Não foi considerada ausência de intimação da embargante para se manifestar ou apresentar defesa no presente processo, o que configura cerceamento de defesa e compromete a integridade do julgamento.

IV. Do Pedido de Efeito Infringente

Diante da obscuridade, omissão e falta de intimação apontadas, a Construtora A. Gaspar S/A requer que seja conferido efeito infringente aos presentes embargos, a fim de que:

1. Seja analisada e considerada a defesa apresentada pela Construtora, que demonstra a não ocorrência do recebimento do valor mencionado.
2. Seja revista a decisão de imputação de responsabilidade à Construtora A. Gaspar S/A, afastando-se a sanção aplicada, uma vez que não restou comprovado o recebimento do valor.

V. Dos Pedidos

Diante do exposto, a Construtora A. Gaspar S/A requer:

- a) O recebimento e conhecimento dos presentes embargos de declaração;
- b) O reconhecimento da obscuridade, omissão e falta de intimação específica no acórdão embargado;
- c) A concessão de efeito infringente para esclarecer os pontos obscuros e omissos e, consequentemente, afastar a sanção imposta à Construtora A. Gaspar S/A, uma vez que não restou comprovado o recebimento do valor de R\$ 812.410,87."

É o relatório.

VOTO

Examinam-se embargos de declaração, interpostos pela Construtora A Gaspar S/A em face do Acórdão 1.363/2024-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, com imputação de débito e multa, em virtude de sobrepreço identificado em contrato parcialmente custeado com recursos federais, para reforma do Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado ("Estádio Machado"), em Natal/RN.

2. Nesta tomada de contas especial, a embargante foi citada pela execução de serviços com superfaturamento, enquanto Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo, então Secretário Municipal de Esporte e Lazer de Natal/RN, por ter celebrado e gerido o Contrato 26/2006. Conforme apontado em Parecer Técnico da Caixa Econômica Federal, o dano foi apurado no valor histórico de R\$ 856.677,04.

3. No âmbito da presente TCE, foi proferido o Acórdão 513/2013-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes). Considerando que os recursos federais se encontravam cautelarmente retidos naquele momento, o Tribunal decidiu, além de outras medidas direcionadas ao próprio sr. Francisco Nilton e a outros gestores:

"9.2. estabelecer prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o município de Natal/RN repasse aos cofres do Tesouro Nacional a importância de R\$ 812.410,87 (oitocentos e doze mil, quatrocentos e dez reais e oitenta e sete centavos), atualizada monetariamente, relativa à retenção de recursos não adimplidos à empresa contratada, comprovando seu recolhimento a este Tribunal;



9.3. diferir o julgamento das contas do Sr. Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo e da Construtora A. Gaspar S/A para momento seguinte à verificação do cumprimento do item 9.2 desta deliberação:(...)”

4. Ao promover o monitoramento do item 9.2 da referida decisão, o Tribunal constatou que a Prefeitura de Natal não atendeu àquela determinação, conforme explicitamente admitido pela Procuradoria do Município (peça 155).
5. Nesse contexto, foi proferido o Acórdão 1.363/2024-Plenário, que efetivamente julgou as contas da interessada.
6. Os embargos acusam, essencialmente, a existência dos seguintes vícios na decisão atacada:

“Omissão: Não foi considerada ausência de intimação da embargante para se manifestar ou apresentar defesa no presente processo, o que configura cerceamento de defesa e compromete a integridade do julgamento”; e

“Obscuridade: O acórdão não especifica de maneira clara e detalhada como se deu a suposta transferência ou recebimento do valor mencionado pela Construtora A. Gaspar S/A. Essa ausência de clareza prejudica o entendimento da decisão e impede a correta avaliação dos fatos pelos interessados.”

7. Como passo a demonstrar, a decisão embargada não padece de omissão ou obscuridade.
8. Lembro inicialmente que a embargante foi citada por determinação contida no Acórdão 219/2008-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler). O ofício de citação consta às páginas 38-41 da peça 1. Suas alegações de defesa foram juntadas às páginas 60-67 da peça 12 e 1-53 da peça 13. Essa defesa foi instruída pela então Secretária de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (peça 2, pp. 45-55, e peça 3, pp. 1-29). Em relação à embargante, a proposta de encaminhamento naquela oportunidade foi:

“(iv) Rejeitar as alegações de defesa do Sr. Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo e da Construtora A. Gaspar S/A;

(v) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo e da Construtora A. Gaspar S/A, e em débito os mesmos, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância de R\$ 856.677,04 (...);

(vi) Aplicar ao Sr. Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo e à Construtora A. Gaspar S/A, individualmente, multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92” (grifei)

9. No mérito, tal encaminhamento foi acolhido pelo Tribunal, sem embargo de, ao proferir o Acórdão 513/2013-Plenário, diferir o julgamento das contas para momento posterior ao monitoramento da determinação à Prefeitura, para repasse dos valores até então retidos. Essa decisão foi regularmente comunicada à interessada, conforme ofício juntado à peça 54 e aviso de recebimento – AR, constante da peça 64.
10. O diferimento do julgamento das contas foi adotado, pelo Tribunal, como medida preliminar, com vistas a assegurar máxima e célere efetividade ao objetivo central do processo de tomada de contas especial, já que os autos noticiavam a existência de recursos cautelarmente retidos, que poderiam ser repassados aos cofres federais – o que viria a sanear o dano ao erário. Na hipótese de a Prefeitura ter cumprido a determinação, a embargante certamente viria a ser beneficiada, uma vez que não haveria mais débito a ser-lhe imputado.



11. Ocorre que tal medida processual não representou qualquer obstáculo ao exercício do contraditório e da ampla defesa por parte da Construtora A Gaspar, razão pela qual a alegação de omissão deve ser rejeitada.
12. Igualmente não socorre à embargante a alegação de obscuridade. A responsável acusa que “o acórdão não especifica de maneira clara e detalhada como se deu a suposta transferência ou recebimento do valor mencionado pela Construtora A. Gaspar S/A”.
13. Não cabem dúvidas de que a embargante foi citada e regularmente condenada em virtude da execução de serviços com superfaturamento, conforme constatado no contrato em comento. Suas alegações de defesa, além de farta documentação técnica apresentada por outros responsáveis, foram detalhadamente examinadas por diversas unidades técnicas deste Tribunal e, invariavelmente, a conclusão foi pela existência de sobrepreço.
14. Detalhei esse aspecto no voto condutor da decisão embargada, como se depreende, por exemplo, deste trecho (com destaques e grifos do original):

“30. (...) entendo, em conformidade com a SeinfraUrbana, que as supostas inconsistências apontadas nos pareceres técnicos da Caixa, em verdade, mostram seu caráter conservador – no sentido de reduzirem o montante do débito, sendo, portanto, mais favoráveis aos responsáveis.

31. Ressalto que esses trabalhos técnicos não foram recepcionados pelo TCU sem crítica. Pelo contrário, foram objeto de detalhado exame na instrução da então 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1), reproduzida no Relatório que integra o mencionado Acórdão 513/2013-Plenário.

32. Dessa forma, concluo não haver nos autos qualquer elemento que possa levar esta Corte a rever as posições já reiteradamente manifestas, ou revisitar as alegações de defesa dos responsáveis.

33. Assim, tendo em vista o insucesso da medida de natureza cautelar buscada por meio da determinação do item 9.2 daquele acórdão, as contas do gestor e da empresa devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito, no valor histórico apurado.”

15. Assim, a imputação da obrigação de reparação decorreu do sobrepreço constatado na execução contratual. **O insucesso na medida preliminar pretendida pelo Tribunal junto ao Município – ressalto – não foi a causa da condenação em débito e multa.**
16. Lembro que a informação de que a Prefeitura deixou de cumprir à sobredita determinação adveio do próprio ente municipal, por meio de ofício subscrito pelo Procurador-Geral Municipal e juntado à peça 155, cujo teor também foi transcrito no voto que proferi quando da prolação do Acórdão 1.363/2024-Plenário, em seu parágrafo 36.
17. A embargante afirma, em seus aclaratórios, que “não recebeu tais valores, fato que a motivou ingressar com uma ação de cobrança em desfavor da municipalidade”.
18. Perceba-se que essa informação é irrelevante para o exame de mérito desta tomada de contas especial. Havendo sobrepreço em contrato executado com recursos federais, deve esta Corte, obedecido o devido processo legal, condenar em débito tanto aqueles que deram causa quanto aqueles que se beneficiaram da irregularidade causadora de prejuízo à União. A eventual existência de crédito da contratada junto ao município deve ser apurada no juízo de execução, mas não obstaculiza a deliberação desta Corte.
19. Assim, ao contrário do que alega a interessada, não constitui obscuridade a falta de detalhamento a respeito do eventual pagamento realizado pela Prefeitura Municipal. A inequívoca caracterização do sobrepreço é razão bastante para a condenação, nos termos deliberados unanimemente por este Tribunal.



20. Em consequência, cabe conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1677/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.063/2008-4

1.1. Apensos: 009.200/2007-0; 021.293/2016-3; 034.463/2014-3; 025.223/2017-8; 004.425/2008-5; 005.796/2019-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

3. Responsáveis/Recorrente

3.1. Responsáveis: Carlos Eduardo Nunes Alves (242.642.884-87); Construtora A Gaspar S/A (08.323.347/0001-87); Elan Ferreira de Miranda (254.422.444-49); Francisco Nilton Pascoal de Figueiredo (128.462.874-49); Heriberto Escolástico Bezerra Júnior (316.598.454-91); Ney Silveira Dias (011.927.364-00); Município de Natal/RN (08.241.747/0004-96); e Waldenir Xavier de Oliveira (107.883.284-68)

3.2. Recorrente: Construtora A Gaspar S/A (08.323.347/0001-87)

4. Unidade: Município de Natal/RN

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: não atuou

8. Representação legal: Mário Gomes Teixeira (4.083/OAB-RN) e outros, representando a Construtora A Gaspar S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pela Construtora A Gaspar S/A contra o Acórdão 1.363/2024-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar esta decisão à embargante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1677-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.325/2023-4

Natureza: Agravo em Representação

Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República

Agravante: M.I. Montreal Informática S.A. (CNPJ 42.563.692/0001-26)

Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF) e outros, representando M.I. Montreal Informática S.A.

SUMÁRIO: AGRAVO. REPRESENTAÇÃO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO FORMULADO PELA REPRESENTANTE PARA SER HABILITADA COMO PARTE INTERESSADA. CONHECIMENTO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE RAZÃO LEGÍTIMA PARA INTERVIR NO PROCESSO OU DE RISCO DE LESÃO DE DIREITO SUBJETIVO PRÓPRIO A SER REIVINDICADO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada por M.I. Montreal Informática S.A. com vistas a que o Tribunal apure possíveis irregularidades relacionadas à participação, em credenciamento para produção e fornecimento do novo modelo da Carteira de Identidade Nacional (CIN), de empresa que teria colaborado na edição das normas e dos critérios de impressão da CIN.

2. No atual estágio processual, examina-se agravo (peça 24) interposto pela representante em face do despacho que proferi em 31/5/2023 (peça 16) mediante o qual indeferi o pedido de habilitação nos presentes autos da ora agravante como parte interessada.

3. Em sua minuta de agravo, sustenta a agravante que:

“15. Em hipóteses como a apresentada aqui, a jurisprudência deste Tribunal se orienta no sentido de que os interesses privados das empresas prejudicadas pelas irregularidades apuradas se alinham aos interesses públicos de coibir tais irregularidades, autorizando a inclusão daquelas como partes nos processos de controle, a fim de que possam seguir



contribuindo com o esclarecimento da verdade e, por meio dessa contribuição, impeçam maiores violações a direitos próprios.

16. Veja-se, nesse sentido, o seguinte julgado:

“O exame de pedido de ingresso de representante no processo do TCU, como parte interessada, não deve restringir-se à simples distinção “interesse público” x “interesse privado”, pois ambos podem ser legítimos, devendo-se verificar a efetiva possibilidade de o requerente poder colaborar com as apurações das irregularidades e/ou a possibilidade concreta de lesão a seu direito.” (Acórdão 1642/2016-Plenário)

17. A possibilidade concreta de a Agravante contribuir com o deslinde dos fatos foi bem demonstrada na inicial da representação.

18. Como empresa de ampla atuação no setor, a Agravante mantém olhar atento aos acontecimentos que nele se desenvolvem, além de dispor do conhecimento técnico necessário para identificar anormalidades como as noticiadas neste processo.

19. Noutra monta, vale considerar que a Agravante tem interesses jurídicos e econômicos nitidamente configurados, pois lhe interessa que o processo de elaboração de normas e padrões técnicos da nova CIN seja conduzido de forma republicana, sem acessos privilegiados a concorrentes que buscam garantir vantagens indevidas para si, contaminando a impessoalidade do processo de credenciamento.

20. Veja-se precedente deste Tribunal sobre o tema:

“Empresa que representa perante o TCU, em caso de interesse jurídico e econômico evidente no deslinde do processo, possui razão legítima para intervir no feito, devendo ser admitida como interessada.” (Acórdão 1678/2013-Plenário).

“Quando demonstrado por representante que seus interesses em processo licitatório foram afetados em decorrência de ilegalidades na licitação, os interesses particulares e públicos estão em consonância, o que justifica a admissão do representante como interessado nos autos e o reconhecimento de sua legitimidade recursal.” (Acórdão 1776/2017- Plenário).

21. O Acórdão 1678/2013-Plenário, acima reproduzido, cuidou da área de TI, que é assemelhada ao setor ora discutido.

22. No caso aqui examinado, a Agravante teve violados seus direitos à isonomia, à impessoalidade, visto que o credenciamento e, por consequência, as licitações dele decorrentes, desenvolver-se-ão de forma contrária ao princípio da isonomia, visto que uma empresa dominante teve acesso a informações privilegiadas, e, pior, possivelmente participou do processo de elaboração das normas aplicáveis a todas as demais empresas com as quais concorre.

23. O Acórdão 1776/2013-Plenário, em caso também bastante similar a este, colocou a questão de forma percutiente:

“ [...] 9. Observo que o recorrente buscou demonstrar em sua peça recursal que a decisão impugnada afeta seus interesses no processo licitatório em questão. Aduzo que ele alegou a ocorrência de ilegalidades no pregão sob comento. 10. Em casos da espécie, vislumbro que os interesses particulares e públicos estão



em consonância, uma vez que se busca apurar a licitude dos atos praticados por agentes públicos. Creio, pois, preliminarmente, que a empresa recorrente demonstrou seu interesse em intervir no processo, nos termos do art. 282 do Regimento Interno do TCU, verbis: Art. 282. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do § 1º do art. 146, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade. 11. Registro, outrossim, que essa situação é significativamente diversa daquela do denunciante que não possui relação jurídica com o objeto da denúncia e, possivelmente, terá dificuldades em demonstrar interesse legítimo para intervir nos autos. 12. Observo, ainda, que a Lei Orgânica desta Corte de Contas expressamente prevê a possibilidade de interposição de recursos. Ou seja, a norma pressupõe que o interesse público será melhor atendido com a possibilidade de revisão das deliberações adotadas. Isso porque o interesse público primário, relativo à adoção de decisões justas e de acordo com a norma legal, prevalece no caso vertente sobre o atendimento ao interesse público secundário, referente à obtenção de uma rápida solução da controvérsia. 13. Com fulcro nessas considerações, entendo que recursos de representantes, como o aqui tratado, devem ser recebidos não como uma mera manifestação de defesa de interesses particulares, mas como a concessão de uma oportunidade para aperfeiçoar a prestação jurisdicional por parte desta Corte de Contas. 14. Ademais, saliento que as normas processuais em vigor aplicam-se subsidiariamente neste Tribunal, por força do disposto no art. 298 do Regimento Interno do TCU. Nesse contexto, ressalto que os Códigos de Processo Civil e Penal, em regra, conferem legitimidade recursal àquele que teve legitimidade para propor a ação. 15. Além disso, o art. 19 da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), que pode ser aplicada por analogia ao processo do TCU, estabelece que qualquer cidadão pode recorrer de sentença contra o autor popular.” (trechos do voto condutor do acórdão).

24. Todos os hábeis fundamentos lançados no voto acima citado são extensíveis ao caso ora em apreço, e com ainda mais razão, na medida em que o caso concreto cuida de irregularidades praticadas durante a elaboração de normas e padrões técnicos que servirão de base para vários certames futuros dos quais a Agravante participará.

25. Nesse sentido, e como bem exposto nos julgados citados, os princípios da isonomia e da impessoalidade constituem verdadeiros direitos subjetivos dos licitantes e dos administrados, visto que representam princípios fundantes de toda a ordem jurídica administrativa.

26. Dessa forma, os ilícitos retratados na inicial da representação, por conferirem vantagem inaceitável à representada, violam frontalmente o direito à isonomia que assiste à Agravante.

27. Por fim, é de se registrar que este TCU já sugeriu a possibilidade de ingresso até mesmo de pessoas indiretamente afetadas por decisão tomada no processo de controle externo: “Não é parte legítima para recorrer quem não foi direta ou indiretamente atingido em seu patrimônio jurídico por deliberação do TCU.” (Acórdão 183/2010-Plenário, grifou-se).

28. Assim, com muito mais razão deve a Agravante ser incluída como parte, visto que vem sendo diretamente afetada pela conduta da representada.

29. Essas circunstâncias foram expostas de forma clara na inicial (peça 1), em cuja página 35 consta a seguinte explicação: “Ora, como possível licitações e contratações que viessem a ser publicadas para produção e fornecimento da CIN com base no Decreto nº 10.977/2022 da Presidência da República e na Resolução nº 02/2022 da CEFIC, a MI Montreal tem não só



interesse direto na discussão – pois poderá ser efetivamente impactada pelo trâmite deste processo –, como também capacidade efetiva de contribuir com os trabalhos dessa e. Corte de Contas, tendo em vista sua experiência prática e técnica relativamente à matéria. Assim, há razão legítima para que a empresa intervenha no mesmo.”

30. Portanto, com as devidas vênias à decisão agravada, não procede o argumento nela delineado de que “não consta demonstração clara e objetiva de que há razão legítima para intervir no processo com interessada”.

31. A decisão agravada merece, pois, reforma quanto a esse ponto.”

4. Diante dessa argumentação, requer o conhecimento do agravo e a reforma do despacho agravado para incluir a agravante como parte no presente processo.

5. É o relatório.

VOTO

Consoante posto no relatório, trago ao crivo do Colegiado agravo (peça 24) interposto por M.I. Montreal Informática S.A. em face do despacho que proferi em 31/5/2023 (peça 16), mediante o qual indeferi o pedido de habilitação da ora agravante como parte interessada nos autos da presente representação por ela manejada.

2. O despacho denegatório fundamentou-se no fato de que “no pleito não consta demonstração clara e objetiva de que há razão legítima para intervir no processo como interessada, conforme dispõe o § 1º do art. 146 do RI/TCU”.

3. Insurge-se a agravante contra a decisão sob o argumento de que estariam evidenciados seus direitos subjetivos, tanto jurídicos quanto econômicos, de serem observadas a isonomia e a impessoalidade na condução do credenciamento para produção e fornecimento do novo modelo da Carteira de Identidade Nacional (CIN), do qual ela figura como participante.

4. Quanto à admissibilidade, tendo cumprido os requisitos aplicáveis à espécie, conheço do agravo nos termos do art. 289 do RITCU.

5. No que toca ao mérito, nego provimento ao recurso e mantenho incólume o despacho agravado.

6. *Ab initio*, rememoro que a representação encetada pela agravante volta-se contra possíveis irregularidades relacionadas à participação, em credenciamento para produção e fornecimento do novo modelo da Carteira de Identidade Nacional (CIN), de empresa que teria colaborado na edição das normas e dos critérios de impressão da CIN, desequilibrando, assim, a relação de isonomia que deve permear o pleito licitatório.

7. O feito encontra-se em fase de diligências e oitivas pertinentes para apurar, dentre outros, os indícios da suposta interferência da empresa Valid Soluções S.A. na edição das normas orientadoras da produção da CIN, o que a colocaria em vantagem sobre os demais concorrentes.

8. Não obstante a apuração dos indícios presentes nos autos, inexistente, no atual estágio processual, decisão do Tribunal tendente a influir **diretamente** na esfera de interesses jurídicos ou econômicos da empresa agravante. Explico.

9. A jurisprudência deste tribunal é sólida no sentido de que o representante ou o denunciante não tem a condição de parte interessada no processo reconhecida automaticamente. Para isso, devem demonstrar a existência de razão legítima para intervir, assim como a possibilidade de **lesão** a direito subjetivo próprio. Como exemplos de julgados com esta posição, cito os Acórdãos 1.222/2024-TCU-



Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 1.769/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 2.969/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer.

10. É nesse mesmo sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como mostram diversas decisões relativas a Mandados de Segurança, a exemplo dos MS 39.448, MS 39.818, MS 38.399 e MS 33.063.

11. Vale destacar, novamente, que não há decisão proferida por esta Casa que imponha, de algum modo, ônus ou sucumbência em desfavor da agravante.

12. Ademais, a garantia da isonomia e da impessoalidade dos certames promovidos pela Administração Pública Federal, sob a perspectiva desta Corte de Contas, visa antes à preservação do erário e não de interesses eminentemente privados das pessoas jurídicas participantes dos pleitos.

13. A assecuração de eventual interesse jurídico ou econômico próprio da empresa representante ou denunciante, do qual não decorra diretamente de decisão do TCU, não figura como competência outorgada a esta Casa de Contas.

14. Outro ponto que vale assinalar é que o primeiro impulso em processos de representação é dado, em regra, pela representante. Contudo, após esse ato em que são apresentadas supostas irregularidades sujeitas à jurisdição do TCU, o processo segue seu curso por impulso próprio, com atos de iniciativa deste órgão de controle, sendo possível a utilização de vários instrumentos para a obtenção de elementos e esclarecimentos necessários para o deslinde da matéria discutida, tais como diligências, oitivas e inspeções.

15. Nada obstante, isso não impede que a representante traga novos elementos pertinentes ao longo da marcha processual, independentemente de não figurar nos autos como parte interessada. Em outras palavras, ser parte interessada não consiste em condição *sine qua non* para a apresentação de evidências ao Tribunal, as quais, em todo caso, estão sujeitas ao exame de pertinência.

16. Dessarte, na medida em que não evidenciada razão legítima para a intervenção processual como parte interessada, o pedido de habilitação há de ser denegado nos termos do art. 146, §§ 1º e 2º, do RITCU.

17. Ante o exposto, nego provimento ao agravo e voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1678/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.325/2023-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo em Representação.
3. Agravante: M.I. Montreal Informática S.A. (42.563.692/0001-26).
4. Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
 8. Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF) e outros, representando M.I. Montreal Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia agravo interposto por M.I. Montreal Informática S.A. em face de despacho proferido pelo Ministro-Relator que indeferiu o pedido de habilitação da ora agravante como parte interessada nos autos desta representação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 17, VII, e 289 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do agravo para, no mérito, negar-lhe provimento; e
 9.2. comunicar a agravante a respeito deste Acórdão.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1678-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
 Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
 Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE ____ – Plenário

TC 007.639/2024-4

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
 Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO



DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA 2025 (PLN 3/2024-CN). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS. EXPEDIÇÃO DE ALERTAS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E AO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025), PLN 3/2024-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o conteúdo principal do relatório de fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal, peça 42, que contou com a anuência do titular da Diretoria de Fiscalização das Regras Fiscais – Diref, peça 43:

“I. INTRODUÇÃO

I.1 Deliberação e Objetivo

1. O presente acompanhamento, realizado no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na Secretaria de Orçamento Federal e na Secretaria do Tesouro Nacional, tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025), PLN 3/2024-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). A fiscalização é decorrente da Decisão 324/2001-TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8, rel. min. Benjamin Zymler).

I.2 Visão Geral do Objeto

2. O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da Constituição Federal (CF/1988).

3. Para este acompanhamento, importa o PLDO 2025, essencialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas a aspectos de conformidade das finanças públicas federais. Com efeito, uma das principais funções da LDO é estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Também é papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e selecionar as atuações governamentais que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

4. O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério do Planejamento e Orçamento, os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e parte de suas competências estão



descritas no art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353/2023, além do comando contido no art. 8º da Lei 10.180/2001, os quais estabelecem:

Anexo I do Decreto 11.353/2023:

Art. 20. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

5. Quanto ao conteúdo da LDO, a CF/1988 prevê nos §§ 2º e 12 do art. 165, com redações dadas, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 109/2021 e 102/2019, que:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

6. Outras disposições foram atribuídas à LDO pela LRF, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea 'a'); critérios e formas de limitação de empenho (art. 9º e art. 31, § 1º, inciso II); normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, alínea 'e'); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea 'f'); Anexo de Metas Fiscais – AMF (art. 4º, § 1º e § 2º); e Anexo de Riscos Fiscais – ARF (art. 4º, § 3º).

7. A LRF estabeleceu, ainda, que a mensagem presidencial que encaminhar o PLDO da União ao Congresso Nacional deve ser acompanhada de um anexo contemplando 'os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente' (art. 4º, § 4º).

8. A Lei Complementar 200/2023 dispõe que: i) a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, caput); ii) a elaboração, a aprovação e a execução a LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo PLDO.

9. Ademais, em seu art. 7º, a Lei Complementar 200/2023 prevê que não configura infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva LOA.



10. Outra novidade da Lei Complementar 200/2023 está em seu art. 6º, que trata da hipótese de realização de resultado primário do Governo Central, relativo ao exercício anterior, em montante inferior ao intervalo de tolerância de 0,25 p.p. o PIB. Nesse caso, sem prejuízo da redução do limite de variação real da despesa primária, em relação à variação real da receita primária, de 70% para 50% (art. 5º, inciso II) e de outras medidas de ajuste fiscal, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da CF/1988, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da CF/1988, quais sejam:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

(...)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

11. Quanto ao prazo de envio do PLDO ao Congresso Nacional, ele será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (dia 15 de abril) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (dia 17 de julho), conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

12. Com efeito, o PLDO 2025 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2024, mediante a Mensagem 145 (peça 6), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 3/2024. O cronograma de tramitação (peça 41) divulgado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) prevê a votação do Relatório Preliminar e suas emendas de 1º a 6/6/2024 e a votação do Relatório Final de 18/6/2024 a 9/7/2024. Já o Parecer da CMO está previsto para ser votado no Plenário do Congresso Nacional de 10 a 12/7/2024.

1.3 Questões de Auditoria

13. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 15):

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 são compatíveis com as estimativas de mercado?

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2025 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 é factível?

Q3. O PLDO 2025 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

Q4. Quais as premissas metodológicas adotadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2025 para continuidade daqueles em andamento?



Q5. Quais as premissas metodológicas adotadas para estimar o impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas?

Q6. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2025 a 2027, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2025, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2025?

Q7. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 e os valores associados a esses passivos?

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a Regra de Ouro?

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

Q13. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?

Q14. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

Q15. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita, vinculação de receita e geração de despesa)?

14. Pelo teor das questões, percebe-se que as sete primeiras cuidam dos aspectos fiscais propriamente ditos, envolvendo análises quantitativas, e as oito subsequentes tratam dos aspectos de conformidade voltados à gestão orçamentária a cargo do Poder Executivo, bem como ao controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal de Contas.

I.4 Metodologia e Limitações

15. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Os procedimentos de fiscalização aplicados envolveram análise documental, análise quantitativa e pesquisas na legislação pertinente, na jurisprudência temática e na literatura especializada.

16. A principal limitação aos exames efetuados decorre das inovações trazidas pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, com algumas disposições sendo aplicadas pela primeira vez no bojo do PLDO 2025, conforme destacado na Exposição de Motivos 15/2024 MPO (peça 7). Nesse sentido, citam-se:

i) o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência e o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública;



ii) o impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, fruto do processo de revisão de gastos que visa reduzir a pressão das despesas obrigatória, garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado e aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento;

iii) a proporção de recursos a ser considerada para a continuidade de investimentos em andamento.

I.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle

17. O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2025 constantes do AMF, quais sejam, R\$ 2.319,7 milhões e R\$ 2.348,8 milhões, respectivamente (peça 11, p. 27).

18. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

I.6 Processos Conexos

19. Foram identificados ao menos quatro processos que guardam conexão com os temas do PLDO 2025 selecionados para fins deste acompanhamento. A temática das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado instituídas no exercício de 2023 é abordada no TC 039.004/2023-6 (rel. min. Vital do Rêgo).

20. Merecem destaque, ainda, os acompanhamentos sobre aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2024 (TC 007.754/2023-0, rel. min. Jhonatan de Jesus) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2024 (TC 033.438/2023-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), bem como a consulta acerca de regra contingenciamento prevista na LDO 2024 (TC 002.080/2024-9, rel. min. Jhonatan de Jesus).

II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

II.1 Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 são compatíveis com as estimativas de mercado?

21. A tabela a seguir apresenta os parâmetros utilizados no PLDO 2025. Foram destacados os que afetam as estimativas das receitas e despesas primárias. As receitas primárias são afetadas basicamente pelo Produto Interno Bruto (PIB) e pela carga tributária. As despesas primárias são afetadas basicamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 1 – Parâmetros macroeconômicos do PLDO 2025

Parâmetros	RARDP 1/2024	PLDO			
	2024	2025	2026	2027	2028
IPCA (%)		3,10%	3,00%	3,00%	3,00%
PIB - crescimento real (%)		2,80%	2,58%	2,62%	2,51%
PIB (R\$ bilhões correntes)	11.541,7	12.388,0	13.237,4	14.132,3	15.068,3

Fontes: PLDO 2025 - Anexo IV (peça 11, p. 12) e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União ARDP 1BIM24 (peça 20, p. 10).

22.A tabela seguinte apresenta os parâmetros publicados no Boletim Focus de 14/5/2024. O Boletim Focus é uma publicação semanal do Banco Central do Brasil (Bacen) que apresenta as estimativas do mercado para os principais indicadores econômicos.



23.O Boletim Focus apresenta valores até 2027. Para 2028 foram repetidos os valores de 2026/2027.

Tabela 2 – Parâmetros do Boletim Focus

Parâmetros	2024	2025	2026	2027	2028
IPCA (%)	3,76%	3,66%	3,50%	3,50%	3,50%
PIB - crescimento real (%)	2,09%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%

Fonte: Boletim Focus de 10/5/2024 (peça 21).

24.O Boletim Focus não divulga a previsão do mercado para o crescimento nominal do PIB. Para efeito de comparação com a projeção do PLDO, usou-se a projeção do mercado para o crescimento real do PIB e uma estimativa para o deflator implícito em função do IPCA.

25.A tabela a seguir apresenta parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO 2025 e do Boletim Focus. O deflator é calculado a partir dos valores correntes do PIB, descontando o crescimento real. O deflator ajustado é o deflator anteriormente calculado multiplicado pela proporção entre as estimativas para o IPCA. O PIB estimado parte da base comum de 2024 e os demais valores são calculados usando a estimativa de crescimento real do PIB segundo o Boletim Focus e o deflator anteriormente calculado. A comparação é feita entre as duas estimativas para o PIB.

Tabela 3 – Parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO e do Boletim Focus

Dados do PLDO 2025					
Parâmetros	2024	2025	2026	2027	2028
PIB real (%)		2,80%	2,58%	2,62%	2,51%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	11.541,7	12.388,0	13.237,4	14.132,3	15.068,3
Variação nominal do PIB		7,33%	6,86%	6,76%	6,62%
IPCA acum (%)		3,10%	3,00%	3,00%	3,00%
Dados do Boletim Focus de 10/5/2024					
IPCA (%)		3,66%	3,50%	3,50%	3,50%
PIB - crescimento real (%)		2,09%	2,00%	2,00%	2,00%
Dados calculados a partir do PLDO 2025 e do Boletim Focus					
Deflator segundo PLDO (%)		4,41%	4,17%	4,03%	4,01%
Deflator ajustado pelo IPCA do Boletim Focus		5,21%	4,86%	4,71%	4,68%
PIB estimado (R\$ bilhões)	11.541,7	12.396,3	13.259,2	14.161,0	15.120,4
Variação nominal do PIB		7,40%	6,96%	6,80%	6,77%
PIB - comparação		0,1%	0,2%	0,2%	0,3%

Fontes: Dados das tabelas anteriores.

26.Como pode-se observar, o mercado projeta menor crescimento real do PIB e maior inflação. Isso faz com que as projeções para o crescimento nominal, que consideram o crescimento real e a inflação, fiquem muito próximas. Como consequência, as estimativas do PIB diferem de 0,3% ou menos nos anos de 2025 a 2028. Esta evolução indica que as expectativas oficiais e do mercado para o PIB nominal são bastante próximas.

27.Com relação às projeções para a despesa primária total (DPT), o principal parâmetro é o IPCA. Como pode-se verificar na tabela a seguir, as projeções da DPT apresentadas no PLDO 2025 são crescentes em comparação com as feitas com base no IPCA segundo o mercado. Esse é o efeito de se acrescentar parte do crescimento do PIB ao crescimento do limite para as despesas nos termos do Regime Fiscal Sustentável.

Tabela 4 – Evolução da Despesa Primária Total



Item	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Despesa Primária Total - PLDO	2.129,9	2.184,5	2.348,8	2.487,3	2.570,3	2.689,6
DPT - projeção segundo mercado	2.129,9	2.210,0	2.290,9	2.371,1	2.454,1	2.540,0
Diferença absoluta (em R\$ bilhões)		25,5	-57,9	-116,2	-116,2	-149,7
Diferença relativa		1,17%	-2,46%	-4,67%	-4,52%	-5,56%
IPCA - projeções do mercado		3,76%	3,66%	3,50%	3,50%	3,50%

Fontes: Anexo IV do PLDO 2025 (peça 11, p. 27) e Boletim Focus de 10/5/2024 (peça 21).

28. Como visto nesta seção, os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2025 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 10/5/2024. Os valores do PIB a preços correntes (ou PIB nominal), principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foram estimados no PLDO 2025 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As projeções do IPCA feitas pelo mercado são superiores às feitas no PLDO 2025. Como as regras para cálculo dos limites para as despesas primárias permitem variações acima da inflação, de até 70% do crescimento real das receitas nos termos do RFS, as projeções para as despesas feitas no PLDO 2025 ficam acima das despesas corrigidas pela inflação.

II.2 Estimativa da Receita Primária, Limite da Despesa Primária e Resultado Primário

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2025 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 é factível?

29. Nesta seção analisam-se as projeções feitas no PLDO 2025 para as receitas e despesas primárias para verificar se as metas de resultado primário são factíveis.

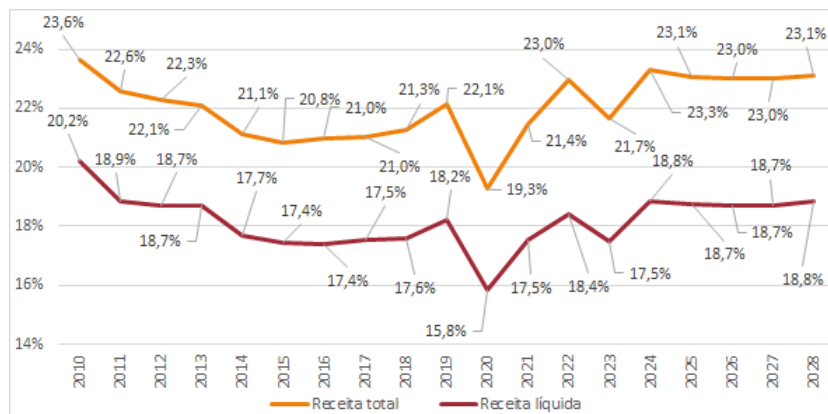
Estimativa da receita primária líquida

30. A estimativa para a receita parte de dois principais parâmetros: PIB e percentual das receitas em relação ao PIB.

31. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos percentuais em relação ao PIB da receita primária total e líquida de transferências constitucionais e legais. Os dados até 2023 das receitas foram obtidos da tabela 2.1-A do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de março de 2024 (peça 23). Os dados de 2024 foram obtidos do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2024 – RARDP (peça 20, p. 10-11) e os dados após 2024 foram obtidos do Anexo IV do PLDO 2025 (peça 11, p. 12 e 27).

32. Para efeito do resultado primário da União, o mais importante é a receita primária líquida de transferências. A recuperação da arrecadação observada em 2019 foi abortada pela pandemia, fazendo com que a receita diminuísse como proporção do PIB em 2020. Já em 2021 e 2022, observou-se rápida recuperação, voltando a 18,4% em 2022, acima dos 18,2%, observado em 2019. Nova queda foi observada em 2023, indo a 17,5%. As projeções feitas para os anos seguintes oscilam entre 18,7% e 18,8% do PIB, acima dos valores recentes, retomando um patamar observado apenas antes de 2012. Dada a recente evolução da arrecadação, as projeções para os anos a partir de 2024 parecem otimistas.

Gráfico 1 – Receita primária total e líquida de transferências - em % do PIB


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fontes: Dados até 2023 - RTN de mar/2024, tabela 2.1-A (peça 23).
 Dados de 2024 - RARDP 1BIM24 (peça 20, p.10 e 11).
 Dados após 2024 - PLDO 2025, Anexo IV (peça 11, p. 12 e 27).

33. Na análise que se segue, adota-se a seguinte nomenclatura:

RPT Receita Primária Total

RPL Receita Primária Líquida

DPT Despesa Primária Total

RP Resultado Primário ($RP = RPL - DPT$)

rpt, rpl, dpt e rp representam as respectivas proporções em relação ao PIB

34. A tabela a seguir apresenta estimativas para a RPL tendo como base a rpl e as estimativas para o PIB apresentadas na Q1. Nas três primeiras linhas são apresentados os valores projetados no PLDO 2025. Nas três linhas seguintes são apresentados os valores projetados com dados de acordo com o mercado. Para estas projeções, usou-se o percentual rpl de 18,4%, que foi o maior índice observado desde 2013, que pode ser considerado otimista. As projeções do PIB do PLDO 2025 são bem próximas das projeções feitas com base no mercado, mas as projeções feitas no PLDO 2025 para o percentual rpl podem ser consideradas otimistas.

Tabela 5 – Projeções para a Receita Primária Líquida (RPL)

R\$ bilhões

	Ano	2024	2025	2026	2027	2028
PLDO 2025	PIB	11.541,7	12.388,0	13.237,4	14.132,3	15.068,3
	rpl	18,8%	18,7%	18,7%	18,7%	18,8%
	RPL	2.169,8	2.316,6	2.475,4	2.642,7	2.832,8
Mercado	PIB	11.541,7	12.396,3	13.259,2	14.161,0	15.120,4
	rpl	18,4%	18,4%	18,4%	18,4%	18,4%
	RPL	2.123,7	2.280,9	2.439,7	2.605,6	2.782,2
Delta RPL		46,2	35,6	35,7	37,1	50,7

Fonte: elaboração própria.

35. Como pode-se notar, as projeções da RPL (Receita Primária Líquida), feitas no PLDO 2025, ficam entre R\$ 35,6 bilhões e R\$ 50,7 bilhões acima do que foi estimado com dados do mercado, podendo ser consideradas otimistas.

Estimativa da despesa primária total

36. Com relação à estimativa da despesa primária, os principais parâmetros são o IPCA e a última despesa realizada.



37. A tabela a seguir apresenta, na primeira linha, as estimativas da DPT publicadas no PLDO 2025 para o período de 2025 a 2028. O valor de 2023 é o efetivamente realizado e o de 2024 foi apresentado na avaliação do 1º Bimestre de 2024 no RARDP. A segunda linha apresenta a projeção da DPT, partindo do último valor observado em 2023 com a correção feita pelo IPCA. A terceira linha apresenta as projeções para o limite de despesas usando o IPCA mais 70% do crescimento real das receitas, de acordo com a nova regra estabelecida na LC 200/2023, arts. 3º, 4º e 5º.

38. A quarta linha apresenta a diferença entre as projeções do PLDO 2025 e os valores estimados para o limite de despesas.

39. A quinta linha apresenta a variação anual baseada nas projeções do PLDO 2025. A sexta linha apresenta o IPCA segundo o Poder Executivo.

40. De acordo com a linha 1, a projeção para 2024 fica ligeiramente abaixo da que seria obtida pelo reajuste pela inflação, em decorrência da regra válida até 2024 de correção do limite das despesas apenas pelo IPCA.

41. Para os anos a partir de 2025, as estimativas apresentadas no PLDO 2025 ficam acima dos valores obtidos pela correção pelo IPCA, mas abaixo dos valores obtidos pela regra do RFS que leva em consideração 70% do crescimento real das receitas. No entanto, em 2025 e 2026 o aumento real das despesas está acima do limite superior de 2,5%.

Tabela 6 – Projeções para a Despesa Primária Total (DPT)

		R\$ bilhões					
Linha	Item	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1	DPT - RTN, RARDP e PLDO	2.129,9	2.184,5	2.348,8	2.487,3	2.570,3	2.689,6
2	DPT corrigida pelo IPCA	2.129,9	2.196,0	2.261,8	2.329,7	2.399,6	2.471,6
3	Limites da DPT (IPCA+70% cresc real receitas)	2.129,9	2.196,0	2.436,7	2.565,9	2.709,1	2.858,1
4	Limite da DPT (IPCA+2,5%)	2.129,9	2.196,0	2.320,6	2.450,0	2.586,6	2.730,8
5	Diferença1 (5)-(3)		-11,4	-87,9	-78,6	-138,8	-168,5
6	Diferença2 (6)-(1)-(4)		-11,4	28,1	37,3	-16,3	-41,2
7	Variação anual		2,56%	7,52%	5,90%	3,34%	4,64%
8	IPCA		3,10%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%

Fontes: Valores de 2023 – RTN mar/2024, tab 2.1 (peça 22).
Valores de 2024 – RARDP 1BIM24 (peça 20, p.18).
Valores após 2024 – Anexo IV do PLDO 2025 (peça 11, p. 27).

Estimativa do resultado primário

42. A tabela a seguinte apresenta os dados projetados pelo PLDO 2025 para o período de 2025 a 2028, conforme a o Anexo IV do PLDO 2025 (peça 11, p.27).

Tabela 7 – projeções do PLDO 2025 para as metas fiscais

Discriminação	2025		2026		2027		2028	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Receita Primária Total	2.857,5	23,07%	3.048,6	23,03%	3.249,0	22,99%	3.482,3	23,11%
Transferências	537,8	4,34%	575,7	4,35%	608,0	4,30%	642,0	4,26%
Receita Primária Líquida	2.319,7	18,73%	2.472,9	18,68%	2.640,9	18,69%	2.840,3	18,85%
Despesas Primárias	2.348,8	18,96%	2.487,3	18,79%	2.570,3	18,19%	2.689,6	17,85%
Obrigatórias	2.175,7	17,56%	2.318,9	17,52%	2.448,2	17,32%	2.587,3	17,17%
Discricionárias do Poder Executivo	173,1	1,40%	168,4	1,27%	122,1	0,86%	102,3	0,68%
Resultado Primário (A)	-29,1	-0,23%	-14,4	-0,11%	70,7	0,50%	150,7	1,00%
Exclusão de despesas (B)	39,9	0,32%	47,5	0,36%	0,0	0,00%	0,0	0,00%
Resultado com exclusão (A+B)	10,8	0,09%	33,1	0,25%	70,7	0,50%	150,7	1,00%
Meta Fiscal (D)	0,0	0,00%	33,1	0,25%	70,7	0,50%	150,7	1,00%
Meta Estatais (E)	-6,2	-0,05%	-7,2	-0,05%	-6,0	-0,04%	-6,4	-0,04%
Meta total (D+E)	-6,2	-0,05%	25,9	0,20%	64,6	0,46%	144,2	0,96%
Esforço ou ampliação	17,0	0,14%	7,2	0,05%	6,0	0,04%	6,4	0,04%
PIB	12.388,0		13.237,4		14.132,3		15.068,3	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Fonte: Anexo IV do PLDO 2025 (peça 11, p. 27).

43. Os valores da receita primária líquida (RPL) apresentados no PLDO 2025 estão de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima da estimativa feita com parâmetros do mercado, como visto anteriormente nesta seção.

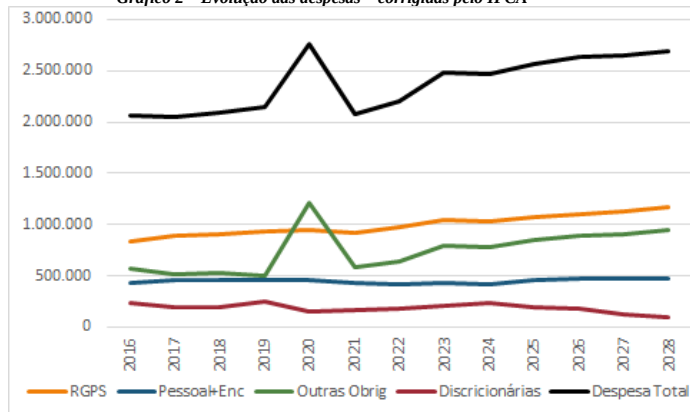
44. Quanto à DPT, os valores propostos ficam acima da evolução da DPT pelo IPCA, mas abaixo do limite calculado pela regra de crescimento real de 70% do aumento real das receitas estabelecidas na LC 200/2023. No entanto, em 2025 e 2026, as despesas ficam acima do limite de crescimento real de 2,5%.

45. O resultado primário proposto para 2025 é de déficit de R\$ 29,1 bilhões e para 2026, de déficit de R\$ 14,4 bilhões. Resultados positivos são previstos apenas a partir de 2027, de R\$ 70,7 bilhões em 2027 e de R\$ 150,7 bilhões em 2028. Para efeito de cumprimento das metas são feitas exclusões de despesas, resultando em superávit de R\$ 10,8 bilhões em 2025 e de R\$ 33,1 bilhões em 2026.

46. Cabe ressaltar que estas projeções do PLDO 2025 levam em consideração o aumento da carga tributária, representada pela proporção da receita primária líquida em relação ao PIB (rpl), conforme apresentado na seção II.2 deste relatório.

47. Além da projeção do resultado primário, é importante analisar a evolução das despesas discricionárias que são calculadas abatendo-se as despesas obrigatórias (previdência, pessoal e outras) das despesas totais. Como já observado em anos anteriores, as margens para as despesas discricionárias diminuíram desde a promulgação da EC 95/2016 em decorrência do aumento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com outras obrigatórias. Segundo as projeções feitas no PLDO 2025, as despesas discricionárias, corrigidas pelo IPCA, apresentam queda acentuada a partir de 2024, conforme pode-se observar no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Evolução das despesas – corrigidas pelo IPCA



Fontes: Valores até 2023 – RTN de mar/2024, tab 2.1 (peça 22).

Valores de 2024 – RARDP 1/2024 (peça 20, p. 18).

Valores após 2024 – PLDO 2025, Anexo IV (peça 11, p. 27).

48. Essas reduções ocorreram apesar do aumento das despesas primárias totais acima da inflação, conforme explicado a seguir.

49. Em 2020, as despesas extraordinárias em decorrência da pandemia de Covid-19 ficaram fora do teto de despesas. Em 2022, 2023 e 2024 também foi autorizada a exclusão de várias despesas do teto. A partir de 2025, segundo a LC 200/2023, os limites para as despesas primárias passaram a incorporar, além da correção do IPCA, até 70% do aumento real estimado para as receitas primárias.



50. Até 2024, os aumentos nas despesas totais permitiram uma certa recuperação das despesas discricionárias.

51. No entanto, a partir de 2024, os aumentos das despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e das outras despesas obrigatórias acima da inflação reduziram o espaço para as despesas discricionárias, havendo projeção de que em 2028 elas fiquem inferiores à metade do valor projetado para 2024, em valores corrigidos, apesar do aumento nas despesas totais.

52. De acordo com o exposto nesta seção, as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado.

53. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024.

54. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, como decorrência da possibilidade de frustrações de receitas, aumento das despesas obrigatórias e limitação do contingenciamento a 25% das despesas discricionárias, cabendo alerta específico ao Poder Executivo.

55. Alerta também deve ser feito de que as despesas projetadas para 2025 e 2026 estão acima do limite de crescimento real de 2,5% ao ano.

II.3 Trajetória da Dívida Pública

Q3. O PLDO 2025 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

56. A efetividade da regra fiscal associada às metas de resultado primário foi enfraquecida ao longo das últimas décadas, tanto pela criação de exceções ad hoc na apuração do resultado fiscal, quanto pelo estabelecimento de metas deficitárias e insuficientemente rigorosas. No período de 2011 a 2015, por exemplo, o texto das LDOs admitia deduzir despesas específicas do cálculo do resultado primário, como determinados investimentos e desonerações tributárias, o que criava uma separação entre o resultado primário formal e o impacto efetivo da política fiscal nas contas públicas. De 2016 a 2023, a meta fiscal estabelecida nas LDOs foi deficitária em todos os anos, além de ter sofrido frequentes modificações ao longo do exercício financeiro ao se constatar o risco do respectivo descumprimento. Assim, paulatinamente foi perdido o intuito de assegurar a sustentabilidade da dívida, que originalmente motivou a introdução do regime de metas fiscais nas LDOs ao final da década de 1990, e, posteriormente, na LRF a partir de 2000.

57. A Emenda Constitucional 109/2021 buscou retomar o foco original, associando as metas fiscais diretamente à sustentabilidade da dívida pública. Essa emenda acrescentou à Constituição o artigo 164-A, que estabelece a obrigação de conduzir as políticas fiscais de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (grifou-se)

58. Adicionalmente, o parágrafo único do art. 164-A ressalta a importância de que a elaboração e a execução de planos e orçamentos reflitam a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

59. A EC 109/2021 também alterou o art. 165, § 2º da Constituição para aperfeiçoar as atribuições da LDO. Com o novo texto, a LDO passa a estabelecer diretrizes de política fiscal e



respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, nos seguintes termos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifou-se)

60. Dessa forma, se antes havia maior liberdade para o Poder Executivo estabelecer políticas e metas fiscais, com a EC 109/2021 tornou-se imperativo considerar a trajetória da dívida ao estabelecer o planejamento fiscal dos anos seguintes. Além disso, a LDO foi escolhida para ser o instrumento central para o cumprimento dessa obrigação.

61. A EC 109/2021, que trouxe as referidas inovações acerca da sustentabilidade da dívida, atribuiu à lei complementar o papel de disciplinar mais detalhadamente o contorno da norma. Quase dois anos e meio após a emenda constitucional, essa lei foi aprovada na forma da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável.

62. Segundo o caput do art. 2º da LC 200/2023, a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. O § 1º do art. 2º da LC 200/2023, adicionalmente, estabelece que a compatibilidade com uma dívida sustentável corresponde ao estabelecimento de metas de resultados primários até a estabilização da relação entre a DBGG e o PIB.

63. Além disso, o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais que acompanha a LDO foi acrescido pela LC 200/2023. Com a mudança, o Anexo de Metas Fiscais deve apresentar o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG em relação ao PIB.

64. O PLDO 2025 marca a primeira inclusão de informações sobre a trajetória decenal da dívida pública no Anexo de Metas Fiscais. Diante disso, é crucial que o Tribunal de Contas da União intensifique o monitoramento deste aspecto no presente acompanhamento e nos próximos, considerando as exigências introduzidas pelo art. 2º da Lei Complementar 200/2023 e pelo art. 164-A da CF/1988.

65. Por esta razão, busca-se responder à seguinte questão nesta auditoria: o PLDO 2025 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a DBGG e o PIB?

66. De início, a resposta a essa pergunta exige a avaliação do demonstrativo acrescentado ao Anexo de Metas Fiscais pela LC 200/2023 para atestar a compatibilidade das metas com a dívida. No PLDO 2025, esse demonstrativo foi apresentado no tópico 'IV.3. Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública dentro do Anexo IV – Metas Fiscais'. A tabela extraída daquele documento apresenta a seguinte previsão de DBGG até 2034:

Tabela 8 – Projeções da Dívida Bruta do Governo Geral - % do PIB

Ano	DBGG	Ano	DBGG
2023	74,4	2029	79,3
2024	76,6	2030	78,9
2025	77,9	2031	78,1
2026	79,1	2032	77,3
2027	79,7	2033	76,1
2028	79,6	2034	74,5

Fonte: PLDO 2025.



67. Pela estimativa apresentada, nota-se uma tendência de aumento até 2027, quando a dívida atinge 79,7% do PIB. Após 2027, há uma redução gradual até atingir 74,5% do PIB em 2034, último ano da série de projeção. Em outros termos, o Poder Executivo transmite a expectativa de que a política fiscal estabilizará a dívida em 2027 e a reconduzirá, até 2034, ao patamar vigente em 2023.

68. Esses resultados parecem compatíveis com a sustentabilidade da dívida, o que resultaria em uma conformidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais mencionadas anteriormente. No entanto, é importante avaliar as premissas que foram utilizadas para o cálculo, como a previsão de resultado primário, taxa de juros e crescimento econômico.

69. A primeira subseção focaliza o resultado primário. Este é o principal fator determinante da dívida para efeitos de auditoria, pois representa a variável diretamente gerenciável pelo governo. A receita primária pode ser elevada por ações de combate à evasão e sonegação fiscal, enquanto a despesa pode ser contida através da limitação de empenho e pagamento, além de revisões que explorem possíveis ganhos de eficiência. Medidas mais significativas, como a reformulação de gastos tributários ineficazes ou a reavaliação das despesas obrigatórias, necessitam geralmente da aprovação de projetos de lei pelo Congresso Nacional. Ainda assim, em muitos desses casos, o Poder Executivo federal detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, de criar a transparência em torno do tema e de subsidiar tecnicamente o debate político. Deste modo, o governo tem a responsabilidade de utilizar seu controle da política fiscal para assegurar a sustentabilidade da dívida, nos termos do art. 164-A da CF/1988 e do art. 2º da Lei Complementar 200/2023.

70. A segunda subseção aborda outros parâmetros que influenciam a dívida, como os juros e o crescimento econômico. Embora não estejam diretamente sob controle do governo, a factibilidade dessas projeções afeta diretamente a trajetória da dívida. Projeções irrealistas do crescimento do PIB ou dos juros podem distorcer a percepção real da trajetória da dívida ou apresentar um cenário mais otimista do que a realidade sugere.

71. Existem outros fatores que influenciam a DBGG, como as políticas monetárias implementadas pelo Bacen, que podem operar de forma relativamente independente das políticas fiscais. Entre 2006 e 2017, por exemplo, a acumulação de reservas internacionais foi um dos principais impulsionadores do aumento da DBGG. No entanto, para os propósitos deste acompanhamento, assume-se que as futuras políticas monetárias autônomas do Bacen terão um impacto neutro. Além da sua previsibilidade complexa, essas políticas são menos passíveis de gestão direta pelo governo.

72. Por fim, a última subseção busca responder à questão de auditoria, avaliando se o PLDO 2025 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a DBGG e o PIB.

II.3.1 Papel da Política Fiscal na Trajetória da Dívida Pública

73. Antes de analisar as metas de resultado primário estabelecidas no PLDO 2025, é relevante discutir determinados aspectos relacionados às despesas com precatórios. Essas despesas poderão ser parcialmente excluídas do cálculo do resultado primário, o que tem efeitos sobre a transparência e a interpretação dos esforços fiscais reais do governo.

74. A Emenda Constitucional 114/2021 estabeleceu um limite para alocação e pagamento de precatórios, conforme definido no art. 107-A do ADCT, com vigência prevista até o término de 2026. Porém, em novembro de 2023, ocorreu o julgamento com resolução de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7047 e 7064. O julgado concluiu pela procedência parcial das ADIs, determinando, entre outros pontos, a declaração da inconstitucionalidade do limite ao pagamento de precatórios instituído pelo art. 107-A do ADCT.

75. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos em anos anteriores, cujo pagamento tivesse sofrido postergação devido ao limite do art. 107-A do ADCT. Por se tratar de crédito



extraordinário, o pagamento dos precatórios acumulados não impacta o limite do Regime Fiscal Sustentável, trazido pela Lei Complementar 200/2023. Além do mais, a decisão do STF permitiu expressamente que o pagamento não onerasse o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO.

76. Para os anos seguintes, os precatórios apresentados até o início de abril de cada ano deverão ser integralmente incorporados no PLOA submetido ao Congresso até o final de agosto, conforme o procedimento regular do art. 100, § 5º, da Constituição. Posteriormente, a dotação orçamentária destinada a esses precatórios deverá ser plenamente executada dentro do ano fiscal subsequente, garantindo assim a quitação total dessas obrigações dentro do período previsto.

77. No entanto, a decisão do STF também isentou das regras fiscais os pagamentos futuros que extrapolassem o antigo limite de precatórios. Por isso, embora o pagamento integral seja realizado na forma regular na execução orçamentária e financeira, uma parcela do dispêndio não será computada para fins de avaliação do cumprimento das regras fiscais. Para determinar o valor dessa parcela, o antigo limite de precatórios continuará sendo apurado anualmente.

78. Vale esclarecer que essa parcela do pagamento de precatórios que deixará de observar as regras fiscais não constitui passivos acumulados devido à aplicação da EC 114/2021. Trata-se apenas das despesas primárias com sentenças judiciais que estariam sendo pagas mesmo que a EC 114/2021 nunca tivesse existido. No entanto, a decisão judicial trouxe uma possibilidade de desconto da meta de resultado primário até o ano de 2026, semelhante aos abatimentos da meta que existiam até 2015.

79. De qualquer modo, devido a esse tratamento fiscal que deverá ser dado até 2026, o Poder Executivo estimou o limite de precatórios para os anos seguintes e criou uma previsão da provável despesa que será deduzida das metas fiscais. Segundo os cálculos do PLDO 2025, a dedução será de R\$ 39,85 bilhões em 2025 e de R\$ 47,46 bilhões em 2026, valores que representam 0,32% e 0,36% do PIB, respectivamente.

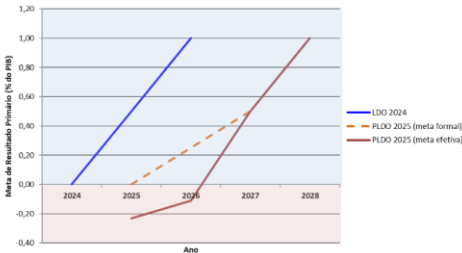
80. A dedução dos precatórios pode transmitir a ideia equivocada de que a respectiva despesa é inexistente ou de que o impacto não é responsabilidade da política fiscal do governo. Contudo, é crucial entender que os R\$ 87,31 bilhões devem ser considerados dentro da política fiscal, pois não são resquícios de governos anteriores, mas sim uma parte da despesa obrigatória que ocorreria independentemente da EC 114/2021. Esta situação é substancialmente diferente das despesas com juros, que não entram no cálculo do resultado primário por serem vistas como reflexo dos déficits primários de governos anteriores. Difere também das variações de dívida que são excluídas da despesa devido a ajustes patrimoniais e metodológicos, sob a justificativa de que não afetam a demanda agregada ou não constituem elementos da política fiscal corrente. Esse aspecto dos precatórios pode se tornar pouco claro para os usuários da informação, o que ressalta a importância de proporcionar transparência sobre o resultado primário efetivo do governo e sobre sua responsabilidade sobre ele, mesmo que formalmente esses valores sejam deduzidos das metas.

81. Explicado esse contexto, é necessário mostrar que houve uma piora das metas fiscais do PLDO 2025 em comparação com a LDO 2024, conforme demonstrado a seguir. Na LDO 2024 (linha azul), a meta era zerar o déficit em 2024, obtendo resultados primários crescentes de 0,5% e 1% do PIB nos anos de 2025 e 2026, respectivamente. No PLDO 2025, mesmo após considerar a dedução parcial de precatórios, a meta para aqueles mesmos anos foi reduzida para 0,00% e 0,25% do PIB.

Tabela 9 – Alteração das Metas Fiscais

Ano	LDO 2024	PLDO 2025 (meta formal)	PLDO 2025 (meta efetiva)
2024	0		
2025	0,5	0,00	-0,23
2026	1	0,25	-0,11
2027		0,50	0,5
2028*		1	1

* A LC 200/2023 estendeu em um ano o período do Anexo de Metas Fiscais.
Fontes: LDO 2024 e PLDO 2025.



82. Nota-se que, mesmo descontando parcialmente os precatórios, o ajuste fiscal implícito nas metas fiscais foi deslocado para o futuro. O resultado de 1% do PIB que seria obtido em 2026 será buscado somente em 2028. Além do mais, a melhoria de 0,5 pontos percentuais por ano implícita às metas da LDO 2024 foi reduzida para um avanço de 0,25 pontos percentuais por ano, diminuindo o ritmo do ajuste.

83. Considerando-se o resultado primário efetivo, sem o desconto parcial de precatórios, observa-se que projeções superavitárias surgem somente a partir de 2027. Como esse é o resultado primário que importa para a variação da dívida pública, conclui-se que o resultado fiscal deverá deixar de contribuir para o aumento na dívida somente a partir de 2027. O objetivo de iniciar a estabilização efetiva da dívida, portanto, foi postergado para o penúltimo ano do período do Anexo de Metas Fiscais.

84. Nesse contexto, seria importante conhecer qual resultado primário é previsto para os anos posteriores a 2028 na estimativa de dívida. Apesar de ser uma informação essencial para a transparência das projeções da dívida, o Anexo de Metas Fiscais da PLDO 2025 não apresentou esses dados. Por esse motivo, as informações foram solicitadas à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (peça 16) e à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 17). A tabela a seguir apresenta algumas das principais informações sobre agregados fiscais e econômicos utilizadas na projeção da dívida, informadas na Memória de Cálculo (peça 30, item não digitalizável) e na Tabela de Premissas - Variáveis Fiscais (peça 29, item não digitalizável):

Tabela 10 – Principais premissas da projeção da DBGG no PLDO 2025



Ano	Crescimento o real do PIB	Taxa real implícita da DBGG (com base no deflator do PIB) (%)	Taxa real implícita da DBGG (com base no IPCA) (%)	Resultado primário - Governo Central (% do PIB)	Receita Líquida Ajustada – crescimento real em junho do ano anterior (%)	Limite da Despesa LC 200/2023 - crescimento real (%)
2025	2,80	3,73	5,01	-0,23	8,46	2,50
2026	2,58	3,29	4,49	-0,11	9,13	2,50
2027	2,62	3,30	4,35	0,50	4,20	2,50
2028	2,51	3,14	4,15	1,00	2,92	2,05
2029	2,59	3,08	3,97	1,16	4,15	2,50
2030	2,66	3,22	4,02	1,34	3,42	2,39
2031	2,73	3,21	3,97	1,51	3,48	2,43
2032	2,81	3,23	3,95	1,68	3,48	2,43
2033	2,90	3,25	3,94	1,86	3,51	2,45
2034	3,00	3,24	3,91	2,05	3,56	2,49

Fontes: Memória de Cálculo (peça 30), Tabela de Premissas - Variáveis Fiscais (peça 29), Grade de Parâmetros (peça 39).

85. Observa-se que o Poder Executivo estabeleceu metas fiscais deficitárias para os dois primeiros anos, enquanto prevê resultados primários positivos e crescentes nos anos seguintes. No entanto, é importante examinar se a escolha de postergar o ajuste fiscal para anos posteriores tem justificativa econômica.

86. Na teoria econômica, o conceito de hiato do produto é central para entender as decisões de política fiscal ideal em diferentes fases do ciclo econômico. O hiato do produto refere-se à diferença entre o produto real de uma economia (o PIB real) e seu produto potencial (o PIB que a economia poderia atingir em pleno emprego). Quando o hiato do produto é positivo, a economia está operando acima de sua capacidade, geralmente acompanhada de pressões inflacionárias. Nesse cenário, a política fiscal recomendada é contracionista, ou seja, o governo deveria gerar superávits para esfriar a economia e controlar a inflação. Por outro lado, um hiato do produto negativo indica que a economia está abaixo de sua capacidade, com recursos subutilizados e desemprego mais alto. Neste caso, a política fiscal expansionista é apropriada para estimular a economia e impulsionar o crescimento em direção ao produto potencial do sistema econômico. Assim, a relação entre o hiato do produto e a política fiscal ajuda a alinhar as ações do governo com as necessidades econômicas do momento, buscando estabilizar a economia e promover um crescimento sustentável.

87. De acordo com informações disponíveis no portal eletrônico da Instituição Fiscal Independente (IFI), as estimativas realizadas pela instituição em 21/3/2024 indicam que o hiato do produto foi positivo no segundo semestre de 2022 e durante todo o ano de 2023. A última ocorrência de um hiato do produto negativo, segundo a série histórica da instituição, foi em 2014, sinalizando que a economia atualmente opera acima do seu potencial.

88. Para complementar este diagnóstico, esta equipe de fiscalização aplicou a metodologia desenvolvida por Junior, Briceño e Sousa (2022) descrita no estudo 'Minding the output gap: A Hamilton Filter Approach and Updated Estimates for the Brazilian Economy'. Os resultados obtidos indicam um hiato do produto superior a 2,25% durante todo o ano de 2023, reforçando as evidências apresentadas pela IFI.

89. Portanto, o aquecimento econômico observado desde 2022 pode não se alinhar bem com a decisão de perseguir metas de déficits primários nos dois primeiros anos do PLDO 2025, conforme previsto no Anexo de Metas Fiscais. Se este ritmo de crescimento econômico persistir, há



possibilidade de que a política fiscal vigente não atue de forma anticíclica, ampliando, assim, os impactos do ciclo econômico.

90. Por meio dos ofícios das peças 16 e 17, esta equipe requisitou informações, caso estivessem disponíveis, acerca de avaliação ou justificativas do governo a respeito do hiato do produto e da decisão de postergar o ajuste fiscal mesmo diante de sinais de aquecimento econômico. A resposta da Secretaria de Política Econômica (SPE), acostada ao processo como peça 36 (Nota 6/2024/SPF/SPE-MF), destaca que o hiato do produto apurado pelo Bacen foi de -0,60 p.p. em dez/2023 e que as estimativas divergem entre as instituições devido às diferentes metodologias e dados utilizados, bem como à complexidade inerente ao cálculo. Com efeito, o hiato do produto informado no anexo estatístico do último relatório de inflação de 2023, publicado pelo Bacen, apresenta sinal negativo (PIB abaixo do potencial). Por outro lado, esta equipe constatou que os dados do Bacen também mostram uma tendência de aumento no hiato do produto ao longo de 2022 e 2023, com os valores se aproximando de zero.

91. Para os anos seguintes, a SPE expressou a seguinte avaliação (peça 36, p. 1):

A estimativa considerada pela SPE para o PIB potencial resulta de uma combinação de resultados derivados por vezes de modelos econométricos, por vezes de modelos dinâmicos; da observação de estimativas utilizadas pelo mercado para essa variável e ainda passa por uma avaliação qualitativa, considerando impactos de políticas e medidas ainda não vislumbrados em dados correntes. As estimativas atuais apontam para hiato levemente negativo em 2024 e próximo da neutralidade em anos subsequentes, cenário que é consistente com a inflação no centro da meta e com taxa de juros básica também neutra.

92. Embora a resposta da SPE contribua para esclarecer a política fiscal adotada no PLDO 2025 à luz do cenário econômico vigente, cabe destacar que a estratégia de buscar superávits primários crescentes de 2027 a 2034 implica um adiamento da consolidação fiscal até um período mais distante e incerto. Essa abordagem pode introduzir vulnerabilidades ao equilíbrio das contas públicas, dado que flutuações na demanda ou outros choques adversos poderiam restringir futuramente a capacidade do governo de implementar políticas efetivas em resposta a ciclos econômicos.

Quadro 1 – Risco 1 – Escolha das metas de resultado primário ante ciclos econômicos

Item	Descrição
Hiato do Produto	Segundo a IFI, o hiato do produto foi positivo no segundo semestre de 2022 e durante todo o ano de 2023, indicando que a economia opera acima do seu potencial. A última vez que isso ocorreu foi em 2014. Utilização da metodologia de Junior, Briceño e Sousa (2022) neste acompanhamento mostrou um hiato do produto superior a 2,25% em 2023, confirmando as estimativas da IFI. O Bacen estimou um valor negativo (0,60%) em dezembro de 2023, mas os dados da instituição também mostram uma queda ao longo de 2022 e 2023, comparado a anos anteriores.
Implicações de Política Fiscal	A manutenção de déficits primários em 2025 e 2026, apesar da possibilidade de aquecimento econômico, pode falhar em ser anticíclica, exacerbando os efeitos do ciclo econômico.
Expectativas Governamentais	O governo planeja alcançar superávits positivos e crescentes de 2027 a 2034, o que posterga a realização de superávits significativos para um futuro incerto. Isso envolve riscos em caso de choques de demanda ou outros fatores adversos, comprometendo a capacidade de resposta a volatilidades econômicas.

Fonte: elaboração própria.

93. Um segundo risco existente diz respeito ao próprio alcance do centro da meta fiscal. Com o início da vigência do RFS, a meta fiscal passou a incluir intervalos de tolerância. Sob essa nova disciplina, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º e 2º bimestres de 2024 não apontaram a necessidade de limitação de empenho ou de movimentação financeira, mesmo projetando um resultado primário para 2024 abaixo do centro da meta. Segundo o entendimento do Poder Executivo, respaldado nos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, da Lei



Complementar 200/2023, a limitação só seria necessária caso as receitas e despesas projetadas indicassem um resultado primário inferior ao limite mínimo da meta. Cabe mencionar que esta Corte de Contas emitiu alerta específico sobre o tema, veiculado nos termos do item 9.1 do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, in verbis:

9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com os arts. 4º, § 5º, I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros;

94. Dessa forma, o controle da política fiscal via limitação da despesa discricionária não será orientado pelo centro da meta. Consequentemente, em situações de frustração de receita, o resultado tende a se aproximar do limite inferior. De modo contrário, em situações de excesso de receita, não existem impedimentos para que o governo aumente as despesas até esgotar novamente o espaço fiscal disponível, levando o resultado primário de volta ao limite inferior. A Lei Complementar 200/2023, em seu art. 3º, § 7º, por exemplo, permite que a execução financeira exceda o limite de despesa primária estabelecido, desde que não haja risco de descumprimento da meta fiscal. Portanto, apesar das bandas simétricas, existe um viés assimétrico que aumenta a probabilidade de resultados abaixo do centro da meta, independentemente do desempenho da receita e da economia.

95. Diante desse contexto, esta equipe questionou (peças 16 e 17) se a projeção da dívida havia considerado o centro da meta. As respostas, conjuntamente com as planilhas eletrônicas encaminhadas (peças 29 e 30), possibilitaram entender a premissa adotada nas projeções. Em 2024, por exemplo, considerou-se o resultado primário previsto na 1ª Avaliação Bimestral da Receita e da Despesa Primária, um déficit de R\$ 9,3 bilhões, embora o centro da meta para 2024 seja um resultado nulo. Em direção oposta, em 2025 considerou-se que o resultado primário será R\$ 10,8 bilhões acima do centro da meta. Já em 2026 e 2027, foi considerado exatamente o centro da meta. Além disso, em 2025, 2026 e 2027, antes de lançar o valor no modelo de projeção, foi reinserida a despesa com precatórios, pois a dívida é determinada pelo resultado primário efetivo, independentemente dos termos da decisão do STF.

96. No geral, os resultados primários considerados na projeção da dívida podem ser considerados otimistas, conforme informado na Tabela 9. O déficit apresentado no segundo relatório de avaliação bimestral de 2024, por exemplo, já se tornou maior que aquele estimado no primeiro bimestre. Apesar de a ajuda ao Rio Grande do Sul não ser computada na meta, seu efeito fez o resultado primário efetivo projetado alcançar R\$ 27,47 bilhões em 2024, o que já é bem próximo do limite inferior da meta em 2024 (R\$ 28,76 bilhões). Quanto a 2025, há uma folga em relação à meta. E nos anos seguintes, estima-se que será obtido exatamente o centro da meta.

Tabela 11 – Resultado Primário do Governo Central

	R\$ bilhões				
Informações	2024	2025	2026	2027	2028
1. Resultado Primário do Governo Central (utilizado na projeção da dívida)	-9,3	-29,1	-14,4	70,7	150,7
2. Exclusão para fins de meta (Pecatórios STF)	0	39,9	47,5	47,5	47,5
Resultado Primário, com a exclusão (1)+(2)	-9,3	10,8	33,1	70,7	150,7
Meta de Resultado Primário	0	0	33,1	70,7	150,7

Fonte: PLDO 2025.

97. A equipe deste acompanhamento utilizou os dados que compuseram a projeção decenal da dívida, informados pelo Poder Executivo, para simular qual seria o efeito de se obter um resultado primário equivalente ao limite inferior da meta. A Tabela 12 apresenta o resumo dessa simulação. O resultado mostra que, se o Poder Executivo obtiver resultados correspondentes ao limite inferior



da meta de resultado primário nos anos de 2024 a 2028, a dívida em 2034 será 1,3 pontos percentuais acima da que foi projetada.

Tabela 12 – Efeito na dívida de eventual obtenção de resultados primários equivalentes ao limite inferior da meta

Informações	2024	2025	2026	2027	2028	Total
A. Result. Primário da Projeção da Dívida	-9,30	-29,10	-14,40	70,70	150,70	168,60
B. Result. Primário Efetivo do Limite Inferior	-28,76	-70,87	-47,49	35,37	113,03	1,28
C. Queda no Result. Primário se atingir limite inferior (A)-(B)	19,46	41,77	33,09	35,33	37,67	167,32
D. Queda no Result. Primário Atualizada até 2034 $(C_t) * (1+r)^{2034-t}$	39,40	78,13	57,51	57,13	56,78	288,94
E. Queda no Result. Primário Atualizada até 2034 como % do PIB de 2034 $(D)/PIB_{2034}$	0,18%	0,35%	0,26%	0,26%	0,26%	1,30%

Observações:

-Todos os parâmetros são iguais aos utilizados na projeção do PLDO 2025, alterando-se somente o resultado primário.

-O cálculo presume que o primário 'a menor' se converte em dívida, sendo carregada até 2034 pela taxa de juros nominal implícita da DBGG (r) informada pelo Poder Executivo.

Fonte: elaboração própria.

98. Aplicando os efeitos calculados na Tabela 12 na trajetória da dívida informada no PLDO 2025, o resultado seria aquele informado na Tabela 13.

Tabela 13 – Dívida projetada na PLDO-2025 considerando o resultado primário do limite inferior da dívida

Indicador	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Dívida projetada PLDO2025	76,60%	77,90%	79,10%	79,70%	79,60%	79,30%	78,90%	78,10%	77,30%	76,10%	74,50%
Dívida projetada Limite Inf.	76,77%	78,41%	79,86%	80,72%	80,87%	80,58%	80,19%	79,39%	78,60%	77,40%	75,80%

Fonte: elaboração própria.

99. Cabe explicar que o resultado primário de 2029 a 2034 não foi alterado na simulação, pois os valores não dizem respeito a metas de resultado primário, e sim projeções baseadas na própria dinâmica de evolução da despesa e da receita baseada no RFS. Alterar essas projeções exigiria arbitrar novas variações da receita líquida ajustada, o que, além de precário por envolver muita incerteza, extrapola a intenção de avaliar o risco associado ao limite inferior das metas.

Quadro 2 – Risco 2 – Premissa sobre a política fiscal ante os intervalos de tolerância da meta

Item	Descrição
Intervalos de tolerância para a meta	Com a introdução do Regime Fiscal Sustentável, a meta fiscal de resultado primário passou a prever margem de tolerância de até 0,25 pontos percentuais do PIB.
Foco da limitação de empenho e pagamento	A interpretação que tem sido adotada pelo Poder Executivo Federal, com amparo na LC 200/2023, é de que a limitação de empenho e pagamento deve ser realizada somente quando houver risco de descumprimento do limite inferior da meta.
Projeções de Dívida	As projeções oficiais assumem o alcance do centro da meta fiscal.

Fonte: elaboração própria.

100. O terceiro risco envolvido na projeção apresentada pelo Poder Executivo diz respeito à compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas parlamentares e mínimos constitucionais de saúde e educação.

101. O Relatório de Projeções Fiscais (RPF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional em março de 2024, mostra que o somatório das despesas obrigatórias e despesas com emendas e mínimos de saúde e educação tende a consumir o espaço dentro do limite da despesa primária nos próximos anos. No cenário de referência do RPF mar-2024, em 2030 aquele somatório já extrapolaria o limite da despesa primária, com agravamento da situação nos anos seguintes.



102. Nos ofícios de requisição encaminhados ao MPO e ao MF (peças 16 e 17), foram solicitadas informações sobre a despesa discricionária líquida de emendas e mínimos constitucionais estimada no PLDO 2025. Segundo o MF, não há estimativa sobre essas despesas nos anos posteriores a 2028, pois a metodologia utilizada para projetar a dívida naquele período considera somente o agregado total da despesa primária. O MPO, por sua vez, informou os valores até o último ano abrangido pelo AMF, de 2024 a 2028, conforme detalhado na Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 28). As estimativas são surpreendentes, pois a despesa discricionária líquida de emendas e mínimos constitucionais cai de R\$ 100,9 bilhões em 2024 para R\$ 11,7 bilhões em 2028, uma redução de 88%. Esses dados estão evidenciados na Tabela 14.

Tabela 14 – Discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos de saúde e educação

Apuração	2024	2025	2026	2027	2028
Discricionárias totais	204.464,6	212.673,8	212.301,7	168.017,1	151.088,3
Emendas (RP 6, 7 e 8)	44.672,8	39.597,0	43.894,0	45.938,5	48.792,3
Discricionárias líquidas das emendas	159.791,8	173.076,8	168.407,7	122.078,6	102.296,0
Parcela destinada aos mínimos de saúde e educação	58.845,1	56.482,2	63.531,4	76.687,5	90.544,0
Discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos de saúde e educação	100.946,7	116.594,6	104.876,3	45.391,1	11.752,0

Fonte: Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 28).

103. Como visto, a estimativa da dívida apresentada no PLDO 2025 parte da premissa de que a despesa, ao longo de todo o período, crescerá em ritmo inferior à receita, em cumprimento ao RFS. Essa dinâmica explica o resultado primário com tendência de crescimento contínuo e persistente ao longo de toda a série de projeção, premissa fundamental para que haja a estabilização da dívida. No entanto, essa premissa pode ser irrealista se não houver revisão das despesas obrigatórias ou das discricionárias vinculadas à receita. A compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação poderia resultar, no limite, em shutdown da máquina pública ou no abandono da âncora fiscal instituída pelo RFS.

104. Neste ponto da análise, é crucial avaliar se a LC 200/2023 assegura recursos suficientes para o funcionamento adequado da administração pública. De acordo com essa lei, está garantida a execução de pelo menos 75% da dotação destinada às despesas discricionárias, o que, em teoria, mitigaria os riscos de comprometimento das estruturas administrativas. Contudo, essa proteção às despesas discricionárias ocorre principalmente na fase de execução, não na de fixação do orçamento. Para cumprir o limite estabelecido para a despesa primária, o governo poderá ser obrigado a reduzir as dotações para despesas discricionárias devido ao crescimento das despesas obrigatórias e dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Ademais, embora a LC 200/2023 proteja as despesas discricionárias de forma geral, observa-se que a compressão se manifesta especificamente nas despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais.

105. Também é válido questionar se o risco indicado nesta análise seria mitigado pelas vedações que a LC 200/2023 estabelece na hipótese de a participação da despesa obrigatória alcançar 95% das despesas sujeitas ao limite do RFS. Porém, as vedações constituem mecanismos que dificultam o aumento na obrigatória, mas não garantem a revisão da despesa já existente. Além disso, a referida norma atinge somente as despesas obrigatórias sujeitas ao limite do RFS, sem considerar, por exemplo, as emendas impositivas e mínimos constitucionais que tenham sido alocados em ações orçamentárias discricionárias.

106. Nesta análise, fica evidente que o governo enfrenta um risco significativo de compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais, um desafio que parece não ser diretamente resolvido pelas disposições da LC 200/2023. Diante disso, é fundamental investigar se foram propostas medidas eficazes pelo governo para abordar essa questão.

107. No documento do AMF referente às medidas de receita, por exemplo, são destacadas várias iniciativas específicas, como a compensação tributária, a transação tributária e o voto de



qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Por outro lado, ao discutir as estratégias de revisão de despesas, o foco recai principalmente em melhorias na governança e na implementação de processos para revisão e redução de benefícios irregulares, sem mencionar propostas legislativas específicas para endereçar o desafio das despesas obrigatórias. Esta omissão fragiliza a premissa, adotada na projeção decenal da dívida, de que a despesa primária real irá crescer a uma taxa de 70% do crescimento real da receita.

108. Ao presumir que as medidas de controle do crescimento das despesas, como estabelecido pelo RFS, estabilizarão a dívida, subentende-se uma expectativa de alterações nas normas constitucionais e infraconstitucionais que regem as despesas obrigatórias e discricionárias vinculadas à receita no médio prazo. Esta abordagem adota uma visão otimista, antecipando que, eventualmente, essas questões serão eficazmente resolvidas, permitindo que as despesas permaneçam sob controle, dentro dos parâmetros do RFS.

Quadro 3 – Risco 3 – Compressão das despesas discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos de saúde e educação

Item	Descrição
Despesas Obrigatórias e Rígidas	O volume crescente de despesas obrigatórias e discricionárias vinculadas à receita ameaça consumir o espaço fiscal delimitado pelo limite da despesa primária ao longo dos anos de projeção da dívida. Sem alteração na legislação, segundo projeções do RPF de março de 2024, a despesa extrapolaria o limite do RFS em 2030.
Projeções Fiscais	O Relatório de Projeções Fiscais (março de 2024) indica que, sem uma alteração da legislação, as despesas obrigatórias e com dotações proporcionais à receita tendem a extrapolar o limite da despesa primária de 2030 em diante. Dados informados pela SOF (peça 28) confirmam essa análise, ao mostrar que as despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais terão uma redução provável de 88% de 2024 a 2028.
Riscos à Estabilidade Fiscal	Sem revisão da legislação, o aumento das despesas obrigatórias e despesas com dotações proporcionais à receita pode levar a um shutdown da máquina pública ou comprometer a âncora fiscal do RFS.
Medidas de Revisão de Despesas do PLDO 2025	O texto menciona melhorias em governança e processos de corte em benefícios irregulares, por exemplo, mas não cita propostas concretas para alterar a legislação e endereçar diretamente o risco.

Fonte: elaboração própria.

II.3.2 Demais premissas da projeção da dívida

109. O PIB tem um efeito significativo na trajetória da dívida, visto que o indicador usual para mensurar a dívida considera o estoque de obrigações relativamente ao tamanho do produto. Por isso, é necessário avaliar a premissa utilizada na projeção decenal da dívida.

110. Para essa avaliação, esta equipe de fiscalização coletou dados sobre as expectativas de mercado registradas na pesquisa Focus, divulgada pelo Bacen, e a previsão realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no World Economic Outlook (WEO) de abril de 2024. No caso da Focus, foram utilizadas as projeções feitas na mesma data da grade de parâmetros macroeconômicos da SPE usada no PLDO 2025, ou seja, 13/3/2024. Quanto ao WEO, que é publicado duas vezes ao ano, utilizou-se a edição de abril por ser a mais próxima à data da grade da SPE.

111. Os dados, apresentados na tabela e no gráfico a seguir, mostram que a projeção do PLDO 2025 é mais otimista que a apresentada pelo FMI e pela pesquisa do Bacen junto ao mercado. Para anos posteriores a 2028, para os quais não há estimativas na Focus e no WEO, o governo presume uma aceleração no crescimento, com a taxa chegando a 3% no último ano da série.

Tabela 15 – Comparação do crescimento real adotado na projeção da dívida na PLDO-2025 com a projeção de crescimento de outras fontes na mesma data

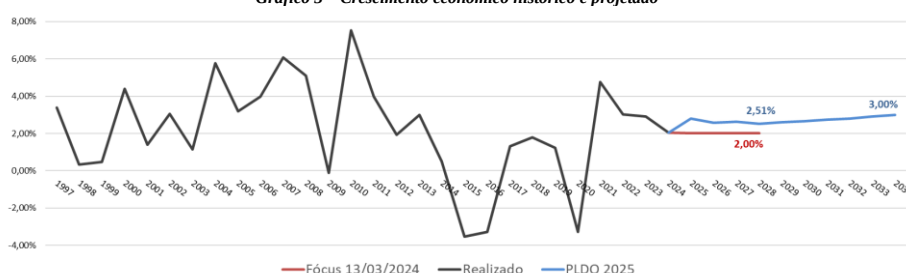


Fonte	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Focus 13/3/2024	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%						
WEO (abril de 2024)	2,12%	2,08%	2,00%	2,00%						
PLDO 2025	2,80%	2,58%	2,62%	2,51%	2,60%	2,66%	2,73%	2,81%	2,90%	3,00%

Não há dados previstos da Focus ou o WEO para anos posteriores a 2028.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Crescimento econômico histórico e projetado



Fonte: Tabela 6612 – ‘Valores encadeados a preços de 1995’ extraída do site eletrônico do IBGE, em 31/5/2024.

Observações:

- Pesquisa Focus de 13/3/2024 e PLDO 2025.

- Para 2024, ano ainda não encerrado e não previsto no PLDO 2025, utilizou-se pesquisa Focus de 24/5/2024, a fim de que o gráfico não tivesse uma descontinuidade nesse ponto.

- A expectativa da WEO de abril de 2024 não foi plotada no gráfico por ser muito próxima ao registrado na Focus, o que prejudicaria a visualização.

112. Outra comparação relevante para avaliar o realismo das premissas de crescimento econômico do PLDO 2025 é a análise histórica. Os resultados dessa análise, apresentados na Tabela 16, mostram que o crescimento médio previsto no PLDO 2025 é bastante superior à média dos últimos anos para diferentes prazos. Mesmo em 2026, ano com menor crescimento na estimativa do PLDO 2025, a variação real do PIB é superior a qualquer uma das médias históricas apuradas. Isso indica que a projeção do governo assumiu a hipótese de que haverá uma quebra estrutural que não estaria ainda refletida nos dados, hipótese difícil de avaliar empiricamente.

Tabela 16 – Comparação do crescimento real do PIB adotado na projeção da dívida do PLDO 2025 com valores históricos

Indicador	Crescimento real do PIB
Média prevista no PLDO 2025 (2025 a 2034)	2,72%
Média dos últimos 10 anos	0,54%
Média dos últimos 10 anos sem anos da Covid-19	0,49%
Média dos últimos 20 anos	2,29%
Média dos últimos 20 anos sem anos da Covid-19	2,46%

Observações:

- ‘Sem Covid-19’ representa a retirada dos anos de 2020 e 2021.

- Os indicadores foram calculados pela média aritmética simples das taxas, para facilitar a interpretação do leitor. Porém, a análise pela média geométrica (ou pela acumulação das taxas) não alteraria a conclusão, pois resultaria em valores próximos: 2,72%; 0,50%; 0,46%; 2,25%; 2,42%, lidos de cima para baixo na tabela.

Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados pelo IBGE e da grade de parâmetros informada pelo Poder Executivo (peça 39).

113. No caso da taxa implícita real de juros da DBGG, é importante esclarecer que não há previsão disponível no mercado para fazer a comparação diretamente. Por isso, esta equipe projetou esse indicador com base na Selic real esperada pelo mercado na Focus de 13/3/2024, data equivalente à das estimativas da SPE incorporadas ao PLDO 2025. Os dados, conforme



apresentado na Tabela 17, mostram que a projeção adotada pelo governo para o custo real da dívida é mais otimista que as estimativas baseadas nas expectativas de mercado para a Selic real.

Tabela 17 – Comparação da Taxa Implícita Real de Juros adotada na projeção da dívida no PLDO 2025 com projeções baseadas em expectativas de mercado

Fonte	2024	2025	2026	2027
Previsão baseada na expectativa de mercado (modelo linear)	5,56%	5,44%	5,44%	5,44%
Previsão baseada na expectativa de mercado (modelo ARIMA)	5,31%	5,17%	5,18%	5,18%
Taxa implícita real DBGG - PLDO 2025	5,01%	5,01%	4,49%	4,35%

- Nas previsões da equipe de fiscalização, utilizou-se como variável dependente a taxa implícita real da DBGG, e como variável independente a Selic Over Real. O valor real, em ambas as variáveis, foi calculado com base no IPCA, por ter maior disponibilidade que o deflator do PIB nos dados de expectativa de mercado.

- Os modelos foram treinados com dados mensais de jan/2007 a dez/2023 (204 observações).

- A data da Pesquisa Focus é a mesma da grade da Secretaria de Política Econômica utilizada no PLDO 2025, ou seja, 13/3/2024.

- O modelo linear apresentou normalidade dos resíduos, mas apresentou autocorrelação. O modelo ARIMA, ao contrário, não apresentou autocorrelação, mas não apresentou resíduos normais. Por isso, optou-se por utilizar ambos os modelos, tentando contornar os defeitos de cada modelo por uma análise conjunta.

- Os resultados do teste de Dickey-Fuller aumentado sugeriram estacionariedade das variáveis.

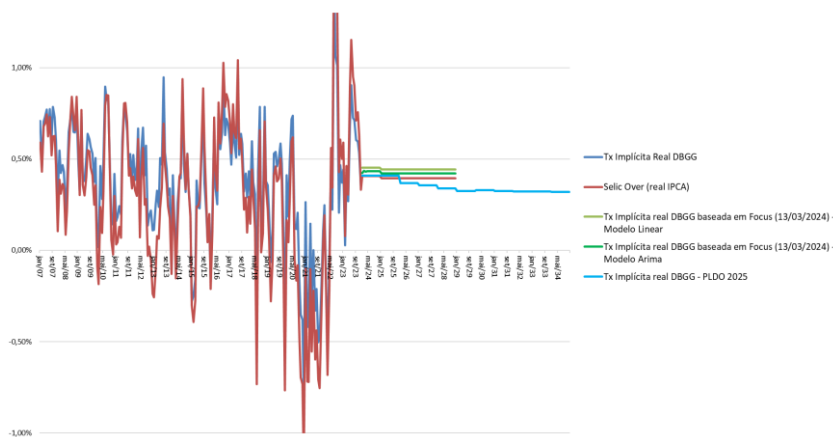
- O ARIMA com variável exógena utilizou a ordem (1, 1, 0), escolhido com base no menor Akaike Information Criterion (AIC).

Fonte: elaboração própria.

114. O gráfico a seguir mostra os dados utilizados no modelo e as previsões, por mês. Nos dados de janeiro de 2007 até o final de 2023, nota-se uma correlação, conforme esperado, entre Selic real e a taxa real implícita da dívida. Além disso, na previsão até 2028, nota-se que os modelos lineares e por Auto-Regressive Integrated Moving Average (Arima) indicam um custo da dívida levemente superior à Selic prevista pelo mercado, o que reflete o prêmio de risco embutido na taxa implícita da dívida.

115. Na comparação com a projeção do PLDO 2025, observa-se que o governo prevê uma gradual redução no custo real da dívida, com valores inferiores ao que seria esperado com base nas expectativas de mercado. Além do mais, para além de 2028, período não abrangido pelas expectativas de mercado, o PLDO 2025 prevê que a taxa implícita real continue caindo, convergindo para um valor de 3,9% ao ano.

Gráfico 4 – Comparação da Taxa Implícita Real de Juros adotada na projeção da dívida no PLDO 2025 com projeções baseadas em expectativas de mercado



Observações:

- Utilizaram-se valores mensais para todas as variáveis, aplicando-se a transformação quando necessário. A previsão informada pelo Poder Executivo, por exemplo, continha valores anuais originalmente.
Fonte: elaboração própria.

116. Comparando com o histórico, nota-se que a taxa implícita real da DBGG média prevista no período do PLDO 2025 (2025 a 2034) é inferior a todos os indicadores de média histórica apurados, com exceção da média dos últimos dez anos sem exclusão dos anos da pandemia. Durante a pandemia, houve forte redução na taxa Selic, com a meta fixada pelo Conselho de Política Monetária (Copom) chegando a atingir 2% ao ano. O efeito desse período fez a média dos últimos dez anos reduzir-se bastante em relação às médias apuradas em períodos mais longos ou às médias que excluem os anos atingidos pela calamidade. Ainda assim, considerando a perspectiva histórica, observa-se algum grau de otimismo nas projeções do PLDO 2025.

Tabela 18 – Comparação entre a premissa da Taxa Implícita Real da DBGG do PLDO 2025 e o histórico

Informação	Valor (%)
Média prevista no PLDO-2025 (2025 a 2034)	4,18
Média dos últimos 10 anos	3,74
Média dos últimos 10 anos sem anos da covid	4,83
Média dos últimos 17 anos	4,60
Média dos últimos 17 anos sem anos da covid	5,29

Observações:
- Foi utilizada o IPCA para descontar a inflação, para manter compatibilidade com a análise anterior, que utilizou as expectativas de mercado.
- Utilizam-se 17 anos, pois a série disponível no portal eletrônico do Bacen tinha início em 2007.
Fonte: elaboração própria, com base em dados do Bacen e da memória de cálculo informada pelo Poder Executivo (peça 30).

117. Ante o exposto, constata-se um viés de otimismo nas premissas acerca do crescimento econômico e do custo real da dívida, tanto em comparação com as expectativas de mercado quanto em comparação com valores históricos. Isso representa um risco para o equilíbrio das contas públicas, pois se a atividade econômica e os juros da dívida não acompanharem as previsões do governo, o estoque da dívida pode ter trajetória bastante distinta daquela apresentada no PLDO 2025.



Item	Descrição
PIB e custo real da dívida mais otimista comparado expectativa de mercado e histórico	A análise realizada pela equipe de fiscalização destaca um viés otimista nas projeções fiscais do governo, evidenciado pelas estimativas de crescimento do PIB e de custo da dívida no PLDO 2025 em comparação com dados de mercado e históricos. Esta constatação sugere uma possível subestimação dos riscos associados ao equilíbrio das contas públicas, caso as previsões governamentais não se concretizem.

Fonte: elaboração própria.

II.3.3 Resposta à Questão de Auditoria Q3

118. Esta seção do relatório, dedicada à análise da projeção decenal da dívida, em conformidade com o art. 164-A da Constituição e o art. 2º da LC 200/2023, visa esclarecer a seguinte questão de auditoria: 'A trajetória de convergência da dívida pública evidencia resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG em relação ao PIB?' A análise conduzida indica que a projeção decenal da DBGG não demonstra resultados fiscais que sustentem a estabilização da dívida, conclusão baseada em quatro fundamentos principais.

119. Em primeiro lugar, as metas fiscais estabelecidas preveem déficits primários nos dois primeiros anos, mesmo diante dos indicativos de relativo aquecimento econômico. Posteriormente, o governo espera alcançar superávits primários crescentes de 2027 a 2034, o que adia a consolidação fiscal para um período mais distante e incerto. Essa estratégia pode acarretar riscos, especialmente se ocorrerem futuros choques de demanda ou outros eventos adversos, limitando a capacidade do governo de manejar flutuações econômicas com eficácia.

120. Em segundo lugar, as projeções oficiais assumem o alcance de um valor acima do centro da meta fiscal em 2025 e de valores equivalentes aos centros das metas em 2026, 2027 e 2028. No entanto, a interpretação que tem sido adotada pelo Poder Executivo Federal é de que a limitação de empenho e pagamento deve ser realizada somente quando houver risco de descumprimento do limite inferior da meta. A análise da equipe de fiscalização sugere que, se o Executivo alcançar apenas o limite inferior entre 2024 e 2028, a dívida projetada para o final do período em 2034 seria 1,3 pontos percentuais mais alta do que o estimado no PLDO 2025, assumindo a validade das demais premissas macroeconômicas e fiscais do governo. Além disso, se o governo alcançar apenas o limite inferior das metas entre 2024 e 2028, a DBGG se estabiliza e começa a diminuir apenas em 2028, um ano após o previsto na projeção oficial apresentada no PLDO-2025.

121. Em terceiro lugar, as projeções consideram que a despesa primária total crescerá a um ritmo contido pela variação máxima de 2,5% prevista no RFS. No entanto, até 2028 as despesas discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos de saúde e educação apresentarão redução de 88%, conforme estimado pelo Poder Executivo (peça 28). Caso não haja alteração substancial na composição do gasto, a compressão daquelas despesas pode elevar o risco de shutdown da máquina pública ou aumentar o incentivo ao abandono da âncora fiscal trazida pelo RFS.

122. Em quarto lugar, a projeção parte de premissas acerca do crescimento econômico e da taxa implícita de juros reais da DBGG destoantes das expectativas de mercado e das médias históricas, o que sinaliza um viés de otimismo nas estimativas. A trajetória da dívida é muito sensível a essas premissas, exigindo cautela e rigor na sua definição para as projeções.

123. Adicionalmente, identificou-se a omissão de dados relevantes na seção do PLDO 2025 que trata da projeção decenal da DBGG. Para futuras edições do PLDO, seria benéfico para a transparência aumentar a clareza na comunicação aos cidadãos sobre os principais parâmetros que influenciam a dívida, tais como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário. Essas informações não foram detalhadas no PLDO 2025 para os anos após 2028, apesar de a projeção da dívida estender-se até 2034. Além disso, para reforçar a transparência e permitir uma melhor avaliação dos riscos associados à gestão orçamentária, seria proveitoso incluir uma tabela nos futuros Anexos de Metas Fiscais detalhando o cálculo das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, no mesmo formato apresentado na Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 28) e reproduzido na Tabela 14 deste relatório.



124. Em face do exposto, formulam-se as seguintes propostas de encaminhamento:

- a) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento acerca da significativa compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, que tendem a reduzir 88% de 2024 a 2028, o que poderá dificultar a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável e/ou prejudicar o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos;
- b) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que apresente, nos futuros Anexos de Metas Fiscais, a estimativa das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, nos mesmos moldes da Nota Técnica 526/2024/MPO;
- c) recomendar ao Ministério da Fazenda que apresente, nos futuros Anexo de Metas Fiscais, as premissas utilizadas na projeção da DBGG, como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário do governo central, cobrindo desde o ano de elaboração do PLDO até o último ano de projeção da DBGG.

II.4 Agregado Fiscal e proporção de recursos para Investimentos em Andamento

Q4. Quais as premissas metodológicas adotadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2025 para continuidade daqueles em andamento?

125. A CF/1988 dispõe que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento, sendo esse dispositivo aplicado exclusivamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS (art. 165, §§ 12 e 13). Em consonância, a LRF dispõe que a lei orçamentária e as leis de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO (art. 45).

126. Nesse sentido, o PLDO 2025, em atendimento ao disposto na Constituição, prevê que o PLOA 2025 e a respectiva lei deverão considerar a proporção de recursos para a continuidade dos investimentos em andamento, constante do seu Anexo IV (art. 19).

127. Adicionalmente, o projeto dispõe que o PLOA 2025 e a respectiva lei e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se tiverem sido suficientemente contemplados os projetos e os seus subtítulos em andamento, que são aqueles cuja execução financeira, até 31/5/2024: i) tenha ultrapassado 20% do seu custo total estimado; ou ii) no âmbito dos OFSS, seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00, desde que tenha sido iniciada a execução física (art. 20, inciso I, alínea 'b', e § 1º).

128. Para o exercício de 2024, a proporção de recursos para investimentos em andamento foi calculada considerando a participação das dotações em investimentos em ações orçamentárias do tipo projeto no total das despesas discricionárias do Poder Executivo, conforme detalhado no Anexo IV.1 da LDO 2024, p. 16 (https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/lido/ldo2024-lei14791-29dez2023-anexoiv_1.pdf).

129. Já para o exercício de 2025, foi adotada uma nova metodologia de cálculo da proporção de recursos para investimentos em andamento, em observância ao art. 10 da LC 200/2023 ('Piso de Investimentos').

130. Nos termos do art. 10 da referida lei, a programação destinada a investimentos constante do projeto e da lei orçamentária anual não será inferior ao montante equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto. Os investimentos a que se refere esse artigo correspondem àqueles classificados no Grupo de Natureza de Despesa (GND) '4 - investimentos, ou a classificação que vier a substituí-lo' ou '5 - inversões financeiras, ou a classificação que vier a substituí-lo, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais' (art. 10, § 1º, incisos I e II).



131. Assim, nos termos do Anexo 'IV.4. Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento' do PLDO 2025, o cálculo da proporção de recursos para investimentos foi realizado da seguinte forma (peça 11, p. 38):

(...) o numerador é dado pelo somatório dos valores do grupo de natureza de despesa 4 (Investimentos), marcadas com identificador de resultado primário (RP) 2 ou (RP) 3, alocados em ações tipo projeto no âmbito do Poder Executivo Federal no PLOA 2024 e que atendem aos requisitos definidos para investimentos em andamento, nos termos do art. 20 da LDO 2024 (Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023). Já o denominador, como mencionado, corresponde ao total das dotações destinadas ao grupo natureza de despesa '4 investimentos' e '5 – inversões financeiras', destinadas a programas habitacionais para provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais no PLOA 2024. Como resultado, fica previsto que 30,4% do valor constante para o Piso de Investimentos no projeto e na lei orçamentária anual de 2025 será alocado para a continuidade dos investimentos em andamento. (grifou-se)

132. Conforme supratranscrito, foi definido o percentual de 30,4% do valor constante para o Piso de Investimento como a proporção de recursos a ser alocada no PLOA e na LOA 2025 para a continuidade dos investimentos em andamento. Com relação às premissas metodológicas adotadas para se chegar a esse percentual, observa-se que a metodologia de cálculo está compatível com a LC 200/2023. Todavia, não há clareza quantos aos valores utilizados no cálculo, pois não foram detalhados tais valores e nem mesmo foi informado o valor total do numerador e do denominador que levaram ao resultado.

133. Além disso, considerando o PIB nominal projetado para o exercício de 2025, de R\$ 12.388,0 bilhões, constante do 'Anexo IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais' do PLDO 2025 (peça 11, p. 12), o valor do Piso de Investimentos (0,6% do PIB) é de R\$ 74,3 bilhões. Assim, a proporção de 30,4% do valor do Piso de Investimentos equivale a R\$ 22,6 bilhões. Quanto a este valor de R\$ 22,6 bilhões, não é possível confirmar se será suficiente para contemplar todos os investimentos em andamento, uma vez que não foi informado qual é o montante desses investimentos.

134. Por fim, como destacado, a CF/1988 prevê que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. No PLDO 2025 (Anexo IV.4. Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento) consta somente a previsão para o exercício de 2025. Registre-se que a proporção de recursos para investimentos em andamento poderá não ser a mesma nos exercícios seguintes, tendo em vista que a proporção poderá diminuir ou aumentar a depender da variação dos valores que compõem o numerador e o denominador utilizados em seu cálculo.

135. Do exposto, conclui-se que a metodologia adotada para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2025 para a continuidade daqueles em andamento está coerente com a Lei Complementar 200/2023. Todavia, não houve o detalhamento dos valores utilizados no cálculo da proporção, o que compromete a transparência das informações e a análise quanto à suficiência de recursos para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como impossibilita o recálculo da proporção pelos interessados. Além disso, não foram apresentadas as proporções dos recursos para investimentos em andamento para os dois exercícios subsequentes, em desacordo com o disposto no § 12, do art. 165 da CF/1988.

136. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que nos futuros anexos de previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento: i) apresente o detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para o atendimento dos investimentos em andamento; e ii) sejam incluídos os valores e a proporção para os dois exercícios subsequentes.



II.5 Impacto Fiscal das Recomendações resultantes da Avaliação de Políticas Públicas

Q5. Quais as premissas metodológicas adotadas para estimar o impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas?

137. A LRF, em dispositivo incluído pela LC 200/2023, prevê que, no caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 'conterá também a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal' (art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF).

138. A CF/1988 dispõe, no art. 165, § 16, que o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos em seu art. 37, § 16. Por sua vez, o § 16 do art. 37 da Constituição estabelece que os 'órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei'.

139. Assim, conforme a Exposição de Motivos 15/2024 MPO (peça 7, p. 2), o Anexo IV do PLDO, pela primeira vez, apresenta a estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, em observância ao disposto no inciso VI do § 5º do art. 4º da LRF. Adicionalmente, o PLDO 2025 incorpora, ao ciclo orçamentário anual, o processo sistemático da revisão de gastos.

140. Nos termos do Anexo IV.5 do PLDO 2025 (peça 11, p. 39-46), a revisão de gastos é o processo de analisar gastos públicos existentes a fim de identificar oportunidades de melhoria com vistas a abrir espaço orçamentário e financeiro para a manutenção da sustentabilidade fiscal e o financiamento de novas prioridades. Esse processo, no âmbito do Poder Executivo, surge como uma resposta estratégica e proativa a três desafios:

- 1) reduzir a pressão das despesas obrigatórias, que têm previsão de crescimento, por força legal e de movimentos sociodemográficos, maior do que das despesas discricionárias;
- 2) garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado; e
- 3) aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento.

141. Conforme o referido anexo, são objetos do ciclo de revisão de gastos 2023/2024 os benefícios previdenciários geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como o Auxílio por Incapacidade Temporária; e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

142. As políticas supracitadas são despesas obrigatórias e foram selecionadas para revisão em virtude de sua relevância em termos orçamentários, da dinâmica recente de crescimento e do potencial de absorção de medidas no curto e no médio prazo. Foram identificadas opções de melhorias nessas políticas durante o processo de revisão de gastos que, caso implementadas em sua totalidade, representariam uma economia de R\$ 37,3 bilhões no período de 2025 a 2028 (peça 11, p. 40-41).

143. Na tabela abaixo são apresentadas as linhas de atuação das medidas a serem adotadas, bem como as respectivas projeções de economia potencial:

Tabela 19 – Revisão de Gastos – Ciclo 2023/2024

Objeto	Linha de Atuação	Ação Orçamentária	Economia potencial (R\$ bilhões)				
			2025	2026	2027	2028	Total
Benefícios Previdenciários	AtestMed para Auxílio por Incapacidade Temporária	00SJ	6,2	6,1	6,0	5,9	24,1
	Prevenção e contenção de fraudes previdenciárias; promoção da atividade de	00SJ	0,9	1,0	1,0	1,0	3,8



Objeto	Linha de Atuação	Ação Orçamentária	Economia potencial (R\$ bilhões)				
			2025	2026	2027	2028	Total
	apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais						
	Cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos	00SJ	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
		Subtotal ⁽¹⁾	7,2	7,2	7,1	7,0	28,6
Proagro	Reduzir o limite de enquadramento obrigatório no Proagro de R\$ 335.000,00 para R\$ 270.000,00, por ano agrícola.	0265	0,8	0,9	0,9	1,0	3,6
	Reduzir o pagamento de indenizações em operações com emergência no período de Zarc com risco 30%, em 25%.	0265	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8
	Reduzir o pagamento de indenizações em operações com emergência no período de Zarc com risco 40%, em 50%.	0265	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0
	Reduzir o teto para pagamento de Garantia de Renda Mínima (GRM) em operações do Proagro Mais.	0265	0,5	0,6	0,6	0,6	2,4
		Subtotal ⁽¹⁾	2,0	2,1	2,2	2,3	8,7
		Total	9,2	9,3	9,3	9,3	37,3

Fonte: PLDO 2025 (Anexo IV.5). Elaboração própria.

(1) As diferenças em alguns valores totais decorrem dos arredondamentos.

144. Nos termos do Anexo IV.5 do PLDO 2025, cada linha de atuação relativa aos benefícios previdenciários apresenta, em síntese, as seguintes características:

a) O AtestMed permite a concessão dos benefícios por meio de análise documental (atestados, laudos médicos), dispensando a perícia presencial. O novo sistema já está em processo de implementação gradativa, verificando-se, em comparação com a Perícia Médica Presencial (PMP), redução no tempo entre requerimento e concessão e redução na fila de requerimentos. Estava prevista sua implementação total a partir de 1º/5/2024. De acordo com o INSS, comparativamente, no período de julho/2023 a dezembro/2023, o AtestMed apresentou uma quantidade de tempo de duração do pagamento 39% menor que a PMP – 69 dias contra 112 dias. Ainda, no período de julho/2023 a janeiro/2024, enquanto o Custo Atraso Médio do AtestMed foi de R\$ 1.929,12, o da PMP foi de R\$ 3.705,56. A estimativa de impacto (economia) é decorrente da implementação do AtestMed, em comparação com o cenário contrafactual (apenas perícia médica);

b) A prevenção e contenção de fraudes previdenciárias e a promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais busca o aprimoramento do monitoramento ativo no INSS, bem como dos meios necessários para inibir ações fraudulentas no âmbito dos processos digitais e mitigar prejuízos. Requer investimentos em soluções sistêmicas e de tecnologia, além do incremento da capacidade operacional do INSS;

c) A cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos tem por finalidade ressarcir o erário dos valores recebidos em benefícios de forma indevida, que resultaram em dano ao INSS – tendo como objeto os créditos não tributários, decorrentes de prejuízo financeiro resultante do reconhecimento de direito, da manutenção e do pagamento, indevidos, de benefícios assistenciais ou benefícios previdenciários do RGPS. A implementação dessa linha de atuação depende de medidas de gestão e da viabilização dos investimentos financeiros.

145. Com relação ao Proagro, as características, em síntese, são:

a) Redução do limite de enquadramento de recursos para custeio por beneficiário, a cada ano agrícola, de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil, diminuindo a superposição com o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). Objetiva-se maior focalização do Programa nos beneficiários do Proagro Mais (agricultura familiar), porque: i) hoje, 53% dos beneficiários do Proagro tradicional são atendidos por um limite de até R\$ 270 mil, enquanto no Proagro Mais



são 94%; ii) acima do limite de R\$ 270 mil, as áreas médias enquadradas são superiores a quarenta hectares e referem-se a público atendido pelo PSR; e iii) com a proposta de redução do limite, a participação do público do Proagro Mais aumentará de 84% para 90%, enquanto o público do Proagro tradicional será reduzido de 16% para 10%;

b) Criação dos limites de cobertura de 75% e 50% para empreendimentos com probabilidade de perdas de rendimento inseridas no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) com 30% e 40%, respectivamente. Atualmente, o Proagro considera o Zarc apenas como critério para enquadramento, sem avaliar o nível de risco. Essas alterações: i) induzem o produtor a adotar comportamento de menor risco; ii) incentivam a diversificação da produção, ao limitar o uso de recursos públicos em faixas de risco elevadas; e iii) otimizam o uso de recursos públicos ao reduzirem o risco do Proagro;

c) Criação de um teto para o pagamento da Garantia de Renda Mínima (GRM) da produção vinculada ao custeio rural no caso do Proagro Mais, com previsão de adoção de limite de R\$ 9.000,00 por beneficiário.

146. No que se refere às linhas de atuação relativas aos benefícios previdenciários, constata-se que o AtestMed, segundo informado, seria implementado totalmente a partir de maio de 2024, possibilitando desde essa data, em tese, a geração da economia prevista.

147. Por outro lado, as duas outras linhas de atuação (prevenção e contenção de fraudes previdenciária e apuração de irregularidade e cobrança administrativa do benefícios indevidos), para serem de fato implementadas, necessitam 'de investimentos em soluções sistêmicas e de tecnologia, além do incremento da capacidade operacional'; e 'de medidas de gestão e da viabilização dos investimentos financeiros'. Assim, conclui-se que a implementação dessas linhas de atuação – bem como a economia de recursos delas decorrentes – ainda é incerta, pois depende da execução prévia de outras ações, as quais, provavelmente, irão demandar recursos financeiros, gerando despesas. Despesas essas que não se sabe se foram levadas em consideração no cálculo da projeção de economia de despesas, tendo em vista que não foram apresentadas a memória de cálculo e a metodologia utilizada para obter os valores informados de economia potencial dos benefícios previdenciários.

148. Com relação ao Proagro, constata-se que as linhas de atuação já foram implementadas. De acordo com o Anexo IV.5 do PLDO 2025, as quatro medidas de melhoria e economia do programa foram aprovadas na reunião extraordinária do Conselho Monetário Nacional, realizada em 8/4/2024. Assim, o impacto fiscal e orçamentário das medidas apresentadas já começará a ser observado no segundo semestre do exercício corrente, quando se inicia o próximo ano agrícola.

149. Porém, quanto aos valores de economia potencial relativos ao Proagro, não é possível confirmar se a estimativa de economia potencial, 'de R\$ 2,0 bilhões em 2025, com potencial projetado de economia de R\$ 2,3 bilhões em 2028, totalizando R\$ 8,7 bilhões no período 2025-2028', é realista e viável, pois também não foram apresentadas a memória de cálculo e a metodologia utilizada para chegar a esses montantes.

150. As políticas públicas escolhidas como objetos de revisão de gastos são oportunas, considerando, principalmente, o impacto orçamentário dos benefícios previdenciários e a necessidade de atualização do Proagro, adequando-o ao contexto atual. Além disso, são pertinentes as medidas de melhorias com o objetivo de ampliar a eficiência de processos e sistemas e combater fraudes e erros.

151. Porém, importa destacar que o anexo previsto no art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF deve contemplar o impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas. Todavia, as informações constantes do anexo em análise não evidenciam que as medidas de melhorias e as respectivas economias projetadas são decorrentes de processos de avaliação das políticas públicas tratadas. Não foram divulgadas recomendações resultantes de processo avaliativo e nem foi informado onde essas recomendações, caso existam, podem ser consultadas.

152. Sobre o tema, é oportuno destacar que, conforme o guia Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex post, vol. 2, a avaliação deve ser um processo objetivo de exame e



diagnóstico da política pública sob análise, em que devem ser considerados, entre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais stakeholders, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. Deve haver, ainda, uma fundamentação robusta dos resultados das avaliações, e, ao final de cada avaliação realizada, uma seção de recomendações aos tomadores de decisão, bem como aos gestores e técnicos responsáveis pela política pública.

153. Cumpre destacar, ainda, que o processo de revisão de gastos, boa prática internacionalmente recomendada, distingue-se do processo tradicional de avaliação de políticas públicas, embora ambos os processos se comuniquem. A revisão, na realidade, tende a ser vetor de demanda para a avaliação de políticas públicas, que é a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão [Governança Orçamentária no Brasil/Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022, p. 167 e 167].

154. De todo o exposto, conclui-se que: i) não foram apresentadas as premissas metodológicas adotadas para estimar a economia potencial apresentada no Anexo IV.5, relativa aos benefícios previdenciários e ao Proagro, comprometendo a transparência das informações; ii) a projetada economia de despesas referente aos benefícios previdenciários depende da implementação de várias medidas, as quais podem demandar recursos financeiros; e iii) não ficou evidenciado se as políticas públicas objetos de revisão de gastos foram também objeto de processo avaliativo, nos termos do disposto no § 16 do art. 37 da CF/1988.

II.6 Renúncias de Receitas Tributárias

Q6. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2025 a 2027, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2024, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2025?

155. Os benefícios abordados neste tópico referem-se às renúncias de receitas tributárias contidas no Anexo IV do PLDO 2025 (IV.14 - Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência Ano), conforme peça 11, p. 482-838), em atenção ao art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, transcrito a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

156. Em relação aos valores das renúncias de receitas, com base no referido documento, tem-se que o montante dos gastos tributários projetados para 2025 soma R\$ 536,4 bilhões (considerando-se também os benefícios previdenciários), equivalente a 4,33% do PIB e, para 2026 e 2027, R\$ 562,2 bilhões (4,25% do PIB) e R\$ 593,2 bilhões (4,20% do PIB), respectivamente, demonstrando uma leve tendência de queda a partir de 2026, em relação ao PIB.

157. Não obstante essa previsão de redução das renúncias fiscais em percentual do PIB para os próximos exercícios, cabe ressaltar que, no âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2023 (rel. min. Vital do Rêgo), conforme a seção 2.3.5.1, foi verificado o aumento dos percentuais dos gastos tributários totais em comparação ao PIB, a partir de 2021, no percentual de 4,67%, contra 4,32% em 2020, chegando a 4,78% em 2023.

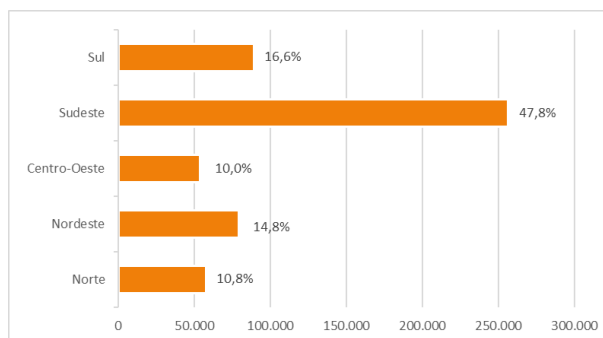
158. Ressalta-se, ainda, que esse crescimento do montante das renúncias tributárias, em relação ao PIB, verificado nos exercícios de 2021 a 2023, vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como ao 'plano de redução gradual de incentivos e benefícios


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais', previsto no Projeto de Lei (PL) 3.203/2021. O referido plano foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, na data de 15/9/2021, em atendimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, e ainda não foi apreciado por aquele Poder Legislativo.

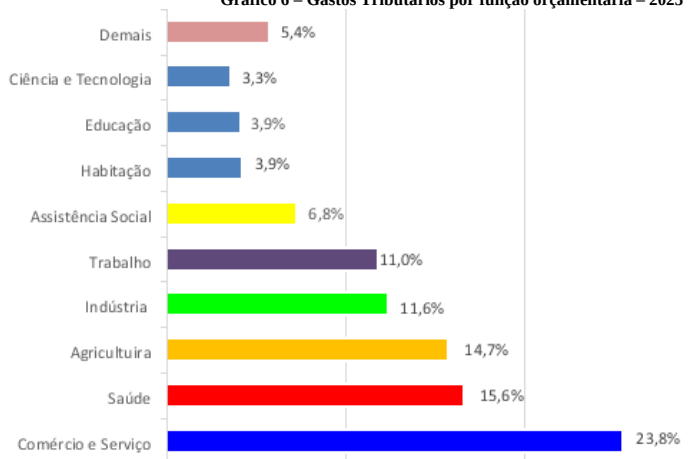
159. O gráfico a seguir apresenta a distribuição das renúncias tributárias por região geográfica em 2025, segundo os dados contidos no PLDO 2025. A região Sudeste, a mais desenvolvida economicamente, deverá ser beneficiada com grande parcela dos benefícios (47,8%), seguida pela Sul (16,6%), em detrimento das regiões Nordeste (14,8%), Norte (10,8%) e do Centro-Oeste (10,0%), o que demonstra o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais.

Gráfico 5 – Benefícios Tributários por Região – 2025



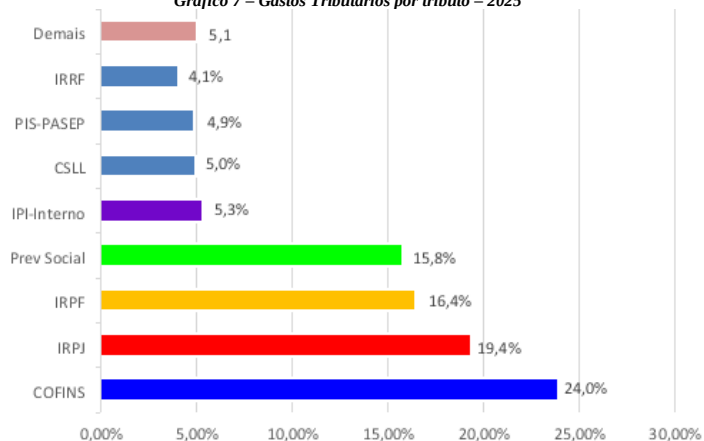
Fonte: PLDO 2025, Anexo IV.14, Quadro I, p. 483-484 (peça 11).

160. A distribuição das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias por função orçamentária é apresentada no próximo gráfico, evidenciando que os setores de Comércio e Serviço e Saúde deverão receber as maiores parcelas dos benefícios (respectivamente, 23,8% e 15,6%).


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gráfico 6 – Gastos Tributários por função orçamentária – 2025


Fonte: PLDO 2025, Anexo IV.14, Quadro V, p. 492 (peça 11).

161. O gráfico a seguir apresenta a participação dos gastos tributários e previdenciários por tributo. Segundo as projeções, os principais benefícios para 2025 dizem respeito à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que somam, juntos, 59,8% do montante de todos os gastos tributários.

Gráfico 7 – Gastos Tributários por tributo – 2025


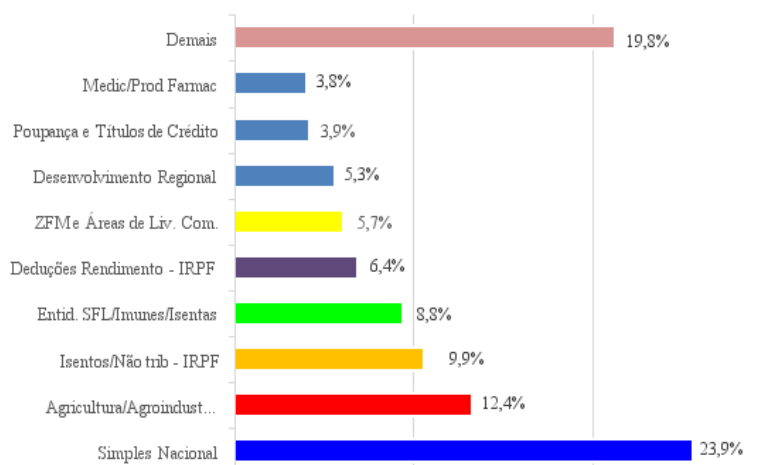
Fonte: PLDO 2025, Anexo IV. 14, Quadro VI, p. 493 (peça 11).

162. Com base no gráfico seguinte, especificam-se as nove renúncias tributárias mais significativas por ordem de materialidade e os respectivos percentuais projetados para 2025. Convém destacar, como em anos anteriores, o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) como o maior gasto tributário, cujo montante alcança 23,9% do total das renúncias.



163. Outras desonerações significativas dizem respeito aos benefícios à agricultura/agroindústria (12,4%) e aos rendimentos isentos e não tributáveis referentes ao IRPF (9,9%). Esses gastos tributários correspondem, no conjunto, a cerca de 46,2%.

Gráfico 8 – Principais Gastos Tributários – 2025



Fonte: PLDO 2025, Anexo IV.14, Quadro X, p. 503-504 (peça 11).

164. No que se refere especificamente à compensação da renúncia de receita, constou do Anexo IV.15 do PLDO 2025 (peça 11, p. 684-685), o Demonstrativo da Compensação da Renúncia de Receita, em conformidade com o previsto no inciso V, § 2º, do art. 4º, da LRF, transcrito anteriormente.

165. Ressalta-se que a LRF, por meio do seu art. 14, inciso II, estipula como uma das condições alternativas para instituição dos gastos tributários a apresentação de medidas de compensação, conforme transcrito a seguir:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifou-se)

166. No âmbito do texto do PLDO 2025 essas medidas também são tratadas como um dos requisitos alternativos que podem ser apresentados nas proposições legislativas e nas suas emendas com vistas à instituição de renúncias de receitas, conforme disposto no seu art. 126, §§ 3º e 4º. Registre-se que esses dispositivos são abordados especificamente no subtópico II.15.1 deste relatório (Alterações Relativas à Renúncia de Receita).

167. O supramencionado demonstrativo apresenta apenas uma desoneração tributária instituída em 2024, até a última data de atualização, em 28/3/2024. O incentivo foi instituído pela Medida Provisória 1.206/2024, que altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a



Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei 11.482/2007. Os montantes estimados do benefício, para o período de 2024-2026, constantes do demonstrativo, são da ordem de R\$ 3,0 bilhões, R\$ 3,5 bilhões e R\$ 3,8 bilhões, respectivamente.

168. Por fim, esclarece-se que o exame a respeito do cumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição das renúncias de receitas tributárias, inclusive das medidas de compensação requeridas, será realizado por esta unidade técnica, no âmbito do trabalho de acompanhamento com vistas a avaliar a conformidade das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas instituídas durante o exercício de 2024.

II.7 Passivos Contingentes

Q7. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 e os valores associados a esses passivos?

169. Com base no § 3º do art. 4 da LRF, a LDO deve apresentar, em anexo específico (conhecido como Anexo de Riscos Fiscais – ARF), avaliação acerca dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Assim também, conforme o respectivo art. 5º, inciso III, alínea 'b', a LRF estabeleceu que a LOA deve conter reserva de contingência para atender a passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

170. Convém esclarecer que os riscos fiscais representam possibilidades de ocorrência de eventos, que não possam ser controlados ou evitados pelo governo, capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. No ARF integrante do PLDO 2025 (Anexo V, peça 12), consta que os riscos fiscais são agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os primeiros apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis econômicas (crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros). A identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, para o cumprimento de regras fiscais e para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.

171. Por sua vez, os riscos específicos dizem respeito aos ativos e passivos contingentes do governo, tais como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros. Segundo consta daquele Anexo, a 'análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo' (peça 12, p. 9).

172. Especificamente quanto aos passivos contingentes, objeto desta seção do relatório, são identificados no ARF como possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. O ARF considera, também, como passivos contingentes 'as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança' (peça 12, p. 43).

173. Segundo informado naquele Anexo, as espécies de passivos contingentes são: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação; e (5) Fundos Garantidores (peça 12, p. 43). No âmbito da tabela a seguir, são especificados os valores dos estoques dessas espécies, classificados conforme seus impactos primários ou financeiros, em 2021 e 2022, com base na Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados do ARF (peça 12, p.15).



Tabela 20 – Estoque de Passivos Contingentes – 2022/2023

R\$ bilhões

Item	Impacto ¹	Estoque	
		2022	2023
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	P	2.741,8	2.586,1
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ²	P	1.016,9	1.015,7
Passivos Continentes em fase de reconhecimento	F	98,7	82,6
Garantias prestadas pelo Tesouro Nacional	F	276,8	269,3
Seguro de crédito à exportação ³	P	32,7	29,3
Fundos Garantidores	P	71,2	76,9
Total		6.260,10	6.082,90

Fonte: Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF - Anexo V do PLDO 2025.

¹ P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

² Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2023, p. 361 – Tabela 280 - Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas.

³ O Valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

174. De acordo com o disposto no Anexo, os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais são aqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e dividem-se conforme a atuação dos órgãos a seguir especificados:

- a) Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar 73/1993);
- b) Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar 73/1993);
- c) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar 73/1993);
- d) Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei 10.480/2002); e
- e) Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: a representação judicial do Banco junto ao Poder Judiciário (art. 4º da Lei 9.650/1998).

175. Registre-se que, por meio do Decreto 11.379/2023, foi criado, no âmbito da AGU, o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, com a finalidade de propor medidas de aprimoramento da governança dos riscos fiscais judiciais, bem como fortalecer as atividades relacionadas a processos judiciais e garantir maior previsibilidade e segurança na gestão fiscal do país.

176. Os passivos contingentes em fase de reconhecimento foram divididos, no âmbito do ARF, em dois grupos: Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal; e Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

177. Já as garantias prestadas pelo Tesouro Nacional incluem as relacionadas com as operações de crédito, ou seja, os avais concedidos pela União aos entes federados e aos da administração indireta das três esferas de governo, para a concessão de crédito (internas ou externas), conforme o art. 29, inciso IV, e o art. 40 da LRF. Incluem também garantias prestadas a fundos e programas.

178. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União as exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O seguro pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.



179. Os Fundos Garantidores possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos fundos é formado pelos aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. Os riscos fiscais relacionados a esses fundos estão associados a eventos que possam diminuir os respectivos patrimônios líquidos, reduzindo os valores das respectivas cotas e, por consequência, gerando perdas de recursos da União.

180. Devido à alta materialidade em relação às demais espécies de passivos contingentes, será realizada análise mais aprofundada dos passivos contingentes relacionados às demandas judiciais. Cabe considerar que, segundo observado no texto do ARF (peça 12, p. 45), a estimativa dos valores envolvidos nas causas é complexa, uma vez que se trata de eventos imprevistos e incertos, sendo baseada nos pedidos das partes, nas estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU, o que impõe uma avaliação cautelosa dos valores relacionados às ações judiciais. Ademais, algumas dessas ações não possuem informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado, de modo que o impacto real pode ser maior do que o apresentado nos demonstrativos.

181. A avaliação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais, toma por base os parâmetros definidos na Portaria-AGU 68/2022, conforme informado no ARF (peça 12, p. 44-45). As principais regras estabelecidas por este normativo e que afetam a classificação dessas ações estão estabelecidas nos respectivos artigos 2º (delimita a abrangência das ações), 3º (define critérios com relação à probabilidade de perda) e 6º (atualiza os parâmetros referentes ao impacto financeiro dos riscos).

182. Além dessas demandas judiciais de competência da AGU, são consideradas, na análise dos riscos fiscais relacionados a passivos contingentes, as ações judiciais das empresas estatais dependentes da União e contra o Bacen. Quanto às primeiras, conforme constou do ARF (peça 12, p. 49), as ações com risco de perda considerado possível, totalizaram cerca de R\$ 4,1 bilhões em 2023, com destaque para a participação das ações de natureza cível no impacto estimado, de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões (68% do valor total). Quanto às demandas contra o Bacen, dizem respeito a assuntos como planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e títulos públicos. Informou-se que havia 723 ações enquadradas como passivos contingentes, e que totalizavam R\$ 7,7 bilhões (R\$ 7,0 bilhões referentes a regimes especiais de resolução para instituições financeiras).

183. Consta da Tabela 30 – Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável, daquele Anexo (peça 12, p. 58/59), que o total das demandas judiciais de risco possível e provável alcançou R\$ 3.601,8 bilhões em 2023, um pouco inferior (4,2%) ao valor de 2022 (R\$ 3.758,7 bilhões). As ações classificadas como de risco possível apresentaram o valor de R\$ 2.586,1 bilhões em 2023, representando uma queda de 5,7% em relação ao observado em 2022 (R\$ 2.741,8 bilhões), por conta da diminuição do montante das demandas judiciais de natureza tributária, de R\$ 892,8 bilhões (2022) para R\$ 729,90 bilhões (2023). Já as ações de risco provável permaneceram praticamente estáveis, totalizando R\$ 1.015,7 bilhões, redução de 0,1% em relação ao ano anterior (R\$ 1.016,9 bilhões).

184. Pelo observado na mencionada tabela, cabe destaque, entre as ações classificadas como de risco possível, às demandas referentes à Administração Direta, com 45,3% do total deste grupo. No âmbito das ações de risco provável, sobressaem-se as ações judiciais referentes às autarquias e fundações, que representam 47,5% do total dessas ações.

185. No que diz respeito às Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária, conforme a Tabela 31 do ARF (peça 12, p. 59), destaca-se que as despesas pagas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentaram comportamento crescente desde 2015. Em 2023, foram pagas ações judiciais no montante de R\$ 151,9 bilhões, maior valor daquela série histórica, correspondente a 7,1% da despesa primária total do ano (R\$ 2.129,9 bilhões), ou seja, muito acima da média dos respectivos percentuais dos últimos oito anos, da ordem de 2,8%. Segundo informado no ARF, o montante foi impactado pelo pagamento do passivo de precatórios regularizado após decisão do



STF no âmbito das ADIs 7064 e 7047, 'apresentadas contra as alterações no regime constitucional de precatórios (Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021) e transitadas em julgado'.

186. Importa consignar que, no âmbito dos últimos Acompanhamentos realizados com vistas a examinar os aspectos fiscais e de conformidade dos PLDOs para os exercícios de 2021 (TC 017.727/2020-0, rel. min. Bruno Dantas), 2022 (TC 012.992/2021-6, rel. min. Aroldo Cedraz), 2023 (TC 017.144/2022-9, rel. min. Aroldo Cedraz), e 2024 (TC 007.754/2023-0, rel. min. Jhonatan de Jesus), foi constatado que os respectivos ARFs não trouxeram informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desacordo com o previsto no retromencionado § 3º do art. 4º da LRF.

187. Em função dessa impropriedade, relativamente ao referido Acompanhamento do PLDO 2024, o Tribunal assim deliberou, conforme o subitem 9.1 do Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário:

9.1. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que o Anexo de Riscos Fiscais que integra o PLDO 2024 não apresenta informações sobre as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, o que contraria o disposto no art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

188. Registre-se que o TCU já havia dado ciência, com o mesmo teor, ao antigo Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda, consoante o subitem 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário.

189. Na presente análise do ARF do PLDO 2025, constata-se que o Ministério da Fazenda efetivamente apresentou informações sobre as respectivas providências a serem tomadas, em consonância com o supracitado dispositivo da LRF, assim como às mencionadas deliberações. Entre essas informações, transcreve-se a seguir, alguns trechos que tratam do assunto, constante do Sumário Executivo do ARF (peça 12, p. 15-16):

Em caso de materialização de riscos macroeconômicos ou específicos que afetam receitas ou despesas primárias da União no exercício corrente, as providências compreendem a revisão das estimativas constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, atualizado bimestralmente, nos termos do art. 9º da LRF, e estimativas do PLOA e PLDO subsequentes. Em especial, no caso de riscos que afetam despesas primárias da União, devem ser tomadas providências pelo órgão setorial responsável do Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observadas as regras fiscais vigentes. No caso de despesas oriundas de sentenças judiciais, cabe observar que, em se tratando de precatórios, o volume que impacta o orçamento considera a expedição ocorrida até abril do ano anterior.

Havendo materialização de riscos com impacto financeiro para a União, as providências relatadas ao longo deste relatório incluem o acionamento de garantias e contragarantias, utilização de reserva de liquidez, suplementação orçamentária, medidas legislativas, inscrição em Dívida Ativa da União, dentre outras.

Destaca-se ainda o Regime Fiscal Sustentável instituído por meio da LC nº 200/23, visando ao equilíbrio entre a arrecadação e as despesas. Por meio dele, maiores gastos do governo ficam condicionados ao desempenho da arrecadação e ao cumprimento das metas de resultado primário. A nova regra fiscal traz diversos mecanismos aderentes à gestão responsável dos recursos públicos. Dentre os mecanismos disponíveis, o contingenciamento e gatilhos para contenção de despesas e renúncias fiscais em caso de descumprimento da meta; intervalo de tolerância para a meta de resultado primário, com o crescimento real da despesa delimitado de acordo com o seu cumprimento; e compatibilidade de metas fiscais com a trajetória sustentável da dívida pública.



190. Também foram apresentadas, na seção específica da análise dos passivos contingentes (item 5.1 do ARF), diversas informações sobre as providências específicas a serem tomadas no caso de concretização das espécies que compõem esse passivos, conforme os seguintes subitens: '5.1.1 Demandas Judiciais' (peça 12, p. 50-51 e 59), '5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento' (peça 12, p. 60 e 62), '5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional' (peça 12, p. 65), '5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação' (peça 12, p. 68), e '5.1.5 Fundos Garantidores' (peça 12, p. 71).

II.8 Disposições sobre a Meta de Resultado Primário e sobre o Contingenciamento

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

191. De acordo com os arts. 163 e 165 da CF/1988, o art. 4º da LRF estabeleceu como parte integrante das LDOs o Anexo de Metas Fiscais, contendo metas de resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Referido artigo da LRF também estabeleceu que cabe às LDOs dispor sobre os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira, o chamado 'contingenciamento'.

192. Desde então, o regime de metas fiscais tem se constituído em fator relevante na condução da política fiscal do país. Em dezembro de 2016, foi promulgada EC 95/2016, que alterou o ADCT, instituindo um Novo Regime Fiscal ('Teto de Gastos') que essencialmente congelava, em termos reais, as despesas primárias da União. Assim, desde 2017, no âmbito fiscal, passaram a conviver esses dois regimentos: as metas fiscais e o 'Teto de Gastos'.

193. Em março de 2021, a Emenda Constitucional 109/2021 alterou a redação do § 2º do art. 165 da CF/1988, que regulamenta o conteúdo das LDOs, além de incluir nos seus quesitos o estabelecimento de metas fiscais (conteúdo até então definido pela LRF), estabeleceu a consonância entre as diretrizes de política fiscal e a trajetória sustentável da dívida pública:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

194. No mesmo exercício, em dezembro, mais uma vez, duas emendas constitucionais alteraram a estrutura dos regimentos fiscais vigentes. A EC 113/2021, além de mudar a sistemática de atualização do 'Teto de Gastos', alterou o art. 100 da CF/1988, ampliando as possibilidades de utilização dos créditos tributários líquidos e certos. A EC 114/2021, por sua vez, fixou, até 2026, um teto específico para o pagamento de precatórios.

195. No final de dezembro de 2022 foram promulgadas três emendas constitucionais relacionadas à gestão fiscal e orçamentária: as ECs 126/2022, 127/2022 e 128/2022. A EC 126/2022 alterou as bases do arcabouço vigente desde a EC 95/2016.

196. A EC 126/2022 desfez o regime de 'Teto de Gastos', estabelecido pela EC 95/2016, ao estabelecer que projeto de lei complementar, que seria encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, criasse regime fiscal visando à estabilidade macroeconômica e à criação de condições adequadas ao crescimento econômico. Com a sanção da lei prevista, ficariam automaticamente revogados a quase totalidade dos artigos referente ao 'Teto de Gastos'. O único artigo mantido foi o 107-A do ADCT, que estabelecia, até 2026, o limite de pagamento de precatórios. Houve apenas mudança de redação para manter a consistência devido à revogação dos demais artigos.

197. O PLDO 2025, ao contrário do de 2024, já foi elaborado com a Lei Complementar 200/2023 (prevista pela EC 126/2022) em vigor. Grosso modo, a LC 200/2023, que se aplica às receitas primárias e às despesas primárias dos OFSS da União, mescla no mesmo arcabouço um regime de metas fiscais e de limite de despesa primária. A meta de resultado primário deve ser compatível



com a estabilização da dívida e há um intervalo de +/- 0,25 p.p. do PIB no aferimento do seu cumprimento. O limite individualizado para as despesas primárias é estabelecido para os Poderes e órgãos autônomos, inclusive para a Defensoria Pública da União (DPU). Há uma série de despesas excluídas do limite. Além da atualização monetária, o projeto prevê um aumento real das despesas que variará entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a. O crescimento real da despesa é limitado a 70%/50% da variação real da receita.

198. Os artigos referentes às metas de resultado primário do PLDO 2025 são apresentados no capítulo 'Das Metas e Prioridades da Administração Pública Federal' e são muito semelhantes àqueles da LDO 2024. O art. 2º estabelece a meta R\$ 0,00 para o resultado primário dos OFSS, e, conforme a sistemática estabelecida pela LC 200/2023, contempla uma margem de tolerância, a maior ou a menor, de R\$ 30.970.024.726,00. O Anexo IV do PLDO 2025 detalha os valores e apresenta uma projeção de resultado primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a ser usada como referência para a contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União.

199. O art. 3º do PLDO 2025 prevê como meta de resultado primário para o Programa de Dispendios Globais (PDG) o déficit de R\$ 6 bilhões, valor bem próximo ao estabelecido na LDO de 2024 (déficit de R\$ 7 bilhões). Não são consideradas nesta meta as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar). Também são desconsideradas 'as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, limitadas a R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais)'. Esta última exclusão não constava do PLDO original, no entanto, foi incluída por mensagem modificativa do Poder Executivo.

200. É interessante observar que o PLDO 2024, partindo de uma previsão de crescimento real do PIB de 2,8% e de uma variação anual do IPCA de 3%, previu, para o exercício de 2025, um resultado superavitário de 0,5% do PIB. O atual PLDO 2025 não manteve esta projeção e estabeleceu a meta de resultado primário de R\$ 0,00; também considerando o crescimento real do PIB de 2,8% e o IPCA acumulado de 3,1%. Essa diferença na meta justifica-se por um aumento de projeção de receita líquida em 0,11 ponto percentual do PIB, acompanhado por um aumento bem maior da projeção da despesa primária total, de 0,84 ponto percentual do PIB. Ou seja, o PLDO 2024 previa para 2025 uma receita primária líquida de 18,62% do PIB e uma despesa primária de 18,12% do PIB, já o PLDO 2025 sob análise prevê uma receita primária de 18,73% do PIB acompanhada de uma despesa de 18,96% do PIB.

201. Pelas projeções apresentadas no Anexo de Metas Fiscais, o Poder Executivo estima um déficit primário de R\$ 29,1 bilhões (0,23% do PIB); no entanto, deste valor, para a devida apuração do cumprimento da meta, deve ser deduzida parte dos gastos de precatórios.

202. O STF, no final de novembro de 2023, em relação às ADIs 7064 e 7047, que questionaram a legalidade das EC 113/2021 e EC 114/2021, considerou inconstitucional, para o período de 2023 a 2026, o subteto de pagamento de precatórios instituído pela EC 114/2021, reestabelecendo o pagamento integral dos mesmos e permitindo, até 2026, que o valor referente a precatórios que exceda ao subteto instituído não seja computado para verificação do cumprimento da meta. Para 2025, estima-se o montante de R\$ 39,9 bilhões de precatórios excedentes; consequentemente, após a dedução, o anexo prevê um superávit primário de R\$ 10,8 bilhões.

203. Diante das despesas projetadas, para sustentar o resultado primário neutro em 2025 e superávits crescentes nos três anos subsequentes, o governo conta com um crescimento médio anual do PIB de 2,6% real. Para realização do crescimento projetado são consideradas como medidas fundamentais: a reforma tributária (ganhos de eficiência e produtividade), a melhora do ambiente para a tomada de crédito e os estímulos aos investimentos.

204. O instrumento previsto no caput do art. 9º da LRF para lidar, no decorrer do exercício, com oscilações de receitas e despesas em relação à previsão inicial e perseguir o atingimento da meta fiscal é o contingenciamento. Nos termos da LRF:



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

205. A Lei Complementar 200/2023, mesmo mantendo a sistemática da LRF, reduziu a intensidade da ferramenta, ao limitar o volume de despesas discricionárias passíveis de contingenciamento. Nesse sentido, o seu art. 7º estabelece que:

Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

(...)

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

206. Ou seja, na medida em que foi estabelecido o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias, o gestor não pode contingenciar mais do que 25% das discricionárias, mesmo ocorrendo o descumprimento da meta. No art. 9º da LRF não há nenhuma restrição.

207. Por fim, pelo inciso II do § 18 do art. 71 da Lei 14.791/2023, a LDO 2024 inaugurou uma nova restrição ao contingenciamento. Sob o argumento de que o § 2º do art. 9º permite que as LDOs ressalvem despesas do contingenciamento, a lei criou um limite geral para o contingenciamento das despesas primárias sujeitas a teto. Determinou que, das despesas fixadas na LOA 2024 (que foram estimadas com base nas de 2023 atualizadas por correção monetária + variação real – art. 3º, § 1º, inciso I, da LC 200/2023), o valor correspondente ao montante de 2023 atualizado monetariamente e acrescido de um crescimento real de 0,6% não se sujeitaria a contingenciamento. Ou seja, só o valor correspondente ao crescimento real superior à 0,6% estaria sujeito ao contingenciamento.

208. Em resposta a uma consulta do Ministério de Planejamento e Orçamento, a legalidade deste inciso está sendo avaliada pelo TCU no TC 002.080/2024-9 (rel. min. Jhonatan de Jesus).

209. A forma de contingenciamento estabelecida nas LDOs não variou muito desde 2001, embora tenham ocorrido ajustes de redação nos textos dos respectivos dispositivos. Desde 2003, as atividades têm sido excluídas do montante contingenciável dos demais Poderes. No entanto, o PLDO 2025 apresenta algumas diferenças em relação às normas anteriores, relacionadas às inovações oriundas da LC 200/2023, que são discutidas nos parágrafos seguintes.

210. A forma como se propõe no PLDO 2025 a realização do contingenciamento está estabelecida no art. 68 nos seguintes termos:

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e pelos órgãos referidos no caput:



I - será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2025 na forma prevista nas alíneas 'b', 'c' e 'd' do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2025 e as despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e

II - deverá preservar o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, calculado no âmbito do Poder Executivo federal e de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, em montante equivalente a setenta e cinco por cento do valor autorizado para as suas respectivas despesas primárias discricionárias, nos termos do disposto no inciso I do caput e no § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 200, de 2023.

211. Um ponto relevante em relação ao critério estabelecido no caput do art. 68 diz respeito ao parâmetro utilizado para definir o valor a ser contingenciado, se deve ser considerado o centro da meta ou o valor mínimo necessário para que a meta seja considerada como cumprida (limite inferior do intervalo de tolerância). Esse último parâmetro já está sendo utilizado em 2024, embora não tivesse sido explicitado na LDO. O TCU tem chamado atenção que a referência, embora não seja ilegal, pode gerar inconsistências a longo prazo na trajetória da dívida, a depender das projeções de resultado primário utilizadas nas estimativas, consoante abordado no Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus). Na estimativa da trajetória da dívida, a partir de 2025, o Poder Executivo trabalha com resultados primários melhores que o limite inferior da meta.

212. Outra alteração em relação à LDO 2024, também decorrente da Lei Complementar 200/2023, foi a explicitação de que o contingenciamento deve restringir-se apenas a 25% da despesa primária discricionária de forma a preservar um mínimo necessário ao funcionamento regular da administração pública.

213. As despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF, constituem um anexo específico do PLDO 2025. No Anexo III – Despesas que Não Serão Objeto de Limitação de Empenho, Nos Termos do Disposto no § 2º do Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal foram incluídas apenas as obrigações constitucionais ou legais da União, subdivididas entre despesas primárias – 71 itens elencados – e financeiras – 4 itens.

214. Também cabe realce ao fato de o Poder Executivo ter reproduzido literalmente o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024. Este dispositivo, que foi comentado anteriormente, cria uma restrição ao contingenciamento não prevista em lei complementar: manutenção, na execução da despesa, de um crescimento real mínimo de 0,6%. Sua regularidade, como informado, está sob análise deste Tribunal. Nos termos do art. 68, § 18, inciso II, do PLDO 2025:

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira (...) as despesas:

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 2023; e

215. Enfim, em relação às regras de limitação de empenho e pagamento, o PLDO 2025, grosso modo, mantém os critérios estabelecidos nas LDOs anteriores, em especial aqueles da LDO 2024, que foi sancionada após a vigência da LC 200/2023. No entanto, dois pontos devem ser destacados: explicitação legal de que, para o exercício de 2025, o parâmetro a ser utilizado para o cálculo do contingenciamento necessário é o limite inferior da meta e a manutenção da inovação



da LDO 2024, que criou uma restrição ao contingenciamento não prevista em lei complementar: manutenção, na execução da despesa, de um crescimento real mínimo de 0,6%.

216. Para concluir, cumpre relatar que houve dois dispositivos relacionados à publicidade das despesas discricionárias primárias que constaram do art. 71 do projeto de 2024 e que não foram reproduzidos no PLDO 2025: o § 17 proposto pelo Poder Executivo e que está em vigência e o § 21, proposto por emenda no trâmite parlamentar e vetado pelo Poder Executivo:

§ 17. Os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, os seus órgãos vinculados e as suas unidades executoras deverão dar publicidade, bimestralmente, até o décimo dia do mês subsequente ao fim do bimestre, às prioridades e aos pagamentos realizados das despesas primárias discricionárias.

§ 21. Os órgãos setoriais evidenciarão no Siop e no Siafi, até quinze dias após o prazo previsto no caput deste artigo, quando ocorrer a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as dotações indisponíveis para empenho por unidade e programação.

II.9 Disposições sobre as Metas e Prioridades

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

217. A CF/1988 prevê, no art. 165, § 2º, que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal.

218. Em atendimento ao comando constitucional, o PLDO 2025, no art. 4º, dispõe que as prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os OFSS, são aquelas estabelecidas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027 (PPA 2024-2027). Dispõe, ainda, que as prioridades e metas devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.

219. Além disso, em seu parágrafo único, o art. 4º estabelece que o PLOA 2025 indicará a seleção de metas do PPA 2024-2027 e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da lei que o instituiu.

220. As prioridades estabelecidas no art. 3º da Lei do PPA 2024-2027 são: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e atenção especializada; Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC); neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática. No Anexo VI do PPA 2024-2027 são apresentados os programas finalísticos, e respectivos objetivos específicos, indicadores e metas, que estão vinculados a cada prioridade e que assim contribuirão para que essas sejam atendidas. Dessa forma, apesar de o PLDO 2025 não definir as prioridades propriamente ditas, o projeto remete ao PPA 2024-2027, em que as prioridades e seus atributos estão expressamente definidos.

221. Adicionalmente, além das prioridades definidas no PPA 2024-2027, que incluem o Novo PAC, o PLDO 2025 estabelece, no art. 75, que deverão ter tratamento prioritário em relação às demais despesas discricionárias do Poder Executivo federal as relacionadas ao pagamento de contraprestações anuais decorrentes de contratações de parcerias público-privadas da União, de que trata a Lei 11.079/2004.

222. Com relação às metas, o PLDO 2025 delega ao PLOA 2025 a competência de indicar as metas do PPA 2024-2027 que serão acompanhadas no exercício. Entretanto, a CF/1988 atribui essa função à LDO, ao dispor que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública. Nesse sentido, entende-se que a LDO deve definir as metas para o exercício, para assim



direcionar a alocação de recursos, na LOA, em programações orçamentárias que contribuam para o atendimento das prioridades de governo.

223. Sobre as metas, cumpre ainda esclarecer como elas são definidas no PPA 2024-2027. Conforme o Anexo VI, Prioridades do PPA, da Lei 14.802/2024, cada prioridade é associada a mais de um programa finalístico. Cada programa possui um objetivo geral e mais de um objetivo específico. E cada objetivo específico tem o seu desempenho aferido por meio de indicadores, aos quais estão vinculadas, por fim, as metas, que declaram o valor esperado para o indicador no período a que se refere. Assim, as metas não estão associadas diretamente às prioridades, mas sim associadas aos indicadores dos objetivos específicos dos programas.

224. Destarte, ao se indicar a seleção de metas do PPA 2024-2027 e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades, é importante que a indicação das metas seja acompanhada da identificação dos programas, dos objetivos específicos e dos respectivos indicadores a que elas se referem. Além disso, é relevante detalhar a programação ao menos a nível de ação orçamentária, a fim de permitir melhor acompanhamento de como cada prioridade é financiada.

225. Ao se comparar o PLDO 2025 em relação ao PLDO 2024, verifica-se que os dois projetos remetem as metas e prioridades à Lei do PPA. Todavia, à época do PLDO 2024, a lei do PPA ainda estava em processo de elaboração, assim, as metas e prioridades não haviam sido definidas. Além disso, cumpre destacar, por fim, que o art. 4º do PLDO 2024 foi totalmente vetado, após tramitar no Congresso e ser alterado pelos parlamentares.

226. De todo o exposto, conclui-se que, apesar de as prioridades não constarem expressamente no texto do PLDO 2025, o seu art. 4º reforça as que estão elencadas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027. Assim, as prioridades da administração pública federal estão definidas e identificadas. Porém, o mesmo não ocorre com relação às metas, pois o citado projeto delega ao PLOA 2025 a competência de identificar as metas do PPA 2024-2027 que serão acompanhadas no exercício, contrariando o comando constitucional que atribui à LDO a função de compreender as metas operacionais da administração pública e de, assim, identificar as metas para o exercício respectivo, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA, cabendo, pois, identificar o Ministério do Planejamento e Orçamento a esse respeito.

227. Sobre o tema, é oportuno destacar que a identificação das metas e prioridades contribui para uma gestão orçamentária mais eficiente e efetiva, possibilitando a direção dos esforços e a alocação de recursos em ações e políticas públicas que tenham relação com as agendas prioritárias do governo e, assim, com as necessidades da população. Adicionalmente, contribui para que o controle externo realize trabalhos de fiscalização como foco no que é mais relevante para o Governo e para a sociedade.

II.10 Disposições sobre a Regra de Ouro

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a Regra de Ouro?

228. O inciso III do art. 167 da CF/1988 veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esta vedação é conhecida como Regra de Ouro.

229. Até 2018, a Regra de Ouro não era tema de LDO. No entanto, os sucessivos déficits primários ocorridos a partir de 2014 culminaram na impossibilidade do cumprimento da regra sem a utilização da ressalva prevista constitucionalmente. Assim, a partir de 2019, as LDOs passaram a estabelecer regras para sua operacionalização.

230. O art. 22 do PLDO 2025 traz os mesmos regramentos das LDOs 2023 e 2024, in verbis:

Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam



condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2025 a 2027.

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outras fontes, observado o disposto na alínea 'a' do inciso III do § 1º do art. 59, inclusive aquela relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 61.

231. Como já foi observado, os PLDOs 2023 e 2024 continham artigos idênticos ao PLDO 2025, que previam a possibilidade de despesas condicionadas à aprovação de crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional. No entanto, os respectivos Anexos de Riscos Fiscais projetavam, em seu cenário-base, uma margem de suficiência em todos os exercícios contemplados. Essa aparente contradição justifica-se pelo fato de as projeções do anexo considerarem a utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores, sendo que esses valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA, que considera apenas as receitas do exercício.

232. No PLDO 2025, o quadro não se repete, no próprio Anexo de Riscos Fiscais, com estimativas que consideram a utilização de superávits de exercícios anteriores, a projeção é de insuficiência em todos os exercícios, conforme apresentado na tabela seguinte. No entanto, é importante ressaltar que os dados se referem ao cenário-base, ou seja, são estimativas preliminares, com hipóteses simplificadas, que certamente serão atualizadas durante a elaboração do PLOA 2025. Além disto, no cabeçalho da tabela do PLDO 2025, não foram elencados os exercícios abordados, embora sejam claramente dedutíveis pelo contexto.

Tabela 21 – Projeções da Margem de Suficiência da Regra de Ouro – PLDOs 2023, 2024 e 2025 – Cenário Base – Anexos de Riscos Fiscais

R\$ milhões

Fonte/Exercício	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PLDO 2023 – Anexo V – Tabela 14 – página 37	17.349,2	15.657,8	14.525,9			
PLDO 2024 – Anexo V – Tabela 14 – página 38		21.532,8	21.573,3	22.379,0		
PLDO 2025 – Anexo V – Tabela 14 – página 37			-52.727,3	-293.317,4	-263.731,1	-271.996,0

Fonte: STN/MF

233. Pelos dados apresentados, pode-se afirmar que, para o exercício de 2025, a manutenção do artigo referente a créditos suplementares a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional é uma necessidade e não apenas uma questão de prudência, como foi aventado em relação aos PLDOs de 2023 e 2024. Além disto, a insuficiência projetada cresce significativamente no exercício de 2026 e permanece no mesmo padrão nos exercícios subsequentes.



234. Frise-se que o descumprimento da 'Regra de Ouro' é apontado como um risco legal à gestão da dívida pública, pois o seu descumprimento sem a devida autorização do Poder Legislativo impediria a realização de operações de crédito.

235. A respeito das projeções apresentadas e da necessidade de aprovação do art. 22 do PLDO 2025, no Anexo de Riscos Fiscais há as seguintes observações (peça 12, p. 42):

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, notadamente para 2025, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

Para os futuros exercícios vislumbra-se desafios maiores, com projeções de margens negativas para os próximos 4 exercícios. Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, consequentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo constitucional. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

236. Diante desse quadro, é imperioso concluir que, embora o art. 6º da EC 126/2022 inclua entre os objetivos do Regime Fiscal Sustentável a garantia de cumprimento da Regra de Ouro, o PLDO 2025, assim como os anteriores, contempla a possibilidade do seu descumprimento. Ele permite que a LOA 2025 apresente uma programação de despesas correntes custeadas por operações de crédito, cuja execução é condicionada à aprovação especial do Congresso Nacional (inciso III do caput do art. 167 da CF/1988). Para 2025, os dados indicam que a inclusão desse dispositivo não é apenas preventiva, como verificado nos exercícios anteriores. O descumprimento da regra tem graves repercussões no gerenciamento da dívida pública e as projeções do cenário básico, contidas no Anexo de Riscos Fiscais, contemplam um aumento significativo dos valores que deverão ser excepcionalizados para que seja possível manter o regular funcionamento da máquina pública, principalmente a partir de 2026.

II.11 Disposições sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

237. O Orçamento de Investimento (OI), previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da CF/1988, é disciplinado no art. 48 do PLDO 2025. Esse artigo não apresenta alterações relevantes quando comparado aos artigos que tratam do tema no PLDO 2024 e na LDO 2024. As únicas alterações estão nos §§ 3º e 10.

238. O § 3º do art. 48 do PLDO 2025 dispõe que o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades referidas nesse artigo será feito de forma a evidenciar os recursos: i) gerados pela empresa; ii) de participação da União no capital social; iii) da empresa controladora; iv) de operações de crédito junto a instituições financeiras; v) de outras operações



de longo prazo; e vi) de convênios. Na LDO 2024 não há a previsão de evidenciar os recursos de convênios.

239. Já o § 10 do art. 48 do PLDO 2025 estabelece que, para o exercício de 2025, somente as empresas públicas não financeiras e as sociedades de economia mista não financeiras poderão receber aportes da União para futuro aumento de capital, exceto se envolver empresas financeiras ou demais autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de cumprimento dos requerimentos prudenciais. No PLDO 2024 não há previsão de exceção com relação à possibilidade de aportes da União a empresas financeiras. Já na LDO 2024 foi incluída a exceção no caso de 'envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia'.

240. Observa-se que a exceção prevista no § 10 do art. 48 do PLDO 2025 é semelhante à prevista na LDO 2024. Todavia, no projeto para 2025, a exceção é mais genérica ao não especificar quais seriam os requerimentos prudenciais. Ao não prever expressamente quais seriam os tais requisitos, o PLDO pode ampliar as possibilidades de a União conceder aportes a instituições financeiras e, ao mesmo tempo, dificultar o controle sobre a regularidade desses aportes, em virtude da falta de definição dos critérios.

241. As regras sobre a inclusão ou permanência das empresas no OI continuam as mesmas. Assim, as empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social não integrarão o Orçamento de Investimento (art. 48, § 5º, do PLDO 2025).

242. Além disso, conforme § 6º do art. 48 do PLDO 2025, permanecerão no OI as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador ou utilizado recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (empresas consideradas dependentes nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF), desde que cumulativamente, e observado o disposto em ato do Poder Executivo Federal: i) integrem o OI na Lei Orçamentária do exercício anterior; ii) possuam plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente; e iii) observem o disposto no § 9º do art. 37 da Constituição.

243. Consta-se que, como previsto no PLDO 2024, as empresas não passam a integrar necessariamente os OFSS caso apresentem características de estatais dependentes, pois podem permanecer no OI se atenderem aos requisitos estabelecidos no § 6º do art. 48 do PLDO 2025. Essa situação é regulamentada pelo Decreto 10.690/2021, que trata do processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.

244. O art. 2º do referido Decreto 10.690/2021 estabelece que as estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador. E, em seu § 1º, dispõe que, se constatada a utilização de recursos do controlador para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral, ou de capital – excluídos recursos provenientes de participação acionária –, a empresa será classificada como dependente. Nesse caso, as empresas estatais federais poderão submeter ao Ministério da Gestão proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo prazo máximo de duração será de dois exercícios, com, no mínimo, a previsão de ajustes nas receitas e despesas para que possam permanecer na condição de não dependência, inclusive durante a execução do referido plano (art. 3º do Decreto 10.390/2021).

245. Sobre o tema, cumpre destacar que, por meio do Acórdão 1.522/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rego), este Tribunal recomendou à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) que desenvolvesse ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) para verificar de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF.

246. Além disso, em resposta à consulta encaminhada a esta Corte de Contas, foi acordado que o Poder Executivo, com vistas a conferir maior segurança jurídica ao processo, poderá regulamentar os procedimentos de inclusão de estatais nos OFSS, de forma que os efeitos da



transição se deem ao longo de um período pré-determinado, fundamentado e de razoável duração (Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas).

247. Do exposto, não foram identificadas implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, com a ressalva de que a verificação das condições de dependência das emprestas estatais ao final de cada exercício financeiro e o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes poderão ser objeto de análise futura por parte do TCU, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, ou em processos específicos.

II.12 Disposições sobre Alterações Orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

248. O PLDO 2025 trata das alterações na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais nos arts. 49 a 66.

249. As regras e os parâmetros estabelecidos no PLDO 2025 para realização de alterações orçamentárias e de créditos adicionais são semelhantes aos estipulados na LDO 2024.

250. Com relação às poucas diferenças entre o PLDO 2025 e a LDO 2024, cumpre ressaltar, somente, a alteração no artigo que prevê que as alterações orçamentárias deverão observar as restrições estabelecidas no inciso III do caput do art. 167 da Constituição. A LDO 2024 dispõe que, enquanto houver receitas e despesas condicionadas (receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta), as alterações orçamentárias realizadas no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União não poderão ampliar a diferença entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital considerada na LOA 2024 (art. 64, § 1º). Já o PLDO 2025, ao tratar do tema no art. 61, não apresenta esse dispositivo importante para o atendimento da 'Regra de Ouro'.

251. No mais, em síntese, o PLDO 2025, assim como a LDO 2024, estabelece as previsões de alterações orçamentárias, desde que mantido o valor total do subtítulo e mediante justificativa, por ato dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União; prevê regras gerais para as alterações orçamentárias e a abertura e reabertura de créditos adicionais; e apresenta requisitos para que sejam realizadas em conformidade com a CF/1988 e com as leis que regem a matéria. Citam-se, por exemplo, os dispositivos sobre: excesso de arrecadação (arts. 49, § 5º, e art. 51, § 5º); condições de compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites individualizados de que trata a LC 200/2023 (art. 50); superávit financeiro (art. 51, §§ 6º e 7º); abertura de crédito extraordinário (art. 53 e §§); reabertura de créditos especiais (art. 56 e §§ e art. 57); reabertura de créditos extraordinários (art. 58); transposição remanejamento e transferência de recursos (arts. 59 e 60); Regra de Ouro (art. 61); dever de execução das programações e bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias para fins de cumprimento dos limites individualizados de que trata a LC 200/2023 (art. 66 e §§).

252. Isso posto, não foram identificadas implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre as alterações orçamentárias.

253. Ressalte-se que a conformidade da abertura e reabertura de créditos adicionais é objeto de verificação no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

II.13 Disposições sobre Execução Orçamentária Provisória

Q13. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?



254. A CF/1988 estabelece – no art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT – que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, o PLOA será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

255. Caso, seguindo esse rito, a Lei Orçamentária de 2025 não seja publicada até 31/12/2024, a programação constante do PLOA 2025 pode ser executada para o atendimento das despesas elencadas no art. 69 do PLDO 2025 e conforme as condições nele estabelecidas.

256. O PLDO 2025 não trouxe inovações em relação à execução provisória do orçamento. Assim como previsto na LDO 2024, o art. 69 do PLDO 2025 estabelece que o PLOA 2025 poderá ser executado provisoriamente para o atendimento de despesas relativas a: obrigações constitucionais ou legais da União; prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública; operações de garantia da lei e da ordem; acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade; fortalecimento do controle de fronteiras; ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura; concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; realização de eleições e identificação biométrica de eleitores; gastos custeados com receitas próprias, de convênios e de doações; e formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos.

257. Além disso, o PLOA 2025 poderá ser executado em duodécimos (até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no PLOA 2025, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva lei), para o atendimento de despesas de capital de projeto em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública; e de outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a VIII do art. 69.

258. Registre-se que, do mesmo modo que a LDO 2024, o PLDO 2025 estabelece que a utilização dos recursos autorizados no art. 69 será considerada antecipação de crédito à conta da LOA 2025, e que eventuais saldos negativos apurados entre o PLOA 2025 encaminhado ao Congresso Nacional e a respectiva Lei serão ajustados, nos termos do § 2º desse artigo.

259. No que se refere à restrição de execução antecipada, o PLDO 2025 mantém dispositivo que veda a execução provisória de programações relacionadas a aumento de despesas com pessoal (citadas em seu art. 114, inciso IV).

260. Nesses termos, não foram identificadas implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 relativas à execução provisória do projeto de Lei Orçamentária.

261. Contudo, há de se ressaltar a importância de que as regras relacionadas à execução provisória da programação constante do PLOA, no caso de a Lei Orçamentária não ser publicada até 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência, constem de lei permanente e não de lei temporária, como é o caso da LDO. Conforme destacado no Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), a positivação das regras de execução provisória da programação constante do PLOA em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, mitigaria os riscos sociais e econômicos decorrentes de eventual não aprovação tempestiva da LDO ou da LOA.

II.14 Disposições sobre o Orçamento Impositivo

Q14. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

262. O PLDO 2025 trata do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo), em quatro subseções (arts. 70 a 81): i) Disposições gerais; ii) Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas; iii) Das dotações ou das



programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição; e iv) Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição.

263. Na Subseção I (arts. 70 a 72), referente às disposições gerais, o PLDO 2025 trata do dever de execução das programações orçamentárias de despesas primárias discricionárias e das situações em que esse dever não se aplica, conforme o arts. 165, §§ 10 e 11, e 166, §§ 11 a 13, da CF/1988. O art. 71 estabelece que impedimento de ordem técnica é a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, e lista hipóteses que caracterizam esse impedimento, tais como ausência de projeto de engenharia e de licença ambiental e incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo.

264. Na Subseção II (arts. 73 a 78), o PLDO 2025 trata das dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas, dispondo sobre a forma de execução, o tratamento equitativo e prioritário, os requisitos para apresentação de emendas ao PLOA 2025, entre outros, conforme o art. 166, §§ 11 a 13 e 18 a 20 da CF/1988.

265. Conforme o art. 74 do projeto, é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa e observados os limites constitucionais, das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7). O § 1º desse artigo, reproduzindo parte do § 19 da CF/1988, prevê que se considera equitativa a execução das programações que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente de sua autoria, mas não estabelece quais seriam esses critérios.

266. Ressalte-se que o § 11 do art. 166 da CF/1988 dispõe que os critérios para a execução equitativa das programações oriundas de emendas individuais seriam definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 dessa Constituição, todavia a referida lei ainda não foi editada. Dessa forma, verifica-se que não há definição expressa dos critérios objetivos e imparciais que caracterizariam a execução equitativa das emendas, em virtude da inexistência da citada lei complementar e do não detalhamento do tema pelas LDOs e, no caso, pelo PLDO 2025. A falta de definição desses critérios pode contribuir para que o atendimento às emendas não seja realizado de forma igualitária e impessoal.

267. Ao se comparar o PLDO 2025 com a LDO 2024, quanto à Subseção II, constata-se que no PLDO 2025 não consta a previsão, acrescida à LDO vigente (art. 77, § 6º) por meio da Lei 14.855/2024, de que as despesas financiadas por recursos oriundos das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição terão prioridade na execução quando destinadas a municípios em situação de calamidade ou de emergência em saúde pública reconhecida pelo Poder Executivo federal.

268. No que se refere às inovações no PLDO 2025, ainda quanto à Subseção II, destacam-se: a concessão de tratamento prioritário, em relação às demais despesas discricionárias do Poder Executivo federal, à execução de programações do Novo PAC e ao pagamento de contraprestações anuais decorrentes de contratações de parcerias público-privadas da União (art. 75); a inclusão de requisitos no processo de apresentação de emendas ao PLOA 2025 relacionados ao início de investimentos e aos projetos em andamento, em conformidade com o § 20 do art. 166 e o § 1º do art. 167 da Carta Magna e com o art. 45 da LRF (art. 76, parágrafo único); e a previsão de que os procedimentos e prazos referentes às programações decorrentes de emendas, inclusive os critérios de publicidade e transparência de sua execução, serão estabelecidos por ato próprio do Poder Executivo federal, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da LOA 2025 (art. 78).

269. Registre-se que os requisitos no processo de apresentação de emendas ao PLOA relacionados ao início de investimentos e aos projetos em andamento constavam do PLDO 2024 (art. 78, parágrafo único), mas não constam da LDO 2024. Considera-se importante que esses requisitos sejam mantidos, a fim de se evitar a descontinuidade de projetos, e o decorrente desperdício de



recursos públicos, em virtude da falta de previsão orçamentária e da priorização desses investimentos nos exercícios seguintes.

270. Além do que, importa ressaltar que no Acórdão 2.183/2022-TCU-Plenário, item 9.2.2 (rel. min. Aroldo Cedraz), relativo ao PLDO 2023, recomendou-se que:

(...) sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nestes investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7), consoante o art. 81 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, objetivando o cumprimento da proporção dos recursos para investimentos em andamento que serão alocados na lei orçamentária anual, conforme estatui o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, também em respeito ao que dispõe o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o inciso IV do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

271. Por fim, nas Subseções III e IV, o PLDO 2025 trata, essencialmente, dos procedimentos e prazos para viabilizar a execução das dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emenda individuais e de bancada estadual, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da CF/1988.

272. O PLDO 2025 repete a previsão de que na abertura de créditos adicionais não poderá haver redução do montante de recursos orçamentários destinados na LOA e nos créditos adicionais, por autor, relativos a ações e serviços públicos de saúde (como consta na LDO 2024), mas amplia a vedação ao incluir os recursos relativos a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 79, § 5º).

273. Em relação às transferências especiais, o PLDO 2025 altera o texto que trata da divulgação de informações e documentos relacionados aos recursos recebidos. Enquanto a LDO 2024 prevê que o ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio da plataforma Transferegov.br até 31/12/2024, o PLDO 2025 dispõe que o ente beneficiário deverá elaborar relatório de gestão a ser inserido no Transferegov, conforme disposto em ato do Poder Executivo Federal (art. 80, § 4º).

274. De todo o exposto, conclui-se que não foram identificadas implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias, salvo quanto à falta de definição expressa dos critérios objetivos e imparciais que caracterizariam a execução equitativa das emendas.

II.15 Disposições sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação

Q15. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita, vinculação de receita e geração de despesa)?

275. Neste tópico, avaliam-se as implicações dos dispositivos contidos no Capítulo IX do PLDO 2025 (Da Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação), que envolvem regramentos relativos à renúncia de receita e à geração de despesa, no que concerne à gestão orçamentária e ao controle externo sobre esses temas.

II.15.1 Alterações Relativas à Renúncia de Receita

276. Ressalta-se, inicialmente, que as LDOs estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das correspondentes emendas, para instituição de renúncias de receitas. Além disso, a matéria é regida por vários dispositivos constitucionais e legais, quais sejam, arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT e 14 da LRF, transcritos a seguir:

§ 6º do art. 150 da Constituição Federal

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as



matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (grifou-se)

art. 113 do ADCT

Art. 113 A proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifou-se)

art. 14 da LRF

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

277. Segundo esses regramentos, afóra os dispositivos previstos anualmente pelas LDOs, os requisitos a serem observados para instituição e prorrogação das renúncias de receitas, especialmente as tributárias, são os seguintes, em resumo: concessão somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo; estimativa dos efeitos fiscais no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; atender ao disposto na LDO em vigor; demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou apresentação de medidas de compensação.

278. No texto do PLDO 2025, as disposições que se aplicam à instituição de renúncias de receitas tributárias, assim como as demais reduções de receita (sentido mais amplo que renúncias previstas no art. 14 da LRF), estão contidas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 126, 127, 129, 133 e 136.

279. Cabe ressaltar que, em relação à LDO 2024 (Lei 14.791/2023), foram verificadas pequenas alterações na redação desses regramentos. Entre elas, destaca-se, conforme arts. 126, § 9º, 127 e 129, § 1º e 2º, do PLDO 2025, a previsão de aplicação das normas para concessão ou ampliação de renúncias ou perdas de receita, dispostas nos arts. 14 da LRF, bem como, nos referidos artigos do Projeto, não somente às proposições legislativas e aos atos infralegais, mas, também, às propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação resulte em renúncias ou perdas de receita.

280. Outra inovação foi observada no âmbito do inciso II, § 4º, do art. 126 do PLDO em apreço, pelo qual se propõe permitir, para fins de atendimento aos arts. 14 e 17 da LRF, quando da indicação das medidas para compensar a renúncia de receita que devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal, a referência à lei ou ato infralegal publicados, não só no mesmo exercício financeiro, como estabelece a LDO 2024, mas, também, no ano anterior, que registrem de forma expressa, precisa e específica, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou aumento de despesa.

281. Apresentam-se, a seguir, os requisitos e exigências a serem observados no âmbito de proposições legislativas, atos infralegais e propostas de decretos legislativos relacionadas a



tratados, acordos ou atos internacionais, previstos no art. 126 do PLDO 2025, que impliquem renúncias de receitas regidas pelo citado art. 14 da LRF:

- a) conter demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto no referido artigo. O previsto no caput aplica-se às referidas proposições legislativas, atos infralegis e propostas de decretos legislativos, que: contenham remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do exercício financeiro; estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou estejam em fase de sanção (caput e incisos I a III do § 8º);*
- b) conter memória de cálculo, com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas (§ 1º);*
- c) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa (§ 2);*
- d) o atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 14 da LRF dependerá, para proposições legislativas e atos infralegis provenientes do Poder Executivo, de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para as receitas administradas por essa Secretaria, ou por órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos (§ 3º, incisos I e II);*
- e) quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do referido demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, por parte do referido órgão colegiado solicitante (§ 6º);*
- f) as proposições legislativas em tramitação que importem ou autorizem renúncia de receita poderão seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei, para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput do art. 14 da LRF (§ 7º).*

282. Em relação às proposições legislativas, atos infralegis e propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, que impliquem outras situações de redução de receita não abrangidas pelo disposto no art. 14 da LRF, são os seguintes os requisitos e exigências, conforme o art. 129 do PLDO 2025:

- a) acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, com as premissas e metodologia de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente (caput);*
- b) as respectivas proposições de iniciativa do Poder Executivo, as submetidas à sanção, os tratados, os acordos ou os atos internacionais celebrados pelo referido Poder e os decretos, deverão ser encaminhadas para os Órgãos Centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e de Administração Financeira Federal, para fins de verificação da adequação das estimativas e eventuais impactos sobre a meta de resultado primário do exercício, observado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, e a manifestação sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira (§ 2º).*

283. Ademais, conforme ainda prevê o art. 136 do projeto em apreço, as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão apresentar (à exceção das proposições que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior, benefícios tributários associados à emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo em programas de desenvolvimento econômico, bem como, benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura, conforme disposto no § 2º do referido artigo):



- a) cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos para usufruto do benefício tributário proposto (inciso I);
- b) metas e objetivos, preferencialmente quantitativos (inciso II);
- c) órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos (inciso III).

284. Pode-se dizer então que, em comparação aos artigos correlatos contidos na LDO 2024, houve pequenas alterações no texto do PLDO 2025, quanto aos regramentos relativos à renúncia de receita, com destaque para a previsão expressa de atendimento aos requisitos para concessão ou ampliação de renúncias ou perdas de receita, dispostos no art. 14 LRF e arts. 126, 127 e 129 deste Projeto, também no âmbito das propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação resulte nessas citadas renúncias ou perdas.

285. Pelo exposto, conclui-se que as disposições contidas no texto do PLDO 2025, em relação aos regramentos a serem observados para instituição de renúncia ou perda de receitas, no âmbito das proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decreto legislativo concernentes a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos na CF/1988 e na LRF.

II.15.2 Alterações Relativas à Despesa

286. As LDOs anteriores, a LDO vigente e o PLDO 2025 apresentam um capítulo específico sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação. Neste capítulo são regulamentadas proposições legislativas que alterem receitas e despesas.

287. A estruturação do Capítulo IX no PLDO 2025 é a mesma da LDO 2024, o artigo inicial regulamenta apenas propostas que criam despesas obrigatórias de caráter continuado – DOCCs (art. 17 da LRF) e que reduzem receitas contempladas no art. 14 da LRF, deixando a cargo de artigos subsequentes a regulamentação das demais despesas; in verbis:

Art. 126. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

288. Acompanham o caput do art. 126 nove parágrafos. Os oito primeiros são praticamente idênticos aos regramentos da LDO 2024, eles regulamentam as responsabilidades, os trâmites, o fornecimento de subsídios técnicos e a forma de apresentação do demonstrativo de impacto orçamentário e das medidas de compensação. É interessante observar que o PLDO 2024 previa que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro também constasse do documento que fundamentasse a versão final da proposição legislativa aprovada ou do ato infralegal, o que é muito razoável, pois as propostas podem sofrer alterações impactando os projetos, no entanto, o dispositivo não foi aprovado e não constou do PLDO 2025.

289. A inovação deste artigo é o seu § 9º. Ele estabelece que o conteúdo do art. 126 também se aplica às propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação e promulgação resulte em criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. O art. 127 estabelece que, no âmbito do Poder Executivo, as propostas devem ser previamente encaminhadas aos Ministérios da Fazenda e Planejamento e Orçamento para manifestação sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. O art. 128 estabelece um rol de propostas de DOCCs que devem ser consideradas incompatíveis com a norma. Esses dois últimos artigos também são bastante semelhantes aos da LDO 2024.

290. O art. 129 do PLDO 2025 regulamenta as despesas que não são obrigatórias de caráter continuado, isto é, que não satisfazem os quesitos estabelecidos no art. 17 da LRF, sujeitando-se,



então, para sua criação, aos ditames do art. 16 da LRF. O caput do artigo é exatamente o mesmo da LDO 2024, in verbis:

Art. 129. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e os atos infralegais que impliquem (...) aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida Lei Complementar, deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou pela entidade proponente.

291. Embora não haja alteração no caput, os parágrafos apresentam mudanças. O § 1º do art. 129 não existe na LDO 2024. Ele sujeita as propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação e promulgação resulte em aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da LRF, às regras do caput do art. 129.

292. O § 2º do art. 129 do PLDO 2025, embora semelhante ao parágrafo único do art. 135 da LDO 2024, acrescenta regra para estimativa do impacto sobre a meta de resultado primário. Assim como na regulamentação dos critérios de contingenciamento, o projeto propõe que a referência para sua estimativa seja o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, e não a meta propriamente dita, in verbis:

§ 2º As proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo federal, as proposições submetidas à sanção, os tratados, os acordos ou os atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo federal, e os decretos de que tratam o caput e o § 1º deverão ser encaminhados para os Órgãos Centrais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, e de Administração Financeira Federal, para fins de verificação da adequação das estimativas e dos eventuais impactos sobre a meta de resultado primário do exercício, observado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, e a manifestação sobre a sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. (grifo nosso)

293. Nos demais artigos do capítulo, não foram identificadas mudanças entre o estabelecido na LDO 2024 e no PLDO 2025, salvo a criação de um parágrafo no art. 133, que não consta na LDO 2024 e nem no respectivo PLDO. Ele regulamenta os valores a serem considerados no Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias:

Art. 133 (...)

§ 3º No âmbito do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata o caput do art. 67, a reestimativa de receitas de que trata este artigo considerará somente a legislação vigente.

294. Por fim, em relação às alterações promovidas pelo PLDO 2025 no regramento das propostas legislativas que criam despesas, dois pontos merecem ser destacados:

a) a elucidação de que as propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação e promulgação resulte em criação ou aumento de despesas estão sujeitas às normas do Capítulo IX do PLDO; e,

b) a fixação do limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário (e não a meta propriamente dita) como parâmetro para avaliação dos impactos da criação de uma despesa sobre a meta de resultado primário.

III. CONCLUSÃO

295. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLDO da União para o exercício de 2025, com destaque para: parâmetros macroeconômicos; receitas primárias e despesas primárias; trajetória da dívida pública; agregado fiscal e proporção dos recursos para investimentos em andamento; impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; Regra de Ouro; Orçamento de



Investimento das Empresas Estatais; Créditos Adicionais; Execução Orçamentária Provisória; Orçamento Impositivo e Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação.

296. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2025 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 10/5/2024. O PIB, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foi projetado no PLDO 2025 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As projeções do IPCA feitas pelo mercado são superiores às feitas no PLDO 2025. Como as regras para cálculo dos limites para as despesas primárias permitem variações acima da inflação, de até 70% do crescimento real das receitas, as projeções para as despesas feitas no PLDO 2025 ficam acima das despesas corrigidas pela inflação e, em 2025 e 2026, acima do crescimento real de 2,5% (seção II.1 deste relatório);

b) As estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, como decorrência da possibilidade de frustração de receitas, de aumento de despesas obrigatórias e limitação do contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias (seção II.2);

c) Não foram apresentadas, no Anexo de Metas Fiscais, as premissas de crescimento econômico e de resultado primário nos anos posteriores a 2028, apesar de a projeção da dívida se estender até 2034. Além disso, não foi apresentada a taxa de juros implícita real da dívida de 2024 a 2034. A ausência desses dados impede o exame, pelo usuário externo da informação, acerca do realismo das premissas utilizadas (seção II.3);

d) As despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos de educação e saúde terão uma redução provável de 88% de 2024 a 2028, o que torna pouco factível a premissa de que a despesa primária apresentará a evolução esperada na projeção da dívida. Essa compressão, se não solucionada mediante alteração legislativa, tende a dificultar a preservação do teto da despesa primária e/ou prejudicar o funcionamento regular da administração pública. Além disso, as premissas de crescimento econômico e de taxa real de juros da dívida destoam das expectativas de mercado e do histórico brasileiro, o que sinaliza um viés de otimismo (seção II.3);

e) A metodologia adotada para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2025 para a continuidade daqueles em andamento está coerente com a Lei Complementar 200/2023. Todavia, não houve o detalhamento dos valores utilizados no cálculo da proporção, o que compromete a transparência das informações e a análise quanto à suficiência de recursos para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como impossibilita o recálculo da proporção pelos interessados. Além disso, não foram apresentadas as proporções dos recursos para investimentos em andamento para os dois exercícios subsequentes, em desacordo com o disposto no § 12, do art. 165 da CF/1988. (seção II.4);

f) Acerca do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas, detectou-se que: i) não foram apresentadas as premissas metodológicas adotadas para estimar a economia potencial apresentada no Anexo IV.5, relativa aos benefícios previdenciários e ao Proagro, comprometendo a transparência das informações; ii) a projetada economia de despesas referente aos benefícios previdenciários depende da implementação de várias medidas, as quais podem demandar recursos financeiros; e iii) não ficou evidenciado se as políticas públicas objetos de revisão de gastos foram também objeto de processo avaliativo, nos termos do § 16 do art. 37 da CF/1988 (seção II.5);

g) As renúncias de receitas tributárias projetadas para 2025 alcançaram R\$ 536,4 bilhões, representando 4,33% do PIB e, para 2026 e 2027, R\$ 562,2 bilhões (4,25% do PIB) e R\$ 593,2



bilhões (4,20% do PIB), respectivamente, o que representa leve tendência de queda a partir de 2026, em relação ao PIB. Observou-se, também, que a região Sudeste deverá ser beneficiada com quase metade dos incentivos (47,8%), em detrimento do Nordeste (14,8%), do Norte (10,8%) e do Centro-Oeste (10,0%), o que evidencia o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais (seção II.6);

h) Observou-se, no âmbito do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025, que o montante dos passivos contingentes alcançou R\$ 6.082,9 bilhões em 2023, contra R\$ 6.260,1 bilhões em 2022, representando pequena redução de 2,8%, em função da queda de 5,7% dos valores referentes às demandas judiciais de risco possível (R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 contra R\$ 2.741,8 bilhões em 2022). Ressaltou-se a acentuada elevação dos valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União, em 2023, no montante de R\$ 151,9 bilhões, representando 7,1% da despesa primária total, muito acima da média dos percentuais observados nos últimos oito anos, da ordem de 2,8%. E, ainda, foi constatado que, diferentemente dos ARFs referentes aos PLDOs de exercícios anteriores, o anexo em apreço apresentou informações sobre providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em atendimento ao § 3º do art. 4 da LRF, bem como aos subitens 9.1 do Acórdão 2230/2023-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário (seção II.7);

i) Em relação à meta de resultado de resultado primário e da sistemática de contingenciamento, pode-se afirmar que o PLDO 2025 estabelece uma meta de resultado primário zero para 2025, pressupondo um crescimento real do PIB de 2,8%. As estimativas, após as devidas exclusões, apresentam um resultado superavitário de R\$ 10,8 bilhões. No entanto, durante a execução do orçamento, caso haja necessidade de contingenciamento, ressaltam-se dois dispositivos que podem dificultar o alcance da meta e, a médio prazo, podem afetar a própria sustentabilidade da dívida pública. O primeiro é a determinação de que o parâmetro a ser utilizado para o cálculo do contingenciamento necessário é o limite inferior da meta e o segundo é a manutenção da inovação da LDO 2024, que criou uma restrição ao contingenciamento não prevista em lei complementar: a manutenção, na execução das despesas primárias, de um crescimento real mínimo de 0,6% (seção II.8);

j) O PLDO 2025, apesar de não citar expressamente as prioridades da administração pública em seu texto, reforça, no art. 4º, as que estão elencadas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027. Assim, as prioridades da administração pública federal estão definidas e identificadas. Porém, o mesmo não ocorre com relação às metas, pois o citado projeto delega ao PLOA 2025 a competência de identificar as metas do PPA 2024-2027 que serão acompanhadas no exercício, contrariando o comando constitucional que atribui à LDO a função de compreender as metas operacionais da administração pública e de, assim, identificar as metas para o exercício respectivo, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA (seção II.9);

k) Em relação à Regra de Ouro, pode-se concluir que a inclusão de um artigo no PLDO 2025 permitindo que a LOA apresente uma programação de despesas correntes custeadas por operações de crédito, cuja execução é condicionada à aprovação especial do Congresso Nacional (inciso III do caput do art. 167 da CF/1988), é necessária e não é apenas preventiva, como verificado nos exercícios anteriores. O descumprimento da regra tem graves repercussões no gerenciamento da dívida pública e os dados do Anexo de Riscos Fiscais contemplam um aumento significativo dos valores que deverão ser excepcionalizados para que seja possível manter o regular funcionamento da máquina pública, principalmente a partir de 2026 (seção II.10);

l) Quanto às disposições sobre Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o PLDO 2025 não apresenta alterações relevantes em relação aos artigos da LDO 2024 que tratam do tema. Além disso, dessas disposições, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.11);



m) No tocante às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), os regramentos e parâmetros estabelecidos no PLDO 2025 para a realização de alterações orçamentárias e de créditos adicionais são semelhantes aos estipulados na LDO 2024. Ainda, dos dispositivos do PLDO 2025 sobre o tema, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.12);

n) Com relação às disposições sobre execução orçamentária provisória, o PLDO 2025 não trouxe inovações quando comparado à LDO 2024. Bem como, dos dispositivos do PLDO 2025 sobre o tema, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.13);

o) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, não se identificaram implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias, salvo quanto à falta de definição expressa dos critérios objetivos e imparciais que caracterizariam a execução equitativa das emendas impositivas (seção II.14);

p) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, previstos no texto do PLDO 2025, a serem observados no âmbito das proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos na CF/1988 e na LRF (seção II.15.1);

q) Em relação às alterações promovidas no PLDO 2025 no regramento das propostas legislativas que criam despesas, destacam-se: a elucidação de que as propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação e promulgação resulte em criação ou aumento de despesas, sujeitam-se ao regramento estabelecido; a fixação do limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário (e não a meta propriamente dita) como parâmetro para avaliação dos impactos da criação de uma despesa sobre a meta de resultado primário (seção II.15.2).

297. As propostas de encaminhamento formuladas a seguir visam ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

298. Especificamente quanto às recomendações alvitradas, a Resolução-TCU 315/2020 prevê dentre as hipóteses de dispensa da etapa de comentários dos gestores o seguinte (art. 14, § 2º, inciso II): '§ 2º Dispensa-se a providência indicada no parágrafo anterior se: II - o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle'.

299. Entende-se, pois, que essa hipótese se aplica ao caso em tela, pois o prévio conhecimento das propostas pode afetar, dentre outros aspectos, a celeridade, a tempestividade e a efetividade do presente acompanhamento. Além disso, tais recomendações, se acatadas pelo Plenário, podem ser implementadas gradativamente pelo Poder Executivo, uma vez que não consignam prazo determinado e se referem tão somente a oportunidades de melhoria vislumbradas ao longo das análises, e não a situações irregulares latentes que demandem providências imediatas dos gestores. Cumpre ressaltar que procedimento similar foi adotado em relação às recomendações proferidas no bojo do Acompanhamento do PLDO 2023, que culminou no Acórdão 2.183/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz).

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

300. Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, que: i) as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado; ii) os aumentos das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na Lei Complementar 200/2023, ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano em 2025 e 2026, e mesmo assim, parecem não serem suficientes para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, em decorrência da possibilidade de frustrações de receitas, aumentos de despesas obrigatórias e limitação de contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias (seção II.2 deste relatório);

b) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da significativa compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, que tendem a reduzir 88% de 2024 a 2028, o que poderá dificultar a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável e/ou prejudicar o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos (seção II.3);

c) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o comando insculpido no art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025, ao delegar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 a competência de indicar as metas do Plano Plurianual 2024-2027 que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei 14.802/2024, contraria o comando insculpido no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, o qual dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal (seção II.9);

d) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1) nos futuros Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, apresente a estimativa das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, nos mesmos moldes da Nota Técnica 526/2024/MPO (seção II.3); e

d.2) nos futuros anexos de previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento: i) apresente o detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para o atendimento dos investimentos em andamento; e ii) sejam incluídos os valores e a proporção para os dois exercícios subsequentes (seção II.4);

e) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, nos futuros Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, as premissas utilizadas na projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário do governo central, cobrindo desde o ano de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o último ano de projeção da Dívida Bruta do Governo Geral (seção II.3);

f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;



g) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Na sequência, reproduzo o despacho do Auditor-Chefe da AudFiscal, peça 44, que, com as vênias de praxe, considera que a gravidade da situação, descrita no item II.3.1 do relatório, melhor se amolda ao ‘alerta’ previsto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização à peça 42.

Após a percuente análise empreendida nos autos sobre o Projeto de Lei PLN 3/2024 (PLDO 2025), a equipe de fiscalização propõe, dentre outros, o encaminhamento do item ‘b’, transcrito abaixo:

b) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da significativa compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, que tendem a reduzir 88% de 2024 a 2028, o que poderá dificultar a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável e/ou prejudicar o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos (seção II.3);

Com as vênias de praxe, considero que a gravidade da situação, descrita no item II.3.1 da instrução, melhor se amolda ao ‘alerta’ previsto no art. 59, § 1º, inc. V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os itens 102 a 104 da instrução descrevem com bastante clareza o problema observado pela equipe de fiscalização ao se analisar a estimativa da dívida apresentada no PLDO 2025:

102. Nos ofícios de requisição encaminhados ao MPO e ao MF (peças 16 e 17), foram solicitadas informações sobre a despesa discricionária líquida de emendas e mínimos constitucionais estimada no PLDO 2025. Segundo o MF, não há estimativa sobre essas despesas nos anos posteriores a 2028, pois a metodologia utilizada para projetar a dívida naquele período considera somente o agregado total da despesa primária. O MPO, por sua vez, informou os valores até o último ano abrangido pelo AMF, de 2024 a 2028, conforme detalhado na Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 28). **As estimativas são surpreendentes, pois a despesa discricionária líquida de emendas e mínimos constitucionais cai de R\$ 100,9 bilhões em 2024 para R\$ 11,7 bilhões em 2028, uma redução de 88%.** Esses dados estão evidenciados na Tabela 14.

Tabela 14 – Discricionárias líquida das emendas e dos mínimos de saúde e educação

Apuração	2024	2025	2026	2027	2028
Discricionárias totais	204.464,6	212.673,8	212.301,7	168.017,1	151.088,3
Emendas (RP 6, 7 e 8)	44.672,8	39.597,0	43.894,0	45.938,5	48.792,3
Discricionárias líquida das emendas	159.791,8	173.076,8	168.407,7	122.078,6	102.296,0
Parcela destinada aos mínimos de saúde e educação	58.845,1	56.482,2	63.531,4	76.687,5	90.544,0
Discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos de saúde e educação	100.946,7	116.594,6	104.876,3	45.391,1	11.752,0

Fonte: Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 28).

103. Como visto, a estimativa da dívida apresentada no PLDO 2025 parte da premissa de que a despesa, ao longo de todo o período, crescerá em ritmo inferior à receita, em cumprimento ao RFS. Essa dinâmica explica o resultado primário com tendência de crescimento contínuo e persistente ao longo de toda a série de projeção, premissa fundamental para que haja a estabilização da dívida. No entanto, **essa premissa pode ser irrealista se não houver revisão das despesas obrigatórias ou das discricionárias vinculadas à receita.** A compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação poderia resultar, no limite, em shutdown da máquina pública ou no abandono da âncora fiscal instituída pelo RFS.



104. Neste ponto da análise, é crucial avaliar se a LC 200/2023 assegura recursos suficientes para o funcionamento adequado da administração pública. De acordo com essa lei, está garantida a execução de pelo menos 75% da dotação destinada às despesas discricionárias, o que, em teoria, mitigaria os riscos de comprometimento das estruturas administrativas. Contudo, essa proteção às despesas discricionárias ocorre principalmente na fase de execução, não na de fixação do orçamento. **Para cumprir o limite estabelecido para a despesa primária, o governo poderá ser obrigado a reduzir as dotações para despesas discricionárias devido ao crescimento das despesas obrigatórias e dos mínimos constitucionais em saúde e educação.** Ademais, embora a LC 200/2023 proteja as despesas discricionárias de forma geral, observa-se que a compressão se manifesta especificamente nas despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais. (grifei)

A questão posta em relevo diz respeito à margem da qual dispõe o governo federal para efetivamente realizar contenção do gasto discricionário para fazer frente ao crescimento da despesa obrigatória. Conforme demonstra a Nota Técnica SEI nº 526/2024/MPO (peça 28), não é toda despesa discricionária que pode ser reduzida, contingenciada ou bloqueada. Há, no conjunto das despesas discricionárias, um subconjunto rígido que não pode sofrer contenção. Esse subconjunto é composto pelas despesas discricionárias computadas para o cumprimento dos mínimos constitucionais de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e educação e pelas emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, classificadas com RP 6 e 7, cujos montantes e execução obrigatória são definidos pela Constituição.

Tal situação coloca em risco, por um lado, o funcionamento regular da administração pública, especialmente a partir de 2027, quando a previsão de redução das despesas discricionárias líquidas das emendas e dos mínimos ocorre com maior severidade e, por outro lado, a própria preservação do limite da despesa primária instituído pela LC 200/2023, diante da pressão crescente das despesas obrigatórias somadas à parcela rígida das despesas discricionárias. Em outras palavras, o cenário apresentado pelas estimativas provavelmente exigirá do Poder Executivo federal a escolha entre duas opções a princípio excludentes: ou se garante o adequado funcionamento da administração pública federal ou se preserva o limite da despesa primária. As duas coisas parecem ser incompatíveis segundo o cenário projetado.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos ao gabinete do ministro relator Antonio Anastasia, com a seguinte proposta com redação alternativa ao item 'b':

a) alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, que: i) as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado; ii) os aumentos das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na Lei Complementar 200/2023, ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano em 2025 e 2026, e mesmo assim, parecem não serem suficientes para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, em decorrência da possibilidade de frustrações de receitas, aumentos de despesas obrigatórias e limitação de contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias (seção II.2 deste relatório);

b) alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inc. V, da Lei Complementar 101/2000, acerca dos riscos para o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos, bem como para a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável, decorrente da significativa redução das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, cujas estimativas caem de R\$ 100,94 bilhões, em 2024, para R\$ 11,75 bilhões, em 2028, numa redução de 88% no período (seção II.3);



c) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o comando insculpido no art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025, ao delegar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 a competência de indicar as metas do Plano Plurianual 2024-2027 que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei 14.802/2024, contraria o comando insculpido no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, o qual dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal (seção II.9);

d) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1) nos futuros Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, apresente a estimativa das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, nos mesmos moldes da Nota Técnica 526/2024/MPO (seção II.3); e

d.2) nos futuros anexos de previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento: i) apresente o detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para o atendimento dos investimentos em andamento; e ii) sejam incluídos os valores e a proporção para os dois exercícios subsequentes (seção II.4);

e) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, nos futuros Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, as premissas utilizadas na projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário do governo central, cobrindo desde o ano de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o último ano de projeção da Dívida Bruta do Governo Geral (seção II.3);

f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

g) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

4. É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025 – PLN 3/2024-CN).

2. Em relação aos aspectos fiscais, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal analisou:

a) parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas constantes do anexo de metas fiscais;

b) valores previstos para receitas primárias, despesas primárias e meta de resultado primário;



- c) trajetória da dívida pública;
- d) agregado fiscal e proporção dos recursos para investimentos em andamento;
- e) impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas;
- f) valores projetados para as renúncias de receitas tributárias; e
- g) estimativas de impactos fiscais dos passivos contingentes.

3. Quanto aos aspectos de conformidade, a unidade técnica avaliou as disposições do texto do PLDO 2025 relativas a:

- a) meta de resultado primário e contingenciamento;
- b) metas e prioridades;
- c) Regra de Ouro;
- d) orçamento de investimento das empresas estatais;
- e) créditos adicionais;
- f) execução orçamentária provisória;
- g) orçamento impositivo;
- h) adequação orçamentária das alterações na legislação.

4. Conforme o relatório de acompanhamento, o volume de recursos fiscalizados envolveu os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2025 constantes do anexo de metas fiscais, nos valores de R\$ 2.319,7 bilhões e R\$ 2.348,8 bilhões, respectivamente, peça 11, pág. 27.

5. As constatações da fiscalização encontram-se detalhadas no relatório que precede este voto e assim foram resumidas pela unidade técnica:

a) os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2025 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 10/5/2024. O PIB, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foi projetado no PLDO 2025 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As projeções do IPCA feitas pelo mercado são superiores às feitas no PLDO 2025. Como as regras para cálculo dos limites para as despesas primárias permitem variações acima da inflação, de até 70% do crescimento real das receitas, as projeções para as despesas feitas no PLDO 2025 ficam acima das despesas corrigidas pela inflação e, em 2025 e 2026, acima do crescimento real de 2,5% (seção II.1 do relatório de acompanhamento, peça 42);

b) as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, como decorrência da possibilidade de frustração de receitas, de aumento de despesas obrigatórias e limitação do contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias (seção II.2);

c) as premissas de crescimento econômico e de resultado primário nos anos posteriores a 2028, apesar de a projeção da dívida se estender até 2034, não foram apresentadas no anexo de metas fiscais. Além disso, não foi apresentada a taxa de juros implícita real da dívida de 2024 a 2034. A ausência desses dados impede o exame, pelo usuário externo da informação, acerca do realismo das premissas utilizadas (seção II.3);



d) as despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos de educação e saúde terão uma redução provável de 88% de 2024 a 2028, o que torna pouco factível a premissa de que a despesa primária apresentará a evolução esperada na projeção da dívida. Essa compressão, se não solucionada mediante alteração legislativa, tende a dificultar a preservação do teto da despesa primária e/ou prejudicar o funcionamento regular da administração pública. Além disso, as premissas de crescimento econômico e de taxa real de juros da dívida destoam das expectativas de mercado e do histórico brasileiro, o que sinaliza um viés de otimismo (seção II.3);

e) a metodologia adotada para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2025 para a continuidade daqueles em andamento está coerente com a Lei Complementar 200/2023. Todavia, não houve o detalhamento dos valores utilizados no cálculo da proporção, o que compromete a transparência das informações e a análise quanto à suficiência de recursos para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como impossibilita o recálculo da proporção pelos interessados. Além disso, não foram apresentadas as proporções dos recursos para investimentos em andamento para os dois exercícios subsequentes, em desacordo com o disposto no § 12, do art. 165 da CF/1988. (seção II.4);

f) acerca do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas, detectou-se que: i) não foram apresentadas as premissas metodológicas adotadas para estimar a economia potencial apresentada no Anexo IV.5, relativa aos benefícios previdenciários e ao Proagro, comprometendo a transparência das informações; ii) a projetada economia de despesas referente aos benefícios previdenciários depende da implementação de várias medidas, as quais podem demandar recursos financeiros; e iii) não ficou evidenciado se as políticas públicas objetos de revisão de gastos foram também objeto de processo avaliativo, nos termos do § 16 do art. 37 da CF/1988 (seção II.5);

g) as renúncias de receitas tributárias projetadas para 2025 alcançaram R\$ 536,4 bilhões, representando 4,33% do PIB e, para 2026 e 2027, R\$ 562,2 bilhões (4,25% do PIB) e R\$ 593,2 bilhões (4,20% do PIB), respectivamente, o que representa leve tendência de queda a partir de 2026, em relação ao PIB. Observou-se, também, que a região Sudeste deverá ser beneficiada com quase metade dos incentivos (47,8%), em detrimento do Nordeste (14,8%), do Norte (10,8%) e do Centro-Oeste (10,0%), o que evidencia o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais (seção II.6);

h) observou-se, no âmbito do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025, que o montante dos passivos contingentes alcançou R\$ 6.082,9 bilhões em 2023, contra R\$ 6.260,1 bilhões em 2022, representando pequena redução de 2,8%, em função da queda de 5,7% dos valores referentes às demandas judiciais de risco possível (R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 contra R\$ 2.741,8 bilhões em 2022). Ressaltou-se a acentuada elevação dos valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União, em 2023, no montante de R\$ 151,9 bilhões, representando 7,1% da despesa primária total, muito acima da média dos percentuais observados nos últimos oito anos, da ordem de 2,8%. E, ainda, foi constatado que, diferentemente dos ARFs referentes aos PLDOs de exercícios anteriores, o anexo em apreço apresentou informações sobre providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em atendimento ao § 3º do art. 4 da LRF, bem como aos subitens 9.1 do Acórdão 2230/2023-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário (seção II.7);

i) em relação à meta de resultado de resultado primário e da sistemática de contingenciamento, pode-se afirmar que o PLDO 2025 estabelece uma meta de resultado primário zero para 2025, pressupondo um crescimento real do PIB de 2,8%. As estimativas, após as devidas exclusões, apresentam um resultado superavitário de R\$ 10,8 bilhões. No entanto, durante a execução do orçamento, caso haja necessidade de contingenciamento, ressaltam-se dois dispositivos que podem dificultar o alcance da meta e, a médio prazo, podem afetar a própria sustentabilidade da dívida pública. O primeiro é a determinação de que o parâmetro a ser utilizado para o cálculo do contingenciamento necessário é o limite inferior da meta e o segundo é a manutenção da inovação da LDO 2024, que criou uma restrição ao contingenciamento não prevista em lei complementar: a



manutenção, na execução das despesas primárias, de um crescimento real mínimo de 0,6% (seção II.8);

j) o PLDO 2025, apesar de não citar expressamente as prioridades da administração pública em seu texto, reforça, no art. 4º, as que estão elencadas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027. Assim, as prioridades da administração pública federal estão definidas e identificadas. Porém, o mesmo não ocorre com relação às metas, pois o citado projeto delega ao PLOA 2025 a competência de identificar as metas do PPA 2024-2027 que serão acompanhadas no exercício, contrariando o comando constitucional que atribui à LDO a função de compreender as metas operacionais da administração pública e de, assim, identificar as metas para o exercício respectivo, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA (seção II.9);

k) em relação à Regra de Ouro, pode-se concluir que a inclusão de um artigo no PLDO 2025 permitindo que a LOA apresente uma programação de despesas correntes custeadas por operações de crédito, cuja execução é condicionada à aprovação especial do Congresso Nacional (inciso III do caput do art. 167 da CF/1988), é necessária e não é apenas preventiva, como verificado nos exercícios anteriores. O descumprimento da regra tem graves repercussões no gerenciamento da dívida pública e os dados do Anexo de Riscos Fiscais contemplam um aumento significativo dos valores que deverão ser excepcionalizados para que seja possível manter o regular funcionamento da máquina pública, principalmente a partir de 2026 (seção II.10);

l) quanto às disposições sobre Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o PLDO 2025 não apresenta alterações relevantes em relação aos artigos da LDO 2024 que tratam do tema. Além disso, dessas disposições, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.11);

m) no tocante às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), os regramentos e parâmetros estabelecidos no PLDO 2025 para a realização de alterações orçamentárias e de créditos adicionais são semelhantes aos estipulados na LDO 2024. Ainda, dos dispositivos do PLDO 2025 sobre o tema, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.12);

n) com relação às disposições sobre execução orçamentária provisória, o PLDO 2025 não trouxe inovações quando comparado à LDO 2024. Bem como, dos dispositivos do PLDO 2025 sobre o tema, não decorrem implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo (seção II.13);

o) quanto à impositividade das programações orçamentárias, não se identificaram implicações negativas para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias, salvo quanto à falta de definição expressa dos critérios objetivos e imparciais que caracterizariam a execução equitativa das emendas impositivas (seção II.14);

p) os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, previstos no texto do PLDO 2025, a serem observados no âmbito das proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos na CF/1988 e na LRF (seção II.15.1);

q) em relação às alterações promovidas no PLDO 2025 no regramento das propostas legislativas que criam despesas, destacam-se: a elucidação de que as propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, cuja ratificação e promulgação resulte em criação ou aumento de despesas, sujeitam-se ao regramento estabelecido; a fixação do limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário (e não a meta propriamente dita) como parâmetro para avaliação dos impactos da criação de uma despesa sobre a meta de resultado primário (seção II.15.2).

6. Tendo em vista as constatações reproduzidas no item anterior, a equipe de fiscalização, com o endosso do Diretor em substituição da Diretoria de Fiscalização das Regras Fiscais, propõe a



expedição de alertas ao Poder Executivo; recomendações e ciências ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e o encaminhamento de informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, além de outras medidas acessórias.

7. O Auditor-Chefe da AudFiscal, por seu turno, manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, por considerar que a gravidade da situação descrita no item II.3.1 do relatório de acompanhamento (significativa compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, que tendem a reduzir 88% de 2024 a 2028), justifica a alteração da proposta de dar ciência ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento para alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca dos riscos para o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos, bem como para a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável.

8. Feito o resumo das instruções, passo ao exame da matéria.

9. Antes de tecer meus comentários acerca das constatações e propostas de encaminhamento, registro a qualidade do trabalho e parabenizo todos os envolvidos.

10. Acompanho, na essência, os pareceres produzidos pela unidade técnica, com a alteração de encaminhamento proposta pelo titular da AudFiscal, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

11. Conforme ressaltado pelo Auditor-Chefe e registrado na Nota Técnica SEI nº 526/2024/MPO, peça 28, a compressão das despesas discricionárias em patamar relevante demonstra potencial comprometimento da continuidade de projetos e políticas, bem como da manutenção da atividade estatal, em decorrência da expectativa de crescimento das despesas obrigatórias e dos valores relacionados às emendas parlamentares e aos pisos de saúde e educação, dadas suas regras constitucionais de correção.

12. Ademais, o art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 prescreve que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes quando constatarem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas.

13. Por outro lado, as propostas de recomendação ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento melhor se adequam ao art. 2º da Resolução 315/2020, no sentido de cientificar os destinatários sobre as ocorrências, posto que as circunstâncias não exigem providências imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.

14. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



1. Processo nº TC 007.639/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria -Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria -Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025), PLN 3/2024-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

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

9.1. alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

9.1.1. as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 são otimistas, ficando de R\$ 35,6 bilhões a R\$ 50,7 bilhões acima das projeções feitas com base em dados do mercado;

9.1.2. os aumentos das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na Lei Complementar 200/2023, ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano em 2025 e 2026, e, mesmo assim, parecem não ser suficientes para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2024. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam duplo risco, em decorrência da possibilidade de frustrações de receitas, aumentos de despesas obrigatórias e limitação de contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias;

9.2. alertar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca dos riscos para o funcionamento regular da administração pública nos próximos anos, bem como para a preservação do limite da despesa primária instituído pelo Regime Fiscal Sustentável, decorrente da significativa redução das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação, cujas estimativas caem de R\$ 100,94 bilhões, em 2024, para R\$ 11,75 bilhões, em 2028, numa redução de 88% no período;

9.3. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.3.1. a ausência, nos Anexos de Metas Fiscais dos Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, da estimativa das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais para saúde e educação, nos mesmos moldes da Nota Técnica 526/2024/MPO, em consonância com a ação planejada e transparente insculpida no art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 5º, inciso II,



da Lei Complementar 101/2000, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a trajetória sustentável da dívida pública preconizada no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 200/2023;

9.3.2. a ausência de detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como para os dois exercícios subsequentes, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a previsão dos agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos, a que se refere o art. 165, § 12, da Constituição Federal;

9.3.3. o comando insculpido no art. 4º, parágrafo único, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025, contraria o comando insculpido no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, por não compreender as metas e prioridades da administração pública federal, bem como por delegar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 a competência de indicar as metas do Plano Plurianual 2024-2027 que serão acompanhadas para atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei 14.802/2024;

9.4. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no Anexo de Metas Fiscais, das premissas utilizadas na projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, como o crescimento econômico real, a taxa implícita real da dívida, a inflação e o resultado primário do governo central, cobrindo desde o ano de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o último ano de projeção da Dívida Bruta do Governo Geral, não permite a adequada transparência e avaliação sobre a trajetória sustentável da dívida pública preconizada no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 200/2023, em consonância com a ação planejada e transparente insculpida no art. 1º, § 1º, c/c o art. 4º, § 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Poder Executivo, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1679-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 039.602/2023-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Hospital Municipal de Contagem/MG

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO NO HOSPITAL MUNICIPAL DE CONTAGEM/MG. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 17-19).

1. Os autos tratam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Ofício 322/2023/CFFC-P, de 29/11/2023 (peça 3), por meio do qual a Exma. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 508/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Junio Amaral, para que o TCU realize fiscalização no Hospital Municipal de Contagem/MG.
2. Inicialmente, o Ministro Aroldo Cedraz foi sorteado para relatar o feito (peça 2) e, em sua primeira manifestação, à peça 12, observou a existência do TC-020.703/2023-6, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que trata de auditoria com objetivo de avaliar a transparência dos recursos federais repassados para Organizações Sociais e entidade congêneres no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive Serviços Sociais Autônomos (SSAs), assunto que poderia ter relação de conexão ou continência com o conteúdo desta SCN. Nessa esteira, o Ministro Aroldo Cedraz encaminhou os autos ao Gabinete do Ministro Antonio Anastasia, para avaliação sobre eventual prevenção de relatoria, resultante da conexão entre as matérias.
3. Por sua vez, em despacho à peça 13, o Ministro Antonio Anastasia observou que ambos os processos envolvidos na possível prevenção de relatoria tinham como unidade responsável pela instrução a AudSaúde. Em razão disso, determinou o encaminhamento dos autos à AudSaúde para pronunciamento sobre eventual relação de continência entre os processos.
4. Em seguida, à peça 14, o Auditor-Chefe da AudSaúde, Marcelo Chaves Aragão, manifestou-se no sentido da existência da relação de continência entre os objetos tratados no TC 039.602/2023-0 e 020.703/2023-6. Os autos então foram encaminhados ao Gabinete do Ministro Antonio Anastasia, para avaliação sobre a eventual prevenção de relatoria.
5. Em vista da manifestação da AudSaúde, o Ministro Antonio Anastasia decidiu atribuir a si a relatoria da SCN, por prevenção (peça 15), e determinou que a fiscalização objeto do requerimento parlamentar será levada a efeito no processo TC 020.703/2023-6, relativo à auditoria continente já em curso.
6. Assim, definida a relatoria e a forma de atendimento da SCN, é necessário, neste



momento, abordar o prazo para cumprimento da demanda. De acordo com o art. 15, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, o prazo para atender integralmente à SCN é de até cento e oitenta dias, quando se tratar de solicitação de fiscalização, salvo se prazo distinto houver sido fixado pelo colegiado solicitante ou acordado, na forma do art. 12 daquela Resolução. Esse prazo, conforme o § 1º desse mesmo art. 15, é contado a partir da data de autuação do processo de SCN no Tribunal.

7. No caso dos autos, o processo foi autuado em 30/11/2023 e o prazo para atendimento integral da SCN terminou em 28/5/2024. Diante disso, considerando que (i) a relatoria, em razão da razoável dúvida quanto à conexão ou continência, foi definida em 3/7/2024 (peça 15); (ii) que antes dessa definição não era possível levar a efeito a fiscalização; (iii) que a dúvida quanto à relatoria, no caso dos autos, teve relação direta com a escolha da melhor forma de atendimento da SCN, por meio de inclusão em fiscalização já em curso, embora não haja necessidade de esclarecimentos junto ao colegiado solicitante (art. 12, caput, da Resolução TCU nº 215/2008); impõem-se sugerir ao Exmo. Ministro-Relator, com fulcro no art. 12, caput, da Resolução TCU nº 215/2008, a prorrogação do prazo para atendimento integral da SCN, excepcionalmente, por 180 dias, a partir de 28/5/2024, com término em 24/11/2024.

8. Considerando que o despacho de autoridade (peça 15 destes autos, copiada à peça 30 do TC 020.703/2023-6) bem ressaltou que “considerando o estágio em que se encontra o TC 020.703/2023-6, a auditoria objeto do requerimento formulado nesta SCN será levada a efeito naquele processo, em cujos autos deverão ser apuradas as alegações deduzidas na Solicitação do Congresso Nacional”, cabe registrar que (i) já foram expedidos os ofícios de apresentação da equipe, e de requisição preliminar de informações, à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e ao Serviço Social Autônomo (SSA) de Contagem/MG (peças 31 a 37 do TC 020.703/2023-6), bem como (ii) já foram realizadas reuniões de abertura dos trabalhos de auditoria, tanto com a equipe da SMS quanto com a equipe do SSA Contagem/MG, ambas na data de 8/8/2024 (manhã e tarde).

9. Essas reuniões contaram com as participações (i) do próprio Secretário de Saúde, Sr. Fabrício Henrique dos Santos Simões, (ii) do Diretor Geral do SSA Contagem, Sr. Eduardo Caldeira de Souza Penna, além de (iii) representante da Controladoria-Geral do Município de Contagem/MG, Srª Nicolle Ferreira Bleme, e (iv) de outros profissionais atuantes na SMS e no SSA Contagem, os quais se colocaram à inteira disposição para o bom andamento dos trabalhos.

10. As respostas já fornecidas até o momento permitiram à equipe estimar, com maior acurácia, o prazo necessário para o tempestivo desenvolvimento dos trabalhos de auditoria no Hospital Municipal de Contagem/MG, seguindo o escopo determinado no parágrafo 6º do despacho do Exmo. Ministro-Relator (peça 15), de modo a bem atender à Solicitação do Congresso Nacional.

11. Oportuno ainda observar o disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU nº 315, de 22/4/2020, comandos que, ao tratar da “Construção Participativa das Deliberações”, determinam a coleta e análise dos Comentários dos Gestores, sinalizando um prazo da ordem de 15 dias para os gestores, e mais 15 dias para a unidade técnica, totalizando 30 dias, inclusos no pedido de prorrogação.

12. Além disso, a partir desse cálculo estimativo do prazo necessário para a resposta à SCN, afigura-se oportuno, nesta etapa processual, sugerir ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator o alinhamento com o Gabinete da Presidência do TCU, em observância às medidas previstas no art. 17, caput e § 2º, da Resolução TCU nº 346/2022,



bem como eventual apoio da unidade de assessoramento parlamentar do TCU (Aspar), nos termos do art. 12, caput e parágrafo único, e art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008.

13. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Exmo. Ministro-Relator:*

a) A necessária prorrogação do prazo para o bom atendimento da Solicitação do Congresso Nacional, excepcionalmente, por 180 dias, a partir de 28/5/2024, comunicando tal prorrogação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, colegiado solicitante, com fulcro no art. 12, caput e parágrafo único, e art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008, findando-se o novo prazo em 24/11/2024;

b) A oportuna avaliação quanto à observância das medidas previstas no art. 17, caput e § 2º, da Resolução TCU nº 346/2022.

2. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) consubstanciada no Requerimento 508/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Junio Amaral, encaminhado a este Tribunal pela então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), Deputada Federal Bia Kicis, mediante o Ofício 322/2023/CFFC-P, de 29/11/2023 (peça 3), por meio do qual requereu a realização de fiscalização no Hospital Municipal de Contagem/MG, em razão de possíveis irregularidades relativas à falta de insumos básicos, ausência de publicização na prestação de contas e no contrato de gestão, funcionários fantasmas, indicação de apadrinhados políticos para cargos de gestão, desvio de recursos e inadequação do modelo de gestão do hospital.

2. Considerando a conexão entre o objeto da presente SCN e a matéria tratada no TC 020.703/2023-6, também de minha relatoria, o qual versa sobre auditoria para avaliar a transparência dos recursos federais repassados a Organizações Sociais e entidades congêneres no âmbito do Sistema Único de Saúde, inclusive Serviços Sociais Autônomos, determinei que a fiscalização requerida pela CFFC-CD fosse levada a efeito no bojo do referido processo de auditoria, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), e em cujos autos deverão ser apuradas as alegações apresentadas nesta Solicitação (peça 15).

3. Em decorrência, a AudSaúde, pelos motivos expostos na instrução transcrita no relatório precedente, solicita a este relator prorrogação de prazo para o bom atendimento desta SCN, por mais 180 dias, contados a partir de 28/5/2024.

4. Em face do exposto, acolho a proposta da AudSaúde, a qual integra as presentes razões de decidir, no sentido de prorrogar, por 180 dias, o prazo para atendimento à presente Solicitação do Congresso Nacional, e voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1680/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.602/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Hospital Municipal de Contagem/MG.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) consubstanciada no Requerimento 508/2023-CFFC, encaminhado a este Tribunal pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), mediante o Ofício 322/2023/CFFC-P, de 29/11/2023 (peça 3), por meio do qual requereu a realização de fiscalização no Hospital Municipal de Contagem/MG.

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

9.1. prorrogar, em caráter excepcional, por 180 (cento e oitenta) dias, o prazo para atendimento da presente Solicitação, contados a partir de 28/5/2024;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao Requerimento 508/2023-CFFC, que o objeto desta SCN está sendo tratado no âmbito do TC 020.703/2023-6, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que cuida de auditoria com o objetivo de avaliar a transparência dos recursos federais repassados a Organizações Sociais e entidades congêneres, inclusive Serviços Sociais Autônomos, no âmbito do Sistema Único de Saúde;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como cópia da instrução à peça 17, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. restituir o presente processo à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1680-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 004.796/2017-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: município de Piancó/PB.

Recorrente: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).

Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

Representação legal: Melanie Moskalewski Gabardo (62.026/OAB-PR), representando a Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda.; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. SIMULAÇÃO DE CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS VALORES NEM DA DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, que apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no município de Piancó/PB, no exercício de 2010. As contas foram julgadas irregulares, e a ex-prefeita condenada ao recolhimento do débito apurado e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. A instrução técnica constante da peça 181, abaixo reproduzida, que contou com a anuência do corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 182) e do Ministério Público de Contas (peça 183), propõe negar provimento ao recurso:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino (peça 157) contra o Acórdão 2771/2022-Plenário (peça 131), da relatoria do ministro Benjamin Zymler.
- 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:



9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Valdeny Salviano de Souza e pela empresa Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, excluindo-as da relação processual;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Flávia Serra Galdino;

9.3. condenar a responsável ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
120.000,00	22/3/2010
15.995,00	9/4/2010
24.005,00	27/4/2010
40.000,00	30/4/2010
80.000,00	12/7/2010
40.000,00	14/10/2010

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.5. aplicar à Sra. Flávia Serra Galdino a multa individual de R\$ 650.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas da notificação, para que a responsável comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea 'a', e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.8. dar ciência deste acórdão à responsável, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Piancó/PB e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Piancó/PB, no exercício de 2010, identificadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).

2.1. A referida fiscalização deu ensejo à representação (TC 009.263/2012-8) que culminou na expedição de determinação para que o FNS instaurasse tomada de contas especial a respeito do assunto (Acórdãos n. 5.049/2013-1ª Câmara e n. 7.835/2014-1ª Câmara).

2.2. A auditoria do Denasus identificou a ocorrência de dano ao erário devido à realização de pagamentos por serviços não prestados, no montante de R\$ 320 mil, referentes à locação de equipamentos de radiodiagnóstico de alta complexidade, anterior à homologação do processo de inexigibilidade e assinatura do contrato de locação de equipamentos médicos SS/DIV/LIC 62/2010.



2.3. Apurou-se também que a beneficiária dos pagamentos indevidos, Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, teria depositado, a título de devolução, o valor de R\$ 321.608,77 na conta bancária da prefeitura de Piancó/PB, em vez de o fazer na conta bancária do Fundo Municipal de Saúde de Piancó/PB.

2.4. Instado a restituir o valor aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, o então prefeito do município esclareceu que os depósitos teriam sido recebidos na gestão da prefeita antecessora, que teria utilizado imediatamente os valores, deixando a conta 'zerada'. Ante a impossibilidade de creditar os valores à conta do FMS, informou que 'o Município propôs Ação de Improbidade Administrativa com Reparação de Danos ao erário contra as gestoras'.

2.5. Nesse contexto, o FNS instaurou a presente tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela existência de prejuízo ao erário no montante de R\$ 320 mil.

2.6. No âmbito deste Tribunal, após sua regular citação, Flávia Serra Galdino, prefeita municipal de Piancó/PB (gestão 2005-2012), apresentou alegações de defesa (peças 111-113), que foram rejeitadas por este Tribunal, redundando na prolação do acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 158 e do despacho de peça 166.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) se ocorreu a prescrição (item 5);
- b) se a competência fiscalizatória é da corte de contas estadual (item 6);
- c) se a multa aplicada à recorrente é desproporcional (item 7).

5. Prescrição

- 5.1. A recorrente aponta ocorrência da prescrição, alegando nesse sentido que:

a) o último pagamento dos serviços aconteceu em 14/10/2010, só tendo a FNS-MS, órgão intermediador, instaurado a tomada de contas especial em 17/2/2016, chegando ao Tribunal de Contas da União apenas em 10/3/2017, mais de 7 anos após o fato, sendo que nenhum ato obstativo à prescrição fora perfectibilizado; (peça 157, p. 3)

b) a TCE somente foi instruída neste Tribunal em 10/3/2021, e juntado ao processo apenas em 23/6/2021, quando a Auditoria do TCU emitiu seu primeiro relatório (peça 94), devendo-se reconhecer a prescrição ressarcitória; (peça 157, p. 3-4)

c) a Resolução-TCU 344/2022 seguiu a normatividade do RE 636.886/AL, confirmada e complementada pela ADI 5509/CE, publicizada em 23/2/2022; no entanto, esta decisão colide diametralmente com os termos correspectivos da posterior ADI 5384/MG, na qual o mesmo STF validou artigo da LOTCE/MG que discorre sobre prescrição perante os feitos de controle do TCE/MG, levando-se em conta a data de ocorrência do fato, aplicando-se indiretamente a Lei 9.873/1999, como defendido; a decisão desta ADI fora publicizada na data de 10/8/2022, ou seja, quase 6 meses da ADI que o TCU está baseando a Resolução 344/2022; (peça 157, p. 4-5)

d) assim, solicita-se a reconsideração da análise feita na decisão recorrida, bem como sejam revistos os termos da Resolução-TCU 344/2022, à luz da mais nova ADI 5384/MG. (peça 157, p. 5)

Análise

- 5.2. A análise da prescrição segundo a Resolução-TCU 344/2022 foi realizada no voto condutor da decisão recorrida nos seguintes termos (peça 132, p. 2-3):

17. Conforme visto, as irregularidades foram identificadas no Relatório de Auditoria 12240, concluído em 4/5/2012 e gerado eletronicamente no sistema em 9/11/2012 (peça 2, p. 46-56).



Este seria, portanto, o termo *a quo* da contagem do prazo prescricional, à luz do inciso IV do art. 4º da referida resolução, *in verbis*:

‘Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;’

18. A partir de então, houve vários atos praticados no âmbito do Denasus e do FNS que podem ser considerados como causas interruptivas da prescrição, cabendo listar os seguintes:

- a) Relatório Complementar 12240, de 11/2/2014 (peça 2, p. 11-15);
- b) Despacho 5499 FNS/SE/M, de 18/6/2015, solicitando ao Denasus que envie documentação faltante, com vistas à instauração de tomada de conta especial (peça 2, p. 167);
- c) notificação da Sra. Flávia Serra Galdino pelo FNS, em 25/5/2016 (peça 3, p. 11);
- d) Relatório do Tomador de Contas, em 25/7/2016 (peça 3, p. 44);
- e) encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU, em 15/2/2017 (peça 1);
- f) Despacho autorizando a citação dos responsáveis, em 23/2/2018 (peça 10);
- g) Despacho determinando a realização de diligências, em 2/8/2019 (peça 56); e
- h) Despacho autorizando a renovação da citação dos responsáveis, em 8/9/2021 (peça 98).

19. Com isso, é assente que **não houve nem a prescrição geral, nem a intercorrente**, sendo possível o prosseguimento do feito, com vistas ao eventual exercício das pretensões punitiva e reparatória. (g.n.)

- 5.3. Uma vez que a análise da prescrição realizada no voto condutor da decisão é irretocável e condiz com o normativo deste Tribunal sobre a matéria, deve-se rejeitar a alegação.

6. Competência estadual

- 6.1. A recorrente alega que a competência fiscalizatória seria da corte de contas estadual, aduzindo nesse sentido que:

a) não há nos autos provas de que a recorrente teria se apropriado ou desviado verbas públicas, ou ainda de ter aplicado esses recursos em finalidade não pública, nem mesmo de haver locado os equipamentos em descompasso com os preços praticados pelo mercado à época; não há nos autos elementos mínimos que permitam concluir pela ocorrência de aplicação indevida de recursos federais; (peça 157, p. 7)

b) segundo julgado do TCE-MG, ‘comprovado o ressarcimento do dano, deixa de existir causa ensejadora para o processamento, com a perda do objeto do feito’ (Processo: 636583, relator: conselheiro Durval Angelo, julg. 28/8/2018, publ. 11/09/2018; Processo: 680985, relator: conselheiro Sebastião Helvecio, julg. 31/10/2017, publ. 20/11/2017); desse modo, esvaíram-se os fatos levantados por este Tribunal, de modo que a TCE perdeu seu objeto; (peça 157, p. 7)

c) os recursos em questão foram oriundos do Fundo Municipal de Saúde, cuja parte de suas receitas são transferidas pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS); e quando assim ocorre, passa a compor, de fato e de direito, o patrimônio municipal, conforme artigo 2º, inciso IV, artigo 3º e artigo 4º, inciso I, todos da Lei 8.142/1990; desse modo, cabe à Corte de Contas estadual fiscalizar a correta aplicação dos recursos repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde ou FNDE ao Fundeb municipal; ao Órgão Federal caberia somente fiscalizar eventual complementação de recursos por parte da União, ou se tratando de repassou por convênio; como não há, a competência deve ser do TC da Paraíba; (peça 157, p. 8)

d) trata-se de recursos oriundos de transferência obrigatória ao município de Piancó/PB, que se incorporaram ao seu patrimônio; tal transferência altera a natureza jurídica e a competência para fiscalizar a juridicidade do emprego da verba repassada (cf. STJ, CC 64.869/AL, 1ª Seção, rel. min. Eliana Calmon, DJ 12/2/2007; REsp 1373531, rel. min. Assusete Magalhães, DJ 13/6/2016); CC



57110/PB – 2005/0201430-4, rel. min. Denise Arruda, 1ª Seção, DJ 7/5/2007; TRF-5, AG 100451/CE, rel. des. Fed. Francisco Wildo, 2ª Turma, DJE 15/4/2010; (peça 157, p. 9-11)

e) reitera-se que o Juízo da 8ª Vara Federal – PB extinguiu a ação de improbidade administrativa proposta pelo município de Piancó (peça 2, p. 27-40), por entender ausente interesse da justiça federal para processar e julgar ações que envolver suposta malversação de verba pública federal incorporada ao município; (peça 157, p. 13)

f) o valor do dano supostamente apontado originalmente (R\$ 320.000,00) foi efetivamente ressarcido aos cofres públicos, ainda no ano de 2012, no importe de R\$ 321.608,77, fato incontroverso (peça 69); assim, não há que se falar em débito a ser imputado por esta Corte de Contas, razão pela qual o processo deve ser arquivado; (peça 157, p. 14)

g) a responsabilidade pessoal do agente público depende de dolo ou culpa grave (conceituado como ‘erro grosseiro’), o que não ocorre no caso vertente; (peça 157, p. 15)

h) a presente TCE foi instruída neste Tribunal em 10/3/2021, após transcorridos mais de 11 anos dos fatos, o que desafia o exercício do contraditório e da ampla defesa, comprometendo todo o direito constitucional do devido processo legal e da razoável duração do processo, o que nulificar o devido processo legal substancial, o contraditório e o direito à ampla defesa. (peça 157, p. 15-19)

Análise

- 6.2. Não procede a alegação de que não há comprovação de apropriação ou desvio de verbas públicas, porquanto cabe à gestora municipal ora recorrente comprovar a devida utilização dos recursos geridos. No entanto, ‘ela não se desincumbiu do ônus de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 e 145 do Decreto 93.872/1986’ (voto, peça 132, p. 3, item 27).
- 6.3. Apesar de a recorrente afirmar que houve o ressarcimento dos valores, ‘o suposto ressarcimento do dano, de origem desconhecida, ocorreu em conta diversa, de titularidade da prefeitura’, sendo que ‘tais valores foram imediatamente sacados e despendidos em finalidades desconhecidas, o que, de certa forma, ultrapassa os limites deste processo, uma vez que o TCU não possui jurisdição para escrutinar gastos realizados a partir de contas bancárias destinadas à movimentação de recursos municipais’. Desse modo, ‘permanece sem explicação formal a utilização de R\$ 320.000,00’ (voto, peça 132, p. 3, item 25).
- 6.4. Também não procede a alegação de que a fiscalização dos recursos caberia à Corte de Contas estadual, uma vez que os recursos transferidos do FNS para o FMS se incorporariam ao patrimônio municipal. De fato, ‘compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária’ (Acórdão 13933/2019-1ª Câmara, relator: ministro Marcos Bemquerer).
- 6.5. Quanto à alegada inexistência de erro grosseiro, para efeito de responsabilização nos termos do artigo 28 da Lindb, tem-se que ‘a situação em exame envolve a retirada de recursos de conta mantida pelo município para o custeio de ações de saúde, a partir de uma simulação de contratação pública’, de modo que ‘os atos configuram a prática de infração com absoluto desprezo com a coisa pública, viabilizada a partir de uma conduta dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência, por parte da Sra. Flávia Serra Galdino’. Considerou-se que ‘a ex-prefeita assinou o ajuste considerado fraudulento’, de modo que ‘sua atitude é passível de ser punida com multa, porquanto abarcada pelo art. 28 da LINDB’ (voto, peça 132, p. 3-4, itens 31-32).
- 6.6. Por fim, muito embora o recorrente alegue o transcurso de mais de dez anos desde os fatos, a ora recorrente foi notificada pelo órgão concedente em 23/5/2016 (peça 3, p. 3-4 e 11), além de citada por este Tribunal em 26/4/2018 (peças 15 e 18) e 30/10/2021 (peça 106 e 109).
- 6.7. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.



7. Multa desproporcional

7.1. A recorrente alega que desproporcionalidade no valor da multa a ela aplicada. Nesse sentido, aduz que:

a) ante a ausência de comprovação do dolo ou má-fé, ou ainda de prejuízo ao erário por parte da recorrente, requer a reconsideração da multa aplicada à ora recorrente; (peça 157, p. 20)

b) sanção pecuniária infligida é desproporcional, porquanto não houve nenhuma atitude grave e dolorosa contra nenhuma norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (peça 157, p. 20)

c) o artigo 22 da Lindb apregoa que os obstáculos e as dificuldades reais/fáticas do gestor frente às exigências da gestão da coisa pública, devam ser interpretados à luz das limitações/condições de tais exigências. (peça 157, p. 20-21)

Análise

7.2. O artigo 57 da Lei 8.443/1992 estabelece que, quando houver débito, este Tribunal poderá aplicar ao responsável multa de até cem por cento do valor atualizado do dano ao erário.

7.3. Nesse sentido, no voto condutor constam as seguintes considerações que levaram ao valor da multa aplicada ao recorrente:

30. Dito isso, passo à verificação dos pressupostos para a aplicação de sanção.

31. A situação em exame envolve a retirada de recursos de conta mantida pelo município para o custeio de ações de saúde, a partir de uma simulação de contratação pública. Os atos configuram a prática de infração com absoluto desprezo com a coisa pública, viabilizada a partir de uma conduta dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência, por parte da Sra. Flávia Serra Galdino.

32. No caso, a ex-prefeita assinou o ajuste considerado fraudulento, a partir de evidências oriundas do Poder Judiciário. Sendo assim, compreendo que a sua atitude é passível de ser punida com multa, porquanto abarcada pelo art. 28 da LINDB.

33. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação da ex-prefeita em conformidade com a lei. Conforme visto, houve participação direta da agente em fraude, que viabilizou a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos.

34. Dessa forma, compreendo que a gestora agiu com grande desleixo, praticando infração de notória gravidade e reprovabilidade.

35. Em pesquisa ao histórico processual da Sra. Flávia Serra Galdino, a fim de perquirir seus antecedentes, verifico que a ex-prefeita possui várias condenações nesta Corte de Contas, inclusive em período contemporâneo às ocorrências dos fatos – Acórdão 710/2010-1ª Câmara.

36. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

37. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação da multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, em seu valor máximo admitido, equivalente a 100% do valor do débito atualizado.

7.4. As considerações acima, aliado à previsão legal, justificam o valor da multa aplicada à ora recorrente, devendo-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) a análise da prescrição pelo disposto na Resolução-TCU 344/2022 foi realizada no voto condutor da decisão recorrida, concluindo-se pela sua não ocorrência (item 5);

b) compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União (item 6);



c) a previsão legal autorizando a aplicação de multa de até cem por cento do valor atualizado do dano ao erário, aliada à gravidade da sua conduta, justificam o valor da multa imposta à recorrente (item 7).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão à recorrente, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Piancó/PB e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino, prefeita de Piancó/PB entre 2005 e 2012, contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, que julgou Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2010.

2. A auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) identificou a realização de pagamentos no montante de R\$ 320 mil por serviços não prestados (locação de equipamentos de radiodiagnóstico de alta complexidade). A suposta beneficiária desses pagamentos teria depositado R\$ 321.608,77, a título de devolução, na conta bancária da prefeitura. Instado a restituir o valor ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), o prefeito sucessor esclareceu que os depósitos teriam ocorrido na gestão de sua antecessora, Flávia Serra Galdino, que teria utilizado imediatamente os valores e deixado a conta “zerada”.
3. Assim, o FNS instaurou a presente TCE, que concluiu pela existência de prejuízo ao erário de R\$ 320 mil.
4. Regularmente citada nestes autos, a responsável apresentou alegações de defesa, cuja rejeição levou o Tribunal a proferir o acórdão combatido.
5. Nesta oportunidade, Flávia Serra Galdino, ora recorrente, em síntese, alega:
 - a) incidência de prescrição ao caso;
 - b) não comprovação da irregularidade que ensejou a condenação;
 - c) perda de objeto da TCE em razão da restituição de R\$ 321.608,77, promovida pela empresa Casa do Médico Comércio de Equipamentos Médico Hospitalar Ltda.;
 - d) incompetência do TCU para fiscalizar os recursos em questão;
 - e) prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do transcurso de mais de onze anos entre o fato e a efetiva instrução do processo no TCU;
 - f) desproporcionalidade do valor da multa.
6. Com base nessas alegações requer:
 - a) o reconhecimento da prescrição administrativa; ou
 - b) a reconsideração do julgado, de modo a excluir a imputação do débito e da multa.



7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou e rejeitou as razões recursais apresentadas, propondo, em pareceres uniformes (peças 181 e 182), o desprovemento do apelo, encaminhamento cancelado pelo Ministério Público de Contas no parecer de peça 183.
8. Apresentado o histórico, passo a decidir.
9. Alinho-me aos referidos pareceres, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.
10. Quanto à admissibilidade do apelo, ratifico o entendimento externado no despacho de peça 166, no sentido de que deve ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos que regem a espécie.
11. Em relação à prescrição, o relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, com base na Resolução-TCU 344/2022, adequadamente, avaliou e afastou sua incidência ao caso em apreciação.
12. No que tange à afirmação de não haver nos autos nada que pudesse comprovar a irregularidade que ensejou a condenação, a recorrente, durante todo o percurso processual, não apresentou elementos suficientes para demonstrar a correta aplicação dos valores em questão, tal como exige a legislação pertinente (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e arts. 66 e 145 do Decreto 93.872/1968).
13. Por esclarecedor, reproduzo excerto do voto condutor do acórdão recorrido, que não só demonstrou a ocorrência da irregularidade como também afastou a alegação relativa à restituição da quantia impugnada:

“21. Conforme as informações extraídas da ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, autuada perante a 8ª Vara Federal de Souza/PB, restou evidenciado que o contrato indicado pela Prefeitura Municipal de Piancó/PB para justificar a despesa de R\$ 320.000,00 junto ao Denasus era falso, bem como as assinaturas apostas nos recibos de pagamento.

[...]

24. Quanto à ex-prefeita, verifco, da mesma forma que a SecexTCE, que esta não apresentou nenhum documento capaz de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

25. Além do vício de origem, referente à celebração de contrato mediante simulacro, para a utilização de recursos federais repassados para a execução de despesas na área de saúde, verifico que o suposto ressarcimento do dano, de origem desconhecida, ocorreu em conta diversa, de titularidade da prefeitura. Além disso, tais valores foram imediatamente sacados e despendidos em finalidades desconhecidas, o que, de certa forma, ultrapassa os limites deste processo, uma vez que o TCU não possui jurisdição para escrutinar gastos realizados a partir de contas bancárias destinadas à movimentação de recursos municipais.

26. Dito isso, permanece sem explicação formal a utilização de R\$ 320.000,00, retirados da conta corrente 58.049-X, usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao FMS, uma vez que não foi demonstrada nem a celebração de negócio jurídico invocado pela municipalidade, nem a execução física dos serviços de locação dos equipamentos médicos indicada no ajuste.

27. Assim, como a Sra. Flávia Serra Galdino efetuou a gestão direta do valor abarcado neste processo, como bem demonstrou a SecexTCE, reputo adequada a sua responsabilização pelo prejuízo causado, uma vez que ela não se desincumbiu do ônus de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 e 145 do Decreto 93.872/1968.”
14. O argumento atinente à incompetência do TCU não deve ser acolhido, pois o entendimento desta Corte sobre a matéria, como expresso no Acórdão 13.933/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Bemquerer Costa, é no sentido de que recursos do SUS repassados a entes federados, na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao seu patrimônio, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária.



15. A magnitude da multa aplicada foi devidamente fundamentada. O relator do acórdão recorrido destacou que recursos destinados ao custeio de ações de saúde foram empregados em contratação simulada, condição constatada na ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, da Justiça Federal da Paraíba, tratando-se de “*infração com absoluto desprezo com a coisa pública, viabilizada a partir de uma conduta dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência*” por parte da ex-gestora, cuja atuação foi decisiva para perpetração da fraude; além da gravidade da conduta, pesou contra a recorrente as diversas outras condenações que lhe foram impostas por esta Corte.

Feitas essas considerações, proponho negar provimento ao presente recurso de reconsideração e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1681/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.796/2017-9
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
- 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
- 3.2. Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
4. Entidade: município de Piancó/PB.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Melanie Moskalewski Gabardo (62.026/OAB-PR), representando a Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda.; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, cujo momento processual trata de recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito e multa, em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no exercício de 2010,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar o teor desta deliberação à recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República na Paraíba.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1681-34/24-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.914/2024-9

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 1º QUADRIMESTRE DE 2024. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 207):

“I. INTRODUÇÃO

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 1º quadrimestre, encerra-se em 30 de maio do exercício a que corresponder o relatório.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2024 pelos titulares dos



Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2024 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Anexo I deste relatório. Também constam no Anexo I as peças do presente processo relativas aos RGFs encaminhados a este Tribunal, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000.

4. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 1º quadrimestre de 2024, até 30/5/2024.

5. Cumpre registrar, a propósito, que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 04) encaminhou a este Tribunal breve relato acerca das condições operacionais desse órgão, face às inundações decorrentes das chuvas que acometeram o estado do Rio Grande do Sul e, em particular, a capital Porto Alegre, cidade onde sediado aquele tribunal (peça 3).

6. Expôs que os serviços de fornecimento de energia elétrica, água e telecomunicações foram comprometidos pelas enchentes, afetando a disponibilidade de sistemas informatizados e até o exercício das atividades na modalidade telepresencial. Por essas razões, asseverou que poderia haver o descumprimento dos prazos relacionados à publicação e ao encaminhamento ao TCU do RGF da Justiça Federal de 1º e 2º graus da 4ª Região referente ao 1º quadrimestre de 2024, razão pela qual solicitou que o TCU avaliasse a eventual possibilidade da prorrogação, em caráter excepcional, do prazo de publicação e de entrega do RGF do 1º quadrimestre de 2024.

7. Ante os elementos apresentados pelo TRF 04 e considerando a situação de calamidade que acometeu o estado do Rio Grande do Sul, reconhecida, inclusive, por esta Corte de Contas, propôs-se, em instrução presente à peça 4, estender, excepcionalmente até 30/9/2024, para fins do cumprimento do disposto no § 2º do art. 55 da LRF e no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, o prazo para publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2024 dos órgãos federais sediados naquela unidade da federação, a saber: Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 04), Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE RS) e Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT 04).

8. Esta Corte de Contas, por sua vez, acolhendo a proposta desta AudFiscal, expediu o Acórdão 988/2024-TCU-Plenário (peça 12), por meio do qual estendeu até 30/9/2024, em caráter excepcional, o prazo para os órgãos suprarreferidos publicarem e encaminharem o RGF referente ao 1º quadrimestre de 2024 a este Tribunal.

9. Registra-se que, mesmo dispondo de prazo diferenciado, os órgãos agraciados observaram a data-limite fixada pela legislação para publicação de seus RGFs, qual seja, 30/5/2024.

10. Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2024 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

11. O art. 162 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO da União para o exercício financeiro de 2024) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

12. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi,



inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2024, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.

13. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 4/6/2024 (peça 197), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 162 da LDO 2024.

14. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados da despesa com pessoal constante dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi equivalem àqueles apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Não foram observadas divergências nessa averiguação.

15. Em fiscalizações anteriores, esta mesma conferência dos dados no Siconfi evidenciava divergência no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF) em relação ao publicado no DOU. Tal divergência dizia respeito ao fato de que, no Siconfi, o saldo de 'Relações Financeiras entre a União e o BCB (Lei n.º 13.820/2019)', que decorre da transferência anual de parte do resultado negativo ou positivo da autoridade monetária, estava compondo o montante da Dívida Mobiliária, embora devesse ser um item autônomo da Dívida Consolidada.

16. O tratamento inicial dessa divergência foi realizado no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2022 (TC 030.636/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), no qual a STN explicitou a possibilidade de correção da estrutura do demonstrativo no Siconfi apenas para os relatórios de 2024, tendo sido realizadas, a partir do 1º quadrimestre de 2023, tão somente a correção da nomenclatura da linha (que também estava inadequada, fazendo referência à legislação anterior) e a inclusão de informação sobre o assunto nas notas explicativas (nota de rodapé, no caso da publicação no DOU).

17. Convém registrar que o RGF do Poder Executivo referente ao 1º quadrimestre de 2024 inicialmente homologado no Siconfi não havia sido corrigido, o que ensejou atuação desta equipe de fiscalização, conforme comunicação realizada à peça 198, p. 3-4. Em resposta, a STN prontamente atuou para corrigir o problema (peça 198, p. 1-2), o que se deu com a retificação do referido relatório no Siconfi.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

18. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. Em relação a ela são calculados os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

19. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.

20. A STN, por intermédio da Portaria-STN 803/2024 (peça 199), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada no período de doze meses findos no 1º quadrimestre de 2024. A RCL alcançou R\$ 1.290 bilhões no período de maio de 2023 a abril de 2024, apresentando crescimento nominal de 2,95% em relação ao período de maio de 2022 a abril de 2023, cujo montante foi de R\$ 1.253 bilhões, e aumento nominal de 4,6% em relação à RCL apurada no 3º quadrimestre de 2023 (aproximadamente R\$ 56,6 bilhões a mais).

21. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

R\$ milhões

Especificação	2º QD/2021	3º QD/2021	1º QD/2022	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024
Receita Corrente (I)	1.847.253	1.986.158	2.133.943	2.319.280	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726

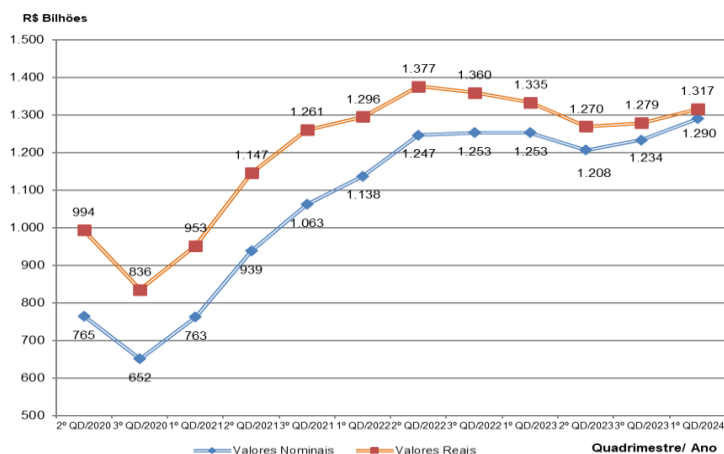


Especificação	2º QD/2021	3º QD/2021	1º QD/2022	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024
Receita Tributária	645.564	710.741	770.777	824.729	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249
Receita de Contribuições	968.260	1.001.374	1.057.996	1.107.428	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553
Receita Patrimonial	140.226	174.086	208.662	292.801	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502
Receita Agropecuária	29	28	27	28	31	30	26	21	21
Receita Industrial	1.812	2.076	2.415	3.414	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422
Receita de Serviços	44.664	48.172	50.901	53.329	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620
Transferências Correntes	609	791	745	582	410	364	342	242	259
Receitas Correntes a Classificar	3	0	0	-3	-0	2	2	3	1
Outras Receitas Correntes	46.087	48.891	42.420	36.973	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100
Deduções (II)	908.522	923.639	996.192	1.072.152	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372
Transf. Constitucionais e Legais	361.753	366.526	411.229	457.498	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	444.886	454.065	479.703	507.559	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	18.010	17.945	17.782	17.468	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277
Compensação Financeira RGPS/RPPS	342	135	127	30	884	1.250	1.481	1.675	1.469
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	8.473	8.866	8.851	8.816	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143
Contribuição p/ PIS/Pasep	75.059	76.103	78.499	80.780	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206
Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	938.731	1.062.519	1.137.752	1.247.129	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353

Fonte: STN.

22. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, promoveu-se a atualização dos valores nominais a preços de abril de 2024, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (valores nominais e valores reais)



Fo

ntes: STN / IBGE (Série IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2024.

23. A RCL do 1º quadrimestre de 2024 foi de R\$ 1.290 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo



período, em valores reais, chegou a R\$ 1.317 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de abril de 2024 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

24. Pelo Gráfico 1, observa-se que a RCL da União, em valores nominais, atingiu o valor mínimo de R\$ 652 bilhões no 3º quadrimestre de 2020 em decorrência da pandemia da Covid-19. Nos quadrimestres seguintes, a RCL apresentou crescimentos nominais significativos em relação ao período imediatamente anterior, saindo de R\$ 763 bilhões no 1º quadrimestre de 2021 para R\$ 1.247 bilhões no 2º quadrimestre de 2022. Nos dois períodos de apuração subsequentes — 3º quadrimestre de 2022 e 1º quadrimestre de 2023 — a RCL permaneceu praticamente estagnada. No 2º quadrimestre de 2023, a RCL sofre redução nominal de praticamente R\$ 50 bilhões em relação ao quadrimestre anterior, passando a mostrar discretos crescimentos a partir de então até alcançar o valor de R\$ 1.290 bilhões no corrente período de apuração.

25. Ao se comparar os valores do 3º quadrimestre de 2023 com os do 1º quadrimestre de 2024, pode-se observar que o crescimento da RCL (4,6%) decorreu essencialmente do crescimento da receita, sendo que houve, proporcionalmente, aumento pouco maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). Houve, de fato, aumento nominal de 4,3% da Receita Corrente (R\$ 103,4 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributárias (4,1%), de contribuições (5,6%) e de serviços (13,7%) — R\$ 36 bilhões, R\$ 68 bilhões e R\$ 7 bilhões, respectivamente —, e pela redução de 1% das receitas patrimoniais (R\$ 2 bilhões). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento 4% em relação ao período de apuração anterior (R\$ 46,7 bilhões), representadas preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 17,6 bilhões, 3,6%), da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 19,8 bilhões, 3,4%) e da Contribuição para o PIS/Pasep (R\$ 8,5 bilhões, 10%).

26. Entre os períodos referentes ao 2º quadrimestre de 2020 e o 2º quadrimestre de 2022, a trajetória da RCL, em valores reais (preços de abril de 2024), guarda semelhança com a curva da RCL em valores nominais. Porém, entre o 2º quadrimestre de 2022 — período no qual a RCL atingiu a máxima histórica em valores reais de R\$ 1.377 bilhões — e o 2º quadrimestre de 2023, essa curva entra em declínio, o que pode ser explicado tanto pela deterioração da RCL em valores nominais quanto pela queda — com tendência de estabilização — do IPCA acumulado nos últimos doze meses. A partir do 3º quadrimestre de 2023, a RCL ensaia uma ascensão da curva, proporcionada pelo crescimento real da RCL em relação ao período de apuração anterior.

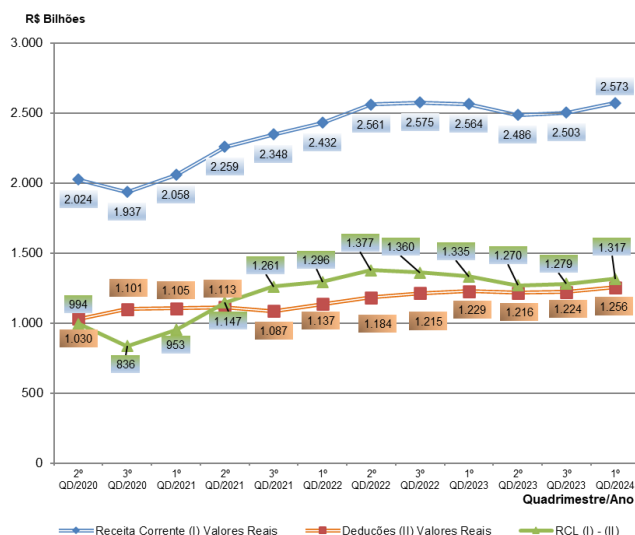
27. A RCL apurada no 1º quadrimestre de 2024, em valores reais, foi de R\$ 1.317 bilhões, representando acréscimo real de 3% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.279 bilhões) e redução real de 1,3% em relação ao 1º quadrimestre de 2023 (R\$ 1.335 bilhões).

28. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fonte: STN.

IV.1. Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

29. A RCL da União é calculada e publicada pela STN juntamente com a metodologia utilizada para sua apuração, tanto no DOU quanto no Portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>). Esta equipe de fiscalização analisou e comparou a metodologia de cálculo da RCL para o corrente período de apuração, chegando à constatação de que as metodologias de cálculo da RCL constantes desses meios de divulgação divergiam entre si.

30. De fato, a metodologia de apuração da RCL da União divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da STN, apresentava códigos de classificação orçamentária de fonte de recursos e de natureza de receita diferentes dos apresentados na metodologia publicada no DOU.

31. Em verdade, essa impropriedade foi observada no Acompanhamento dos RGFs do 3º trimestre de 2023 (TC 039.430/2023-5), tendo-se formulado proposta no sentido de dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida União, que acompanha o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida — Anexo 3 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) — deve guardar equivalência em todos os meios em que for divulgada.

32. Ocorre, porém, que o referido relatório de acompanhamento se encontra pendente de apreciação conclusiva por parte desta Corte de Contas. Assim, tendo em vista já existir proposta de deliberação ainda não apreciada por este Tribunal, opta-se por não encaminhar quaisquer propostas no presente feito em relação à divergência constatada, devendo-se verificar, nos próximos acompanhamentos dos RGFs, as medidas adotadas pela STN visando sanar as incongruências entre as metodologias da RCL publicadas.

33. Observou-se, ainda, que a metodologia de cálculo das Transferências Constitucionais e Legais deduzidas da Receita Corrente Bruta contemplava ações orçamentárias sem execução orçamentária



no período de referência do demonstrativo — as ações orçamentárias ‘00UH - Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022)’, ‘0E36 - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB’ e ‘00RX - Transf. a E, DF e M de parte dos valores arrecadados com leilões (Lei 12.276/2010, art. 1º)’, apesar de previstas na metodologia de apuração da RCL, não constam no cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para os exercícios de 2023 e de 2024. Tal inconsistência, porém, não casou impacto na apuração da RCL da União para o período em tela, razão pela qual não enseja proposta de deliberação a esta Corte de Contas.

34. Também foi averiguado se a metodologia de cálculo da RCL da União está em conformidade com os ditames da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. Não foram observadas quaisquer afrontas à LRF ou à jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema.

35. Por fim, tem-se que a análise realizada no presente capítulo referente à RCL da União para o 1º quadrimestre de 2024 levou em conta a metodologia de apuração divulgada pela STN.

V. DESPESAS COM PESSOAL

36. Objetivando a visualização geral do cumprimento da LRF, no que diz respeito às despesas com pessoal, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados, é apresentado a seguir o sumário correspondente, cujos valores, presentes no Anexo II deste relatório, foram calculados e conferidos por esta equipe, de forma individualizada, conforme os regramentos daquela lei complementar, para cada um dos Poderes e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1. Conformidade da Despesa com Pessoal

37. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 – Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2024

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.290.353.341.024 (Portaria-STN/MF 803/2024)

R\$

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Poder Executivo	281.951.316.432	21,850706%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	53,424709%	56,236536%	59,360788%
1.1 Poder Executivo Federal	260.248.730.076	20,168796%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	53,215820%	56,016653%	59,128689%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	21.702.586.355	1,681910%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	56,063678%	59,014398%	62,292976%
1.2.1 Amapá	601.808.060	0,046639%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	27,597049%	29,049525%	30,663388%
1.2.2 Roraima	462.408.619	0,035836%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	36,197792%	38,102939%	40,219768%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	17.336.630.936	1,343557%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	61,070767%	64,285018%	67,856407%
1.2.4 MPDFT ⁴	858.124.121	0,066503%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	50,002281%	52,633980%	55,558090%
1.2.5 TJDF ⁵	2.443.614.618	0,189376%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	47,462561%	49,960591%	52,736179%
2. Poder Legislativo	9.980.275.449	0,773453%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	30,938116%	32,566438%	34,375685%
2.1 Câmara dos Deputados	4.636.434.572	0,359315%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	29,695464%	31,258383%	32,994960%
2.2 Senado Federal	3.614.969.195	0,280153%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	32,575981%	34,290506%	36,195534%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.728.871.683	0,133984%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	31,159154%	32,799109%	34,621282%
3. Poder Judiciário	33.597.630.466	2,603754%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	43,395905%	45,679900%	48,217672%
3.1 Supremo Tribunal Federal	406.160.212	0,031477%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	42,694119%	44,941178%	47,437910%



Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ¹²	Limite Alerta TCU ¹³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
3.2 Conselho Nacional de Justiça	97.987.536	0,007594%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	44,669724%	47,020762%	49,633026%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.004.181.445	0,077822%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,771706%	36,601795%	38,635229%
3.4 Justiça Militar	419.989.095	0,032548%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	40,394632%	42,520666%	44,882925%
3.5 Justiça Federal	9.891.409.633	0,766566%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	47,059306%	49,536111%	52,288117%
3.6 Justiça Eleitoral	5.146.214.706	0,398822%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	43,225348%	45,500366%	48,028165%
3.7. Justiça do Trabalho	16.631.687.837	1,288925%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	42,214233%	44,436035%	46,904704%
4. Ministério Público	5.502.368.942	0,426423%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	71,070571%	74,811128%	78,967301%
Total da União	331.031.591.289	25,654337%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	51,308673%	54,009130%	57,009637%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2024.

Notas:

11 Art. 20 da LRF.

12 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

13 Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

14 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

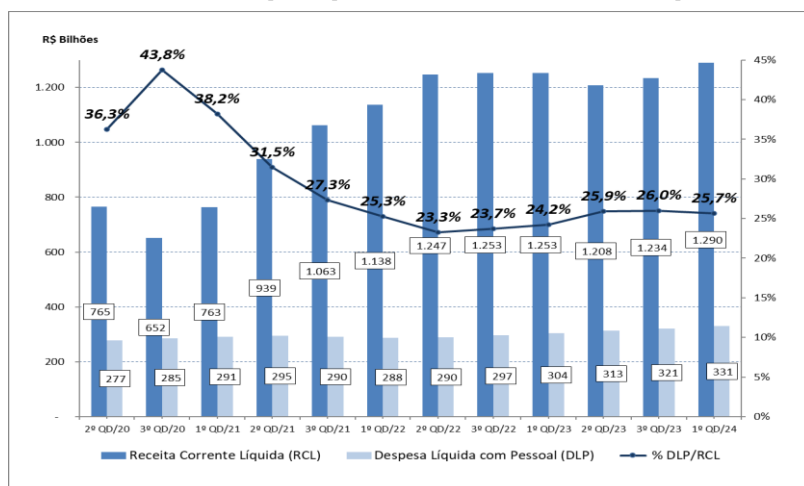
15 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

38. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

39. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites prudencial (art. 22, parágrafo único), máximo (art. 20) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, referentes às despesas com pessoal, foram cumpridos no 1º quadrimestre de 2024 por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

40. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União



Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

41. Devido à expressiva redução da RCL no exercício de 2020, a relação DLP/RCL — parâmetro adotado pela LRF como forma de controle — apresentou trajetória de elevação, atingindo a



máxima histórica de 43,8% no 3º quadrimestre desse mesmo exercício. Nos exercícios de 2021 e 2022, porém, devido ao crescimento da RCL — decorrente do término das deduções atípicas relacionadas à pandemia e à relativa estabilização em valores correntes das despesas com pessoal —, a relação DLP/RCL sofreu sucessivos decréscimos, atingindo 23,3% no 2º quadrimestre de 2022 — redução, em relação ao 3º quadrimestre de 2020, de mais de vinte pontos percentuais (p.p).

42. A partir de então, a relação DLP/RCL passou a incorporar discretos acréscimos, partindo de 23,7% no 3º quadrimestre de 2022 até atingir 26% no 3º quadrimestre de 2023, causados principalmente pelo aumento proporcionalmente maior da DLP que da RCL. No 1º quadrimestre de 2024 a DLP/RCL ficou 25,7%, valor praticamente idêntico ao observado no período anterior.

43. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

44. A partir de 2021, foi incluída a linha ‘Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente’ no Demonstrativo da Despesa com Pessoal para evidenciar as despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência financeira. Nos RGFs referentes ao presente período de apuração foram registrados R\$ 12,9 milhões de despesas não executadas orçamentariamente, discriminadas na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 1º quadrimestre de 2024

Órgão	1º Quad./2024
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	70.783,65
Superior Tribunal de Justiça	1.831.973,71
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região	508.489,05
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região	1.021.445,27
Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região	1.509.670,32
Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região	1.808.801,20
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região	5.915.783,61
Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região	65.296,12
Total	12.932.242,93

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2024.

45. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

46. Durante o procedimento de averiguação foram encontradas divergências no Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região (TRT 20), no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 05) e nas despesas da União com pessoal do ex-território de Roraima (PE RR), que foram informados pela equipe de fiscalização acerca das discrepâncias encontradas (peças 200, p. 3-4, 201 e 202). O TRT 20, além de republicar seu RGF no DOU, procedeu à retificação desse relatório no Siconfi e o reencaminhou a este Tribunal (peças 193-196). O TRF 05, por sua vez, prestou os esclarecimentos constantes da peça 203, que foram acatados por esta equipe de fiscalização.

47. Quanto à diferença achada na despesa da União com pessoal do ex-território de Roraima, noticiou-se à STN, na condição de responsável pela elaboração do RGF do Poder Executivo, divergência de valor irrisório (R\$ 231,21), referente a lançamento(s) em abril de 2024 indevidamente classificado(s) como despesa com pessoal ativo, em vez de pessoal inativo e pensionistas, no demonstrativo publicado no DOU. Considerou-se que, devido à baixa materialidade (incapaz de impactar o cumprimento do limite fixado pelo Decreto 3.917/2001), não



seria necessário retificar ou republicar o RGF no DOU. Informou-se, contudo, ser necessária a correta alocação do(s) valor(es) referido(s) a partir do RGF referente ao 2º quadrimestre de 2024. Dando ciência da ocorrência apontada, a STN informou que realizará o devido ajuste (peça 204).

48. Em relação ao Acompanhamento dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2023 (TC-039.430/2023-5, rel. min. Vital do Rêgo), constatou-se que o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13), para corrigir inconsistências encontradas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2023 (Anexo 5 do RGF), republicou esse demonstrativo juntamente com o relatório referente ao 1º quadrimestre de 2024 (peça 205, p. 1-2).

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

49. Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).

50. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuasse registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação – com encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.

51. O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma ‘Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’, inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sadipem (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios).

52. No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União e os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito (para todos os entes federativos). No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou o limite para a dívida mobiliária federal.

53. Por outro lado, ao final de agosto de 2023 houve a sanção da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), na União, com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido por parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e por objetivo a estabilização desta relação.

54. A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 1º quadrimestre de 2024.

55. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados trimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

56. De forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), verificando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados inseridos no Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).



57. Havia divergência no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL), entre o montante da Dívida Mobiliária (DM) publicado no Siconfi em detrimento do publicado no DOU, cujo tratamento foi relatado no capítulo III deste relatório. O problema foi resolvido com a retificação do demonstrativo no Siconfi.

VI.1. Dívida Consolidada

58. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir também outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).

59. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites 'em termos de dívida líquida', o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a DM passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por 'colchão da dívida', possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

60. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

61. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República 'em termos de dívida líquida', por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, DF e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

62. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

63. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se pautasse pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite.

64. Conforme consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria da min. Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não é possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, merece destaque o entendimento manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do acompanhamento do RGF do 3º quadrimestre de 2019 (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário), no sentido de que:



(...) embora não haja limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para esse intento, embora não seja juridicamente viável expedir o alerta preconizado pela LRF por ausência de critério legal, cabe ao Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos com vistas à busca de melhorias no cenário fiscal (...)

65. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e na legislação citada no art. 73 da LRF.

66. A Tabela 4 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 1º quadrimestre de 2024 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 4 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘b’)

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadrim. de 2023	Até o 2º Quadrim. de 2023	Até o 3º Quadrim. de 2023	Até o 1º Quadrim. de 2024	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	8.371.831.833	8.598.582.206	9.032.745.110	9.262.160.910	2,54	10,63
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	8.213.270.724	8.477.945.179	8.791.024.022	9.069.878.888	3,17	10,43
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	5.785.806.330	6.022.625.853	6.262.578.876	6.418.135.749	2,48	10,93
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-4.364.562	-4.458.506	-2.758.065	-2.754.199	-0,14	-36,90
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.225.315.768	2.256.288.591	2.318.580.413	2.415.769.208	4,19	8,56
Dívida Securitizada	3.343.610	4.039.537	5.031.791	4.050.351	-19,50	21,14
Dívida Mobiliária Externa	203.169.578	199.449.704	207.591.008	234.677.778	13,05	15,51
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	36.534.999	36.534.999	151.826.821	111.245.540	-26,73	204,49
Dívida Contratual	80.985.372	73.960.346	81.605.395	72.960.894	-10,59	-9,91
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	36.221.099	6.204.017	3.352.223	3.919.968	16,94	-89,18
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	2.445.982	1.683.149	1.965.831	1.699.812	-13,53	-30,51
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.373.657	2.254.516	2.970.819	2.455.807	-17,34	3,46
Deduções (II)	3.005.917.406	2.968.448.617	2.931.457.768	2.702.341.864	-7,82	-10,10
Ativo Disponível	1.749.210.178	1.682.845.234	1.650.728.231	1.568.570.264	-4,98	-10,33
Haveres Financeiros	1.350.657.837	1.382.018.159	1.392.847.215	1.277.211.874	-8,30	-5,44
(-) Restos a Pagar Processados¹	-93.950.609	-96.414.776	-112.117.678	-143.440.273	27,94	52,68
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	5.365.914.427	5.630.133.589	6.101.287.342	6.559.819.046	7,52	22,25
Receita Corrente Líquida – RCL	1.253.413.448	1.207.549.333	1.233.714.885	1.290.353.341	4,59	2,95
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	667,92%	712,07%	732,16%	717,80%	-1,96	7,47
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	428,10%	466,24%	494,55%	508,37%	2,80	18,75
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	655,27%	702,08%	712,57%	702,90%	-1,36	7,27

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2024 e de quadrimestres anteriores.

67. Na esfera federal, a Dívida Consolidada (DC) atingiu R\$ 9,26 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2024, com crescimento de 2,54% (R\$ 229 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por DM, sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 97% daquela.

68. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,42 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), os quais instrumentalizam a execução da política monetária e correspondem a pouco mais de um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Essa participação, nos montantes da DM e da DC, tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020.

69. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na ‘carteira Bacen’, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o 1º quadrimestre de 2024 em R\$ 6,79 trilhões (correspondendo a 61,5% do PIB, conforme a estatística fiscal divulgada em



28/6/2024, tabela 17, disponível em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal – DPF divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que, ao final do mesmo período, somou R\$ 6,7 trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

70. Aquele crescimento de R\$ 229 bilhões (2,54%) da Dívida Consolidada, no 1º quadrimestre de 2024, decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 279 bilhões à Dívida Mobiliária (crescimento de 3,17%). Nesse acréscimo, cabe destacar o aumento de 13,05% (R\$ 27 bilhões) do saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), o que decorre, majoritariamente, das emissões desse tipo de título que foram realizadas no começo do exercício.

71. De todo modo, mais de 97% do saldo da Dívida Mobiliária são classificados como dívida ‘interna’ (embora parte dos detentores dos títulos sejam ‘não residentes’). Neste caso, o saldo da carteira de títulos em poder do Bacen cresceu 4,19% (R\$ 97 bilhões) enquanto o montante ‘em mercado’ foi acrescido em 2,48% (R\$ 156 bilhões).

72. A respeito desse crescimento relativamente maior da carteira de títulos em poder do Bacen (4,19% versus 2,48%), convém ressaltar que parte dessa variação guarda relação com a quitação pelo Tesouro Nacional de obrigação com o Banco Central, registrada na Tabela 4 sob a denominação ‘Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)’, e que pode ser realizada com a emissão de títulos para o Bacen. Essa obrigação decorreu da transferência de resultado da autoridade monetária (neste caso, referente a parte do resultado negativo transferido ao final de 2022 e quitado com atualização). Note-se que no 1º quadrimestre de 2024 o saldo da obrigação existente ao final de 2023 diminuiu 26,73% (R\$ 40,6 bilhões), embora em termos anuais o crescimento tenha sido de 204,49% (decorrente da transferência de resultado de 2023). Tais resultados (negativos) deram-se, principalmente, em decorrência da desvalorização das reservas cambiais (ou seja, devido à valorização da moeda nacional).

73. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 459 bilhões (7,52%) no 1º quadrimestre de 2024. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

74. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (elevação de 7,52%) demonstra elevado crescimento do endividamento, no quadrimestre em análise, superando significativamente o aumento da Dívida Consolidada (2,54%; R\$ 229 bilhões) e o da Dívida Mobiliária (3,17%; R\$ 279 bilhões). Tal resultado deve-se ao fato de que as deduções da DC diminuíram bastante, ao invés de terem crescido, com redução de R\$ 229 bilhões (decréscimo de 7,82%), haja vista as reduções de R\$ 116 bilhões nos Haveres Financeiros (redução de 8,30%) e de R\$ 82 bilhões do Ativo Disponível (redução de 4,98%).

75. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 22,25% (R\$ 1.194 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 10,63% (R\$ 890 bilhões). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 3,69% no mesmo intervalo (maio/2023 a abril/2024). A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 56% para 61,5% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral avançou de 71,6% para 76,3% do PIB (conforme séries temporais 4513 e 13762 das estatísticas fiscais do Bacen, respectivamente).

76. Por fim, convém apenas mencionar a ‘antecipação’ do pagamento de precatórios realizada ao final de 2023 e no 1º quadrimestre de 2024, o que também contribuiu para o aumento da DCL.

77. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 494,55% ao final de 2023 para 508,37% ao final do 1º quadrimestre de 2024, haja vista o elevado crescimento da DCL, superior ao aumento da RCL no quadrimestre (4,59%). Registre-se que, ao final de 2020, a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite



máximo de 350% proposto ainda no ano 2000.

78. Em relação à Dívida Mobiliária, o indicador DM/RCL saiu de 712,57% ao final de 2023 para 702,90% ao final do 1º quadrimestre de 2024 (haja vista o crescimento da arrecadação em patamar superior), mantendo-se extrapolado o limite de 650% proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingira o recorde de 1.059,86%.

79. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 1º quadrimestre de 2024, respectivamente, 508,37% e 702,90% da Receita Corrente Líquida.

VI.2. Operações de Crédito

80. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

81. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso específico, os valores das operações de crédito que se acumularem ao longo de 2024, incluindo as contratações internas e externas.

82. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, dá a este limite a característica de ser um ‘teto’ para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

83. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros Relatórios de Gestão Fiscal de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

84. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

85. Feita essa contextualização, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2024.

Tabela 5 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘d’)

Operações de Crédito	R\$ milhares	
	No 1º Quadrim.	% S/ RCL (12 meses)
Operações de Crédito (I)	820.487.277	63,59%
Mobiliária	820.155.701	63,56%
Interna	798.063.851	61,85%
Externa	22.091.850	1,71%
Contratual	331.576	0,03%
Externa	331.576	0,03%



Operações de Crédito	No 1º Quadrím.	% S/ RCL (12 meses)
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrím.	% S/ RCL (12 meses)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	790.448.098	61,26%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	789.984.583	61,22%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	463.515	0,04%
Concessão de Garantias	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	30.039.179	2,33%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.290.353.341	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	774.212.005	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	696.790.804	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre 2024.

86. Conforme evidenciado na Tabela 5, o valor das operações de crédito contratadas no 1º quadrimestre de 2024 totalizou R\$ 820 bilhões, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foram deduzidos R\$ 790 bilhões referentes, quase que totalmente, ao refinanciamento do principal da dívida.

87. Neste contexto, no 1º quadrimestre de 2024 o ‘montante líquido das novas operações de crédito’ a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 30 bilhões, o que corresponde a 2,33% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

88. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que tanto a Dívida Consolidada, quanto a Dívida Mobiliária cresceram mais de R\$ 200 bilhões, apenas no 1º quadrimestre de 2024, conforme registrado no item anterior.

VI.3. Garantias Concedidas

89. Importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

90. Em que pese o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para as operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.

91. O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.

92. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre estas condicionantes está, além do recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

93. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.

94. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 1º quadrimestre de 2024 e dos três quadrimestres anteriores, e as



variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 6 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea ‘c’)

R\$ milhares						
Garantias Concedidas	Até o 1º Quadr. de 2023 (A)	Até o 2º Quadr. de 2023 (B)	Até o 3º Quadr. de 2023 (C)	Até o 1º Quadr. de 2024 (D)	Var. % Quadr. (D/C)	Var. % doze Meses (D/A)
Aos Estados (I)	205.619.718	204.912.634	202.605.889	211.197.684	4,24	2,71
Aos Municípios (II)	31.022.965	33.300.980	36.618.721	40.701.935	11,15	31,20
Às Entidades Controladas (III)	28.296.297	31.334.682	30.070.478	30.175.041	0,35	6,64
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	26.585.815	24.491.121	23.224.035	22.726.350	-2,14	-14,52
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.375.260	1.259.926	1.138.186	1.013.874	-10,92	-26,28
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	17.494.177	15.873.442	14.798.574	13.899.088	-6,08	-20,55
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	21.637	22.188	22.188	22.188	-	2,55
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	988.791	604.154	604.154	604.154	-	-38,90
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.778.839	2.730.892	2.597.867	2.681.573	3,22	-3,50
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	3.927.111	4.000.519	4.063.067	4.505.474	10,89	14,73
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	291.524.795	294.039.417	292.519.123	304.801.010	4,20	4,55
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.253.413.448	1.207.549.333	1.233.714.885	1.290.353.341	4,59	2,95
% do Total das Garantias sobre a RCL	23,26%	24,35%	23,71%	23,62%	-0,38	1,56
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	752.048.069	724.529.600	740.228.931	774.212.005	4,59	2,95
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	676.843.262	652.076.640	666.206.038	696.790.804	4,59	2,95
Contragarantias Recebidas	Até o 1º Quadr. de 2023	Até o 2º Quadr. de 2023	Até o 3º Quadr. de 2023	Até o 1º Quadr. de 2024	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
Dos Estados (VII)	205.619.718	204.912.634	202.605.889	211.197.684	4,24	2,71
Dos Municípios (VIII)	31.022.965	33.300.980	36.618.721	40.701.935	11,15	31,20
Das Entidades Controladas (IX)	11.466.266	11.390.123	11.311.689	11.096.718	-1,90	-3,22
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	248.108.949	249.603.738	250.536.299	262.996.337	4,97	6,00

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º Quadrimestre de 2024 e anteriores.

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

95. No 1º quadrimestre de 2024, o saldo das garantias concedidas pela União cresceu R\$ 12,3 bilhões (aumento de 4,2%), alcançando R\$ 304,8 bilhões ao final desse período. Ressalte-se que quase 70% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 211 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 40,7 bilhões corresponde a 13,4% do total (no entanto, neste caso, houve crescimento continuado dessa participação a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%). Adicionalmente, convém mencionar que o saldo das garantias aos municípios mais que dobrou desde o final de 2019 (ou seja, a partir do início da pandemia de Covid-19).

96. Conforme pode ser verificado nas notas explicativas do RGF, e principalmente por meio do Painel das Garantias Concedidas pela União (disponível em <http://garantias.tesouro.gov.br>), dos R\$ 30,2 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, quase três quartos são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R\$ 7,9 bilhões) de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

97. Do montante garantido às estatais federais, quase 87% (R\$ 19,3 bilhões) dizem respeito a operações contratadas por bancos federais, principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por R\$ 16,7 bilhões do montante.

98. Habitualmente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras (o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas).

99. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve valorização de 6,83% (saindo do valor unitário de R\$ 4,8407 para R\$ 5,1712 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta ‘Conversor de



Moedas' de seu sítio eletrônico), enquanto o saldo devedor das garantias aumentou 4,2%.

100. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 1º quadrimestre de 2024, haja vista que o indicador ficou em 23,62% da RCL, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

VI.4. Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

101. O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carga Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo de interesse dos entes federativos. A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios recebem o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014). No decorrer do 1º quadrimestre de 2024, no entanto, o Senado Federal não autorizou novas contratações.

102. Em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, a STN informa, nas notas explicativas dos RGFs (intituladas 'Metodologia de Elaboração'), a relação das novas contratações de operações de crédito externo com garantia da União efetivadas no exercício. De acordo com a publicação, no quadrimestre em análise foram contratadas três operações de crédito (autorizadas ao final do quadrimestre anterior) as quais preveem a liberação de US\$ 245 milhões.

103. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

104. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal.

105. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também tem informado, nos RGFs, os montantes de garantias honradas pela União em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Embora o referido normativo tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados apresentados incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los.

106. As informações divulgadas nas 'notas explicativas' do RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas — RMGH (ou Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito), que passou a ser publicado em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos). A tabela a seguir apresenta tais informações (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

Tabela 7 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição	R\$ milhões									Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 1º Quad.	
Rio de Janeiro	2.227,32	3.989,45	4.027,89	4.042,60	8.250,81	4.180,46	3.975,34	4.611,02	904,11	36.209,00
Minas Gerais	-	-	553,15	3.307,90	3.175,94	3.130,04	1.979,04	3.564,48	1.402,54	17.113,09
Goiás	-	-	33,59	770,15	553,18	1.301,48	1.288,31	919,35	302,82	5.168,87
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	886,57	1.393,37	416,67	2.696,62
Maranhão	-	-	-	-	280,16	-	547,90	681,40	-	1.509,47
Pernambuco	-	-	-	-	354,85	-	443,86	645,03	-	1.443,73
Piauí	-	-	126,95	-	62,25	-	352,16	334,22	-	875,58
Rio Grande do Norte	-	-	-	139,41	148,28	156,98	35,11	-	-	479,77
Amapá	-	-	-	90,18	82,26	194,32	-	-	-	366,76



Descrição	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 1º Quad.	Total
Alagoas	-	-	-	-	-	-	242,57	-	-	242,57
Bahia	-	-	-	-	239,80	-	-	-	-	239,80
Roraima	27,42	41,89	64,00	-	2,27	-	-	-	-	135,58
Mato Grosso	107,13	-	-	-	-	-	-	-	-	107,13
Tocantins	-	-	-	-	88,86	-	-	-	-	88,86
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	-	61,72	-	61,72
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	25,60	-	-	-	-	25,60
Paraíba	-	-	-	-	0,65	-	-	-	-	0,65
São Paulo	-	-	-	-	0,29	-	-	-	-	0,29
Total Estados	2.361,87	4.031,34	4.805,60	8.350,24	13.265,20	8.963,28	9.750,86	12.210,60	3.026,13	66.765,11
Total Municípios	15,81	28,49	17,49	3,43	66,23	1,56	32,06	80,81	-	245,89
Total Geral	2.377,68	4.059,83	4.823,09	8.353,67	13.331,43	8.964,84	9.782,93	12.291,41	3.026,13	67.011,00

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2024.

107. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que ‘diversos estados’ obtiveram decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal (STF), que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

108. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em acompanhamentos do RGF recentes, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).

109. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Aquela publicação noticiou, em resumo, que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), a qual alterou e atualizou o RRF (instituído pela Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022, o saldo a recuperar superava R\$ 46,5 bilhões.

110. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao ‘novo’ RRF (Goiás, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), o refinanciamento de honras de garantias posteriores continua previsto, nos montantes e situações pactuados. No caso de Minas Gerais, houve solicitação de adesão ao RRF em 6/6/2022, o que, nos termos da Lei Complementar 159/2017, possibilitou o mesmo tratamento, pelo prazo de doze meses. Ressalte-se, no entanto, que no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 983 (sob a relatoria do min. Nunes Marques), o STF decidiu que o marco inicial para a contagem do referido prazo seria 20/12/2022. Posteriormente, no âmbito da Petição 12074, o STF já prorrogou este prazo duas vezes (por 120 dias e por 90 dias), com o intuito de ‘dilatatar o prazo de negociações com a União’. Deste modo, essas decisões do STF têm impedido a execução de contragarantias pela União. De acordo com estimativas da Secretaria de Estado de Fazenda de MG, sem a conclusão da adesão ao RRF, o desembolso a ser realizado pelo estado em 2024 seria aumentado de R\$ 4 bilhões para R\$ 18 bilhões.

111. De acordo com o RMGH de abril de 2024, dos valores honrados pela União, ‘cerca de R\$ 58 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’ o que demonstra, deste modo, a ‘regularização’ da maior parte das pendências (haja vista que, em valores históricos, o montante total seria de R\$ 67 bilhões).

112. A despeito da situação excepcional abrangida pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi debatida no âmbito da ADPF 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191, ambas sob a relatoria



do min. Gilmar Mendes.

113. Essas pendências também tendem a ser equacionadas definitivamente, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF, e que em 24/10/2023 foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões. Desse montante, de acordo com o referido RMGH, R\$ 1,9 bilhão já foram destinados ao ressarcimento de honras de garantias.

114. Os montantes de garantias honradas que superam esta compensação poderão ser refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 30/4/2024, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

Tabela 8 – Honras de Garantias a Recuperar

R\$ milhões

Unidade da Federação	Saldo a Recuperar em 30/4/2024	Situação
Alagoas	137,62	Passível de Refinanciamento
Maranhão	869,05	Pendência Judicial / Passível de Refinanciamento
Pernambuco	256,48	Passível de Refinanciamento
Piauí	458,76	Passível de Refinanciamento
Estados	1.721,91	
Taubaté/SP	108,05	Pendência Judicial
Municípios	108,05	
Total	1.829,96	

Fonte: Elaboração própria com dados do RGF do 1º quadrimestre de 2024.

115. Conclui-se, deste modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi apenas a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do financiamento/refinanciamento junto à União.

VII. MONITORAMENTO DE PROPOSIÇÕES E DE ACÓRDÃOS ANTERIORES

116. Não há acórdãos ou proposições relacionadas ao RGF passíveis de monitoramento.

VIII. CONCLUSÃO

117. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3, 4 e 10 deste relatório)

118. Tendo em vista a situação de calamidade causada pelas chuvas que acometeram o estado do Rio Grande do Sul, foi estendido, excepcionalmente até 30/9/2024, o prazo para que os órgãos federais sediados nessa unidade da federação – TRF 04, TRE RS e TRT 04 – publicassem e encaminhassem a esta Corte de Contas o RGF referente ao 1º quadrimestre de 2024. Mesmo com a dilação de prazo concedida, esses órgãos cumpriram os prazos ordinários fixados pela LRF. (itens 5 a 9)

119. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados da despesa com pessoal obtidos pelo Tesouro Gerencial, não foram constatadas divergências. Anterior divergência quanto à estrutura, no Siconfi, do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida foi corrigida, com retificação do demonstrativo no sistema. Tal divergência decorria da inadequada inclusão, no saldo da dívida mobiliária, do montante relativo à transferência de resultado do Bacen. (item 13 a 17)

120. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 803/2024) acumulou, no período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2024, R\$ 1.290 bilhões. A preços de abril de 2024, esse valor equivale a R\$ 1.317 bilhões, o que representa acréscimo real de 2,9% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.279 bilhões) e redução real de 1,3% em relação ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2023



(R\$ 1.335 bilhões). (itens 20, 23 e 27)

121. A metodologia de cálculo da RCL da União publicada no DOU diverge da divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da STN, haja vista que a metodologia de apuração da RCL da União divulgada no Portal Tesouro Transparente apresentava códigos de classificação orçamentária de fonte de recursos e de natureza de receita diferentes dos apresentados na metodologia publicada no DOU. Essa impropriedade foi observada no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2023 (TC 039.430/2023-5), tendo-se formulado proposta no sentido de dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida União, que acompanha o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida — Anexo 3 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) — deve guardar equivalência em todos os meios em que for divulgada. (itens 29 a 31)

122. Tendo em vista que o Acompanhamento dos RGFs relativos ao 3º quadrimestre de 2023 ainda não foi apreciado por esta Corte de Contas, deixa-se de formular quaisquer propostas em relação à divergência constatada, devendo-se verificar, nos próximos acompanhamentos dos RGFs, as medidas adotadas pela STN visando sanar essa impropriedade. (item 32)

123. A metodologia de apuração da RCL para o corrente período de apuração guarda conformidade com os preceitos da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. (item 34)

124. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 1º quadrimestre de 2024, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as respectivas alterações promovidas por atos infralegais. (itens 37 a 39)

125. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 43)

126. A comparação entre os demonstrativos da despesa com pessoal declarados no Siconfi e os valores apurados via Tesouro Gerencial, segundo a metodologia da STN, revelou divergências no TRT 20, no TRF 05 e nas despesas da União com pessoal do ex-território de Roraima. Informados acerca das discrepâncias encontradas, todos os órgãos responsáveis prestaram os esclarecimentos solicitados ou adotaram (ou se comprometeram a adotar) as providências necessárias ao saneamento das ocorrências. (itens 46 e 47)

127. O TRT 13 republicou, junto com o RGF do 1º quadrimestre de 2024, o Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2023 para corrigir inconsistências encontradas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2023. (item 48)

128. A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 97% da Dívida Consolidada da União e cresceu 3,17% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 9,1 trilhões o que, devido ao crescimento da arrecadação em patamar superior, promoveu a diminuição da relação DM/RCL de 712,57% ao final de 2023 para 702,90% ao final o 1º quadrimestre de 2024. (itens 67 a 78)

129. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 7,52% no 1º quadrimestre de 2024 (atingindo R\$ 6,6 trilhões), resultado potencializado pela redução das deduções, tanto no Ativo Disponível quanto nos Haveres Financeiros. No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi muito elevado (22,25%), em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). No mesmo período, a DBGG, parâmetro fiscal estabelecido pela Lei Complementar 200/2023, avançou de 71,6% para



76,3% do PIB. A relação DCL/RCL saiu de 494,55% para 508,37%, sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 73 a 77)

130. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 1º quadrimestre de 2024, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em apenas R\$ 30 bilhões (2,33% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 87)

131. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 305 bilhões) recuou de 23,71% para 23,62% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2024, ainda não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 95, 100 e 104)

132. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas, montante esse que havia superado R\$ 46,5 bilhões ao final do 1º semestre de 2022. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados no STF e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final do 1º quadrimestre de 2024, o saldo a recuperar/regularizar permanecia em R\$ 1,8 bilhão. Segundo a STN, em decorrência do Regime de Recuperação Fiscal, já foram honradas garantias no montante de R\$ 58 bilhões. (itens 109 a 114)

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2024, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024);

c) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2024, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

d) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 1º quadrimestre de 2024, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 508,37% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 702,90% da RCL;

e) considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2024, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 2,33% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 23,62% da RCL;



f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

g) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado com o objetivo de apurar se as disposições estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – estão sendo atendidas no que tange aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) referentes ao 1º quadrimestre de 2024.

2. O RGF deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder; para o 1º quadrimestre deste exercício financeiro, o prazo se encerrou em 30 de maio.
3. Os referidos documentos foram publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho.
4. O demonstrativo é composto de informações sobre despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e garantias concedidas e contragarantias recebidas, sendo os três últimos itens são referentes apenas ao RGF do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 55, § 1º, da LRF.
5. Para consecução de seu objetivo, a unidade técnica elaborou um conjunto de questões de auditoria, tendo por base as regras previstas na LRF e na legislação correlata de modo a identificar possíveis ofensas a regras e limites previstos nesses normativos.
6. Os procedimentos previstos para cada questão de auditoria estão relacionados:
 - a) à verificação e à análise das publicações e do envio ao Tribunal de Contas da União (TCU) dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2024 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do art. 5º, I, da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais);
 - b) à divulgação dos relatórios no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi);
 - c) às apurações da receita corrente líquida, da despesa com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas e contragarantias recebidas; e
 - d) à verificação do cumprimento de deliberações anteriores referentes aos RGFs.
7. As constatações podem ser resumidas nas seguintes conclusões:



a) todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs relativamente ao 1º quadrimestre de 2024;

b) todos os órgãos e Poderes relacionados no art. 20 da LRF cumpriram os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal;

c) os RGFs relativos ao 1º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) foram disponibilizados por todos os órgãos listados no art. 20 da LRF, em atendimento ao art. 162 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024);

d) o nível de endividamento da União, representado pela Dívida Consolidada Líquida (DCL), avançou de 494,55% para 508,37% da Receita Corrente Líquida (RCL);

e) a dívida mobiliária recuou de 712,57% para 702,90% da RCL;

f) o montante de operações de crédito realizadas no 1º quadrimestre de 2024, após as deduções permitidas, foi de 2,33% da RCL, de modo que restou cumprido o limite de 60% da RCL estabelecido na Resolução do Senado Federal RSF 48/2007;

g) o montante das garantias concedidas pela União recuou de 23,71% para 23,62% da RCL, dentro do respectivo limite de 60% da RCL;

h) o intralimite para concessão de garantias pela União para 2024 ainda não foi estabelecido pelo Senado Federal, conforme prevê o art. 9º-A da RSF 48/2007.

8. Em complemento às constatações, destaco que a receita corrente líquida da União calculada e publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de acordo com a Portaria-STN 803/2024, acumulou, no período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2024, R\$ 1.290 bilhões, em termos nominais. A preços de abril de 2024, esse valor equivale a R\$ 1.317 bilhões, o que representa acréscimo real de 2,9% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.279 bilhões) e redução real de 1,3% relativamente ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2023 (R\$ 1.335 bilhões).

9. No que tange às despesas com pessoal, foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor – auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde – conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998 c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

10. A comparação entre os demonstrativos da despesa com pessoal declarados no Siconfi e os valores apurados via Tesouro Gerencial, segundo a metodologia da STN, revelou divergências no Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região (TRT 20), no Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (TRF 5) e nas despesas da União com pessoal do ex-território de Roraima. Informados acerca das discrepâncias encontradas, todos os órgãos responsáveis prestaram os esclarecimentos solicitados ou adotaram (ou se comprometeram a adotar) as providências necessárias ao saneamento das ocorrências.

11. Sobre a dívida pública, o limite, como amplamente conhecido, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal, tendo em vista que o Projeto de Resolução do Senado 84/2007 foi arquivado definitivamente ao final de 2018.

12. Nesse sentido, conforme consignado nos acórdãos de Plenário 969 e 973/2019, ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não será possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas.



Contudo, nos termos do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, embora não seja juridicamente viável efetuarlos, cabe a este Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos no sentido de buscar melhorias no cenário fiscal, nos termos do encaminhamento a que anuo.

13. Nesse contexto, cabe apenas mencionar a “antecipação” do pagamento de precatórios, realizada ao final de 2023 e no 1º quadrimestre de 2024, que também contribuiu para o aumento da dívida consolidada líquida.
14. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, em meados de 2017 houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.
15. Esse novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) no exercício de 2019; após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal.
16. De acordo com o Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH) de abril de 2024, dos valores honrados pela União *“cerca de R\$ 58 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)”* o que demonstra, deste modo, a “regularização” da maior parte das pendências, haja vista que, em valores históricos, o montante total seria de R\$ 67 bilhões.
17. A despeito da situação excepcional abrangida pelos RRFs, a partir de julho de 2022 pendências começaram a surgir em decorrência de novas liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi debatida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191, ambas sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes.
18. Essas pendências também tendem a ser equacionadas definitivamente, já que em 31/3/2023 a União, os estados e o Distrito Federal firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF, e que em 24/10/2023 foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, a qual estabeleceu o montante com que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões; desse montante, de acordo com o referido RMGH, R\$ 1,9 bilhão já foram destinados ao ressarcimento de honras de garantias.
19. Os montantes de garantias honradas que superam esta compensação poderão ser refinanciados – ou aplicado no custeio de obra de interesse da União –, nos termos do art. 4º da referida lei.
20. Tendo em vista a situação de calamidade pela qual passou o estado do Rio Grande do Sul, o Acórdão 988/2024-TCU-Plenário, da minha relatoria, estendeu, excepcionalmente até 30/9/2024, o prazo para que os órgãos federais sediados naquela unidade da federação – TRF 4, TRE-RS e TRT 4 – publicassem e encaminhassem a esta Corte de Contas o RGF referente ao 1º quadrimestre de 2024; contudo, mesmo com a dilação de prazo concedida, referidos órgãos cumpriram os prazos ordinários fixados pela LRF.
21. Ademais, o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13) republicou, junto com o RGF do 1º quadrimestre de 2024, o Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2023 para corrigir inconsistências encontradas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2023.



22. Não há, por fim, acórdãos ou proposições relacionadas ao RGF passíveis de monitoramento.

Diante do exposto, acolho todas as conclusões e os encaminhamentos alvitrados pela unidade técnica, sem embargo de frisar que o presente acompanhamento tem potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regime Fiscal Sustentável, além de fornecer subsídios importantes para a atuação do Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1682/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.914/2024-9
2. Grupo I – Classe de Assunto V– Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2024,

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

9.1. considerar atendidas pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao art. 5º, I, da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO para 2024);

9.3. considerar cumpridos no 1º quadrimestre do exercício de 2024 os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento – de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 – que no 1º quadrimestre de 2024 os montantes da dívida



consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 508,37% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária a 702,90% da RCL;

9.5. considerar atendidos para o 1º quadrimestre de 2024 os limites para realização de operações de crédito e concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, com o montante das operações de crédito em 2,33% da RCL e o montante das garantias concedidas em 23,62% da RCL;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.7. encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1682-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.697/2020-9

Natureza: Pedido de Reexame (Representação).

Órgão/Entidade: Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS).

Responsáveis: Evander Luiz Ferreira (069.194.718-09); Luiz Miguel Skrobot Júnior (728.904.609-91).

Interessado: Conselho Federal de Química (33.839.275/0001-72).

Representação legal: Carlos Alberto de Jesus Marques (4.862/OAB-MS), representando Luiz Miguel Skrobot Júnior; Sílvia de Almeida Silva (12.865/OAB-MS), representando o Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS); Valquíria Sartorelli Pradebon (8.276/OAB-MS), representando Evander Luiz Ferreira.



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE REGRAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. LEGITIMIDADE DO PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA PARA REPRESENTAR AO TCU. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. IMPROCEDÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução constante da peça 275, que obteve a concordância do escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 276):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Luiz Miguel Skrobot Junior (peça 254) contra o Acórdão 2.712/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira (peça 219).

1.1. O acórdão recorrido tem o seguinte teor:

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

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Miguel Skrobot Júnior;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Evander Luiz Ferreira;

9.4. aplicar ao Sr. Evander Luiz Ferreira a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25.000,00 [...];

9.5. aplicar ao Sr. Luiz Miguel Skrobot Júnior a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 [...];

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas [...];

9.8. determinar ao Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul (CRQ/XX-MS), com fundamento Lei 2.800/1956, art. 34, § 3º, que:

9.8.1. encaminhe ao Conselho Federal de Química, no prazo de 60 (sessenta) dias, as prestações de contas do mencionado conselho regional referentes aos períodos de 1º/2/2015 a 18/10/2018 e 19/10/2019 a 14/2/2019, abrangendo a relação completa de todos os valores de suprimento de fundos, jeton e indenização pagos a qualquer título (diárias, passagens, auxílios representação, quilômetro-rodado, auxílio-deslocamento ou qualquer outra rubrica similar), a qualquer beneficiário, vinculado ou não ao Conselho Regional, incluindo, para cada cifra, discriminadamente, o nome e o CPF do beneficiário, a data de pagamento e o valor pago, a rubrica, a finalidade e o fundamento normativo para o pagamento;

9.8.2. encaminhe ao Conselho Federal de Química, no prazo de 60 (sessenta) dias, as prestações de contas do mencionado conselho regional referente ao período de 15/2/2019 a 14/2/2019, abrangendo:

9.8.2.1. informações completas sobre a transferência de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) recebida do Conselho Federal de Química em dezembro/2021, incluindo a relação individualizada de todas as rubricas de destinação e valores correspondentes;



9.8.2.2. a relação completa de todos os valores de suprimento de fundos, jeton e indenização pagos a qualquer título (diárias, passagens, auxílios-representação, quilômetro-rodado, auxílio-deslocamento ou qualquer outra rubrica similar), a qualquer beneficiário, vinculado ou não ao Conselho Regional, incluindo, para cada cifra, discriminadamente, o nome e o CPF do beneficiário, a data de pagamento e o valor pago, a rubrica, a finalidade e o fundamento normativo para o pagamento;

9.9. determinar ao Conselho Federal de Química, com fundamento na Instrução Normativa TCU 71/2012, bem como no art. 34, § 2º, da Lei 2.800/1956 e nos acórdãos 161/2015-TCU-Plenário (de relatoria do ministro Benjamin Zymler) e 192/2019-TCU-Plenário (de relatoria do ministro Raimundo Carreiro), que:

9.9.1. encaminhe à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU/SFC) a já instaurada tomada de contas especial do Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul (CRQ/XX-MS), referente ao período de 1º/2/2015 a 18/10/2018, elaborando o pronunciamento do Plenário do Conselho Federal quando solicitado pela CGU/SFC e observando o estabelecido na legislação, regulamentação e jurisprudência do TCU vigentes, em especial, relatório do tomador de contas; relatório(s) de gestão; identificação de cada débito, incluindo valor histórico, data de ocorrência, responsabilização (individual ou solidária), valor ressarcido (se for o caso) e data; documentos de demonstração da ocorrência de dano;

9.9.2. examine as prestações de contas do Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul (CRQ/XX-MS) referentes aos períodos de 19/10/2018 a 14/2/2019 e 15/2/2019 a 31/12/2021 e, se diante de dano ao erário, instaurar a correspondente tomada de contas especial, encaminhando-a à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU/SFC), acompanhada do pronunciamento do Plenário do Conselho Federal quando solicitado pela referida CGU/SFC;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul e à Procuradoria da República no Distrito Federal para que adotem as medidas que entenderem pertinentes;

9.11. enviar cópia deste acórdão ao Conselho Federal de Química, ao Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul, ao Sr. Evander Luiz Ferreira e ao Sr. Luiz Miguel Skrobot Júnior;

9.12. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação formulada pelo Conselho Federal de Química informando supostas irregularidades cometidas por Evander Luiz Ferreira e Luiz Miguel Skrobot Junior, ex-presidentes do Conselho Regional de Química no Mato Grosso do Sul (CRQ/XX-MS), a saber:

- contratação de advogados em detrimento de candidatos aprovados em concurso público;
- contratação de serviços de advocacia sem licitação, em detrimento de candidatos aprovados em concurso;
- infrações à Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.1. O representante requereu o afastamento imediato de Luiz Miguel Skrobot Júnior das funções de presidente daquele Conselho.

2.2. A então SecexTrabalho, em instrução preliminar, propôs conhecer da representação, realizar oitiva prévia e diligenciar o CRQ/XX-MS (peça 8). O relator acolheu a proposta (peça 10).

2.3. Em 6/9/2020, a SecexTrabalho emitiu a instrução com o exame dos documentos apresentados em resposta à oitiva e diligência, e ao final propôs indeferir a cautelar requerida para afastar o Sr. Luiz Miguel Skrobot Júnior da presidência do citado Conselho Regional (peça 137/138).

2.4. Em 15/9/2020, o Conselho Federal de Química - CFQ veio aos autos para requerer a juntada de documentos anexos e reiterar seus pedidos contidos na peça inaugural da representação,



‘ênfatizando a necessidade de expedição de medida cautelar de afastamento imediato de LUIZ MIGUEL SKROBOT JUNIOR das funções de presidente do Conselho Regional de Química da 20ª Região – CRQ-XX/MS’ (peças 139-147).

2.5. Em 15/9/2020, a Primeira Câmara prolatou o Acórdão 9.728/2020 indeferindo a medida cautelar requerida, como havia proposto a SecexTrabalho (peça 148).

2.6. Em 30/4/2021, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), que passou a ser responsável pela instrução deste processo, analisou os elementos constantes dos autos e propôs expedir determinações ao CRQ/XX-MS e ao CFQ, bem como realizar audiência do Sr. Evander Luiz Ferreira e do Sr. Luiz Miguel Skrobot Júnior (peça 163).

2.7. Em 9/11/2021, o relator autorizou a realização das audiências propostas e determinou a colheita de manifestações do CFQ e do CRQ/XX-MS sobre os processos que menciona. Não autorizou a realização de audiência referente à nomeação de advogados não concursados em detrimento de advogados aprovados em concurso público, uma vez que tal irregularidade não restou caracterizada nos autos (peça 171).

2.8. Em 29/3/2022, a SecexAdministração apresentou a instrução de mérito, propondo ao final aplicar multa ao Sr. Evander Luiz Ferreira e ao Sr. Luiz Miguel Skrobot Junior, por atos praticados com grave infração à norma legal, conforme preceitua o inc. II, art. 58, da Lei 8.443/1992, combinado com o inc. II, art. 268, do Regimento Interno/TCU. Propôs também inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, com base no art. 60 da referida Lei, c/c o art. 270 do Regimento Interno, bem como expedir as determinações ali mencionadas ao CRQ/XX-MS e ao CFQ (peça 210).

2.9. Em 7/12/2022, o Plenário do Tribunal prolatou o Acórdão 2.712/2022 aplicando multa de R\$ 25.000,00 ao Sr. Evander Luiz Ferreira e de R\$ 15.000,00 ao Sr. Luiz Miguel Skrobot Junior e expedindo determinações ao Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul e ao Conselho Federal de Química, cujo teor consta do item 1 desta instrução (peça 219).

2.10. Em face do referido acórdão condenatório, o Sr. Luiz Miguel Skrobot Junior e o Conselho Regional de Química da 20ª Região – Mato Grosso do Sul, representado por seu presidente Luiz Mario Ferreira, opuseram embargos de declaração (peças 233 e 236), os quais foram conhecidos e no mérito não providos, conforme decisão contida no Acórdão 932/2023 – Plenário (peça 242).

2.11. Por fim, o Sr. Luiz Miguel Skrobot Junior interpôs **Pedido de Reexame** em face do acórdão condenatório (peça 254, repetido na 255), o qual será objeto do exame a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 257 e do despacho de peça 260.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (*ex officio*);
- b) ilegitimidade do autor da representação (peça 254, p. 3);
- c) julgamento *extra petita* (peça 254, p. 5);
- d) inocorrência de descumprimento à Lei de Acesso à Informação (peça 254, p. 6);
- e) informações no sítio oficial da rede de computadores (peça 254, p. 9);
- f) valor excessivo da multa e remessa indevida de cópia à CGU (peça 254, p. 11).

5. Da Prescrição



5.1. Embora o recorrente não tenha alegado a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, sua ocorrência será aferida de ofício, em observância ao disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022, normativo que regulamentou a Lei 9.873/1999 no âmbito deste Tribunal de Contas.

Análise

5.2. Neste caso, a irregularidade atribuída ao recorrente consiste em contratação de serviços de advocacia sem licitação, em detrimento de candidatos aprovados em concurso, e infrações à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

5.3. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial da prescrição ocorreu em 10/3/2020, data do recebimento da representação por este Tribunal, a partir da juntada da petição inicial (peça 1), nos termos do art. 4º, inc. III, da Resolução TCU 344/2022.

5.4. Conforme dispõe o art. 2º da citada Resolução, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial previsto no art. 4º desse normativo.

5.5. No caso, a prescrição em exame foi interrompida nas seguintes datas:

a) em 22/11/2021, com o recebimento do ofício de audiência pelo responsável, nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 183);

b) em 7/12/2022, data em que o Tribunal proferiu o acórdão condenatório (peça 219), nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022.

5.6. Diante das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos artigos 2º e 8º da citada Resolução, observa-se que não ocorreu a prescrição quinquenal, nem a trienal ou 'intercorrente', visto que não transcorreu prazo superior a cinco anos entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, e que após isso não houve paralisação do processo por mais de três anos.

6. Da ilegitimidade do autor da representação

6.1. A defesa do recorrente afirma que o Acórdão recorrido viola o próprio Regimento Interno do TCU, uma vez que este determina de forma taxativa (art. 237) quem são os legitimados a representar, e dentre os tais – argumenta o recorrente – ‘não está’ o Conselho Federal de Química. Assim, a Representação sequer poderia ter sido conhecida, diante da nulidade absoluta, e toda a documentação trazida a este Tribunal é eivada de vício (peça 255, p. 3/4).

Análise:

6.2. O relator pronunciou-se *ab initio* quanto à admissibilidade desta representação, e dela conheceu ‘por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e 237, III, do RI/TCU, c/c o art.106 da Resolução TCU 259/2014’, conforme despacho à peça 10.

6.3. Com efeito, o mencionado art. 235 dispõe sobre os requisitos a serem observados para que o relator ou o Tribunal conheça de denúncia sobre matéria de sua competência. Já o art. 237, inc. III, por sua vez, define que ‘têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União: III - os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem’.

6.4. Neste caso, a petição inicial da representação foi assinada pelo presidente do Conselho Federal de Química, na condição de seu representante legal (peça 1, p. 24). O preceito do art. 237, inc. III acima transcrito prevê que podem representar ao Tribunal ‘autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem’. Ora, nessa categoria certamente está incluso o presidente da entidade em questão.

6.5. Daí que a ilegitimidade ora suscitada pelo recorrente se mostra improcedente.

7. Do julgamento *extra petita*



7.1. A defesa alega que ‘o Tribunal inovou o assunto, fora dos limites da lide e da defesa apresentada, indo além do pedido da exordial, ao analisar fatos que sequer foram discutidos nos autos da Representação’, e então sustenta que o recurso deve ser provido e anulada a multa aplicada com base em inovações *extra petita*, sequer trazidas na inicial e possibilitada defesa sobre a matéria desde o início da presente representação (peça 254, p. 5/6).

Análise:

7.2. A alegação é inequivocamente infundada. O ofício pelo qual realizou-se a audiência do Sr. Luiz Miguel Skrobot Junior deixou claro que ele estava sendo chamado a ‘apresentar razões de justificativas quanto às irregularidades mencionadas na documentação anexa, que integra esta comunicação’. E mais: ‘alerto para a importância de leitura do inteiro teor da decisão e documentação anexas para o devido conhecimento da(s) irregularidade(s) que lhe diz(em) respeito’ (peça 174).

7.3. A instrução da unidade técnica que detalha as irregularidades fora-lhe encaminhada em anexo ao ofício de audiência, e nela consta, sim, a irregularidade cuja existência é agora questionada, senão vejamos: ‘atos praticados com grave infração à norma legal: recusar o fornecimento de informação, de interesse coletivo ou geral, produzida ou custodiada pela instituição, nos termos da Lei de Acesso à Informação (peça 163, p. 27).

7.4. Daí se conclui ser improcedente a nulidade suscitada.

8. Do descumprimento à Lei de Acesso à Informação

8.1. A defesa alega que o Acórdão recorrido ignora a disputa política existente entre o Conselho Regional e o Conselho Federal, demonstrada desde o início da representação, motivo da acusação feita contra o Regional de ter sonegado informações ao Federal (peça 254, p. 6-9).

8.2. Tal disputa política, segundo a defesa, levou o plenário do Conselho Federal de Química a decretar intervenção no CRQ/XX-MS, em 18/10/2018, com afastamento do Presidente, da Diretoria e dos demais Conselheiros Regionais, até que fossem saneadas as irregularidades. Entretanto, uma decisão judicial exarada em 1/2/2019, cuja ação fora proposta pelo CRQ/XX-MS, extinguiu a prorrogação por tempo indeterminado da intervenção. Neste contexto, percebe-se que a Comissão Interventora do CFQ atuou na gestão do CRQ/XXMS de 22/10/2018 até 1/2/2019, ou seja, por mais de três meses tendo acesso a todas as informações, e nada encontrou de irregular.

8.3. Destaca que somente assumiu a Presidência do CRQ/XX-MS em 15/2/2019, logo após o fim da ‘desastrosa’ intervenção do CFQ, cessada por força de decisão judicial, sendo que esta Representação veio a ser protocolada em 9/3/2020, ou seja, um ano depois do início do seu mandato. Assim, questiona como poderia ele, recorrente, ter descumprido dever de prestar contas e de transparência, se até fevereiro de 2019 era a Comissão Interventora do CFQ quem atuava no CRQ, e somente um ano depois é que a Representação viria a ser protocolada.

8.4. Ressalta que ‘nesse interim’ tomou medidas comprovadas em sua manifestação inicial, mas ignoradas pelo Acórdão recorrido, como as relacionadas abaixo, dentre outras:

- a) Publicação de Portaria adequando o valor de diárias e jetons no âmbito do CRQ/XX-MS ao disposto no Decreto 5.992/2006, como orienta o estudo do TCU;
- b) Propositura da Ação Civil Pública 1020410-18.2019.4.01.3400 em face do CFQ e de seu Presidente José de Ribamar Oliveira Filho, distribuída em 26/7/2019, perante a 14ª Vara Federal Cível da SJDF, a qual foi julgada pelo Juiz de Primeiro Grau e os réus condenados;
- c) Propositura da Ação Declaratória de Nulidade da Resolução Normativa CFQ nº 272/2018, autos nº 5006026-82.2019.4.03.6000, em trâmite na 1ª Vara Federal de Campo Grande/MS;
- d) Representação ao Ministério Público Federal, autuada sob o nº 1.16.000.001732/2019-10, indicando irregularidades perpetradas pelos membros do CFQ, como a contratação de pessoal sem concurso público para cargos em comissão e concessão de gratificação de função, sem publicidade na imprensa oficial, em afronta à Lei 4.965/1966 (dentre outras);



e) Propositura da Ação Civil Pública 5007380-45.2019.4.03.6000 contra o ex-presidente do CRQ/XX-MS, Evander Luiz Ferreira, distribuída em 3/9/2019 perante a 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS, pelo recebimento de diárias e verba de representação, contrariamente ao disposto em acórdão do TCU.

8.5. Assevera que ‘a narrativa da ‘recusa em fornecer as informações’ está baseada única e exclusivamente em briga política entre os órgãos. E como se isso não bastasse, o próprio Conselho Federal, em 23/6/2021, informou nos autos que:

‘após diversas reuniões chegou a um consenso com o CRQ-XX, através do qual obteve a documentação necessária para a análise do CFQ, de forma que não existe mais qualquer necessidade de afastamento do Presidente do CRQ-XX, pelo que o Conselho Federal de Química desiste do pedido de afastamento do mesmo e demais análises por parte do TCU’.

8.6. Diante disso, questiona: ‘Ora, como pode o recorrente ser responsabilizado pela suposta recusa em fornecer informações à autarquia federal se a própria autarquia confirmou que recebeu a documentação necessária do órgão presidido pelo recorrente?’. Nessa linha, segue a dizer que ‘tal petição do representante deixa claro que as alegações tinham cunho político e foram devidamente cumpridas pelo recorrente. Afinal se o próprio CFQ afirma que obteve a documentação necessária, impossível de se falar que o recorrente deixou de cumprir com os deveres de prestar contas e de transparência’ (peça 254, p. 8/9).

Análise

8.7. Em junho de 2021, o Conselho Federal de Química fez juntar aos autos uma petição para ‘informar que após diversas reuniões chegou a um consenso com o CRQ XX, através do qual obteve a documentação necessária para a análise do CFQ’. Em seguida apresenta sua desistência do pedido que havia feito ao Tribunal: ‘não existe mais qualquer necessidade de afastamento do Presidente do CRQ XX, pelo que o Conselho Federal de Química desiste do pedido de afastamento do mesmo e demais análises por parte do TCU’ (peça 166).

8.8. O relator pronunciou-se sobre tal petição, em novembro de 2021, ressaltando a ausência de fundamento nas normas deste Tribunal para a desistência de pedidos formulados na ‘representação em tela’. Acrescentou que este Tribunal, uma vez informado sobre irregularidades na aplicação de recursos públicos pelos gestores do CRQ/XX-MS, deve dar prosseguimento ao processo, ante o disposto no art. 71 da Constituição Federal (peça 171).

8.9. Observa-se que até aquele momento, as audiências propostas pela unidade técnica ainda estavam por ser autorizadas, o que se deduz do item 10 do despacho do relator (peça 171, p. 15).

8.10. Com efeito, a irregularidade em questão: ‘recusar o fornecimento de informação, de interesse coletivo ou geral, produzida ou custodiada pela instituição, nos termos da Lei de Acesso à Informação’, consta entre aquelas que motivaram a audiência do ora recorrente - peça 163, p. 27.

8.11. As razões de justificativa referentes a essa questão foram transcritas na instrução que alicerça a decisão recorrida (peça 210, p. 20). Sinteticamente, são estas:

i) o Conselho Federal de Química esclareceu (peça 177) que o CRQ apresentou todos os documentos a ele pertinentes, de modo que não existe qualquer falha nas informações prestadas e solicitadas;

ii) o Tribunal Regional Federal da 3ª Região afirmou que o CRQ-XX possui autonomia administrativa com base na Lei 2.800/1956, de modo que não cabe ao CFQ falar em recusa de fornecimento ou ocultação de informação; e

(iii) o CRQ não tem obrigação de apresentar referidos documentos ao CFQ, mesmo assim apresentou todos os documentos solicitados por este, o que foi reconhecido pelo mesmo, posteriormente.

8.12. A análise de tais razões consta da referida instrução (peça 210, p. 21-23), da qual se destaca os pontos a seguir. Segundo a instrução, os responsáveis [Evander Luiz Ferreira e Luiz Miguel Skrobot Junior] descumpriram, reiteradamente, o dever de fornecer informações solicitadas mediante requerimento, de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas pelo Conselho



Regional. As evidências disso estariam detalhadas na Matriz de Responsabilização e compreendem:

- a) ausência de resposta a pedidos de informação do CFQ;
- b) recusa a pedidos de informação do CFQ;
- c) desatendimento a diligência do Tribunal, referente a questionário de monitoramento da Lei de Acesso à Informação (TC 017.583/2016-0); e
- d) resposta parcial a diligência do Tribunal formalizada nestes autos.

8.13. O Auditor responsável pela análise considerou aquelas justificativas improcedentes pelos motivos sintetizados a seguir. No documento de peça 166, datado de 23/6/2021, o Procurador do CFQ declara que este teria chegado a um consenso com o CRQ e obtido a documentação necessária para a análise, e que desiste do pedido de afastamento e demais análises do TCU. Essa declaração, no entanto, é contrária à manifestação subsequente do próprio CFQ, expressa em documento datado de 24/11/2021 (peça 177, p. 3), no qual o CFQ explica a impossibilidade de proceder ao exame de prestação de contas do CRQ/XX-MS, pelo fato de esse Regional ter obstruído as ações de controle do CFQ por meio da Ação Ordinária 5000502-07.2019.4.03.6000 ajuizada na Justiça Federal (peça 210, p. 22).

8.14. Ainda conforme a referida análise, ‘a [alegada] apresentação pelo CRQ/XX-MS de toda a documentação é uma impossibilidade técnica, pois parte dessa documentação havia sido perdida, devido a ‘chuvas torrenciais que causaram o rompimento do sistema de drenagem do imóvel que abriga o CRQ-XX, o qual danificou caixas de documentos’ (17/01/2019), conforme registrado em Relatório da Comissão de TCE do CFQ (peça 1, p. 188)’.

8.15. Além de considerar tais justificativas improcedentes, o Auditor instrutor da Secex de origem também assinalou haver indício de má-fé processual, nos seguintes termos (peça 210, p. 23):

109. Também há indício de má-fé processual na contradição entre a petição do Procurador do CFQ (referindo ao ‘consenso’ e à disponibilidade de ‘documentação necessária para a análise’) (pç. 166) e as subsequentes declarações do Presidente do CFQ (referindo a ‘impossibilidade’ do ‘exame de prestação de contas no CRQ XX’) (pç. 177), portanto a ausência de ‘consenso’.

8.16. Diante das razões recursais acima reproduzidas (subitens 8.1 a 8.6), percebe-se que neste ponto não foram enfrentados os principais fundamentos do Acórdão recorrido, visto que tais razões sequer fazem referência à contradição apontada entre a petição do Procurador do CFQ, de 23/6/2021 (peça 166) e o Ofício do presidente do CFQ, de 24/11/2021 (peça 177), reputada como ‘indício de má-fé processual’.

8.17. Além disso, observa-se que o ataque do recurso, neste ponto, limitou-se a refutar apenas a ‘ausência/recusa de resposta a pedidos de informação do CFQ’, enquanto a irregularidade não se limitava a isso, como ficou evidenciado com a transcrição da lista de evidências (item 8.12).

8.18. Daí se conclui que as razões articuladas neste ponto não abalam a decisão recorrida.

9. Da ausência de informações no sítio oficial da rede de computadores

9.1. A defesa afirma que o Acórdão se utiliza exclusivamente da peça 200, que trata de consulta ao sítio realizada pelo instrutor deste processo. Entretanto, a maioria dos onze apontamentos não deve prosperar, ‘por estar presente no site ou ser anterior à posse do recorrente’ (peça 254, p. 9-11).

9.2. Diz que a maior parte das informações está presente no sítio do CRQ e desde que assumiu a presidência vem atualizando e corrigindo os problemas do mesmo. Inclusive contratou a empresa RCM Informática para cumprir o que determina a Lei de Acesso à Informação.

9.3. Segundo alegado, inúmeras exigências são impossíveis de serem cumpridas devido ao incêndio ocorrido na sede do Conselho Regional de Química, antes da sua posse. Assim, eventual responsabilização recairá sobre todos os próximos Presidentes do órgão.



9.4. As informações possíveis de serem fornecidas estão no site do Conselho, cumprindo a LAI. Sua responsabilidade enquanto Presidente é contratar empresa para implantar o Portal de Transparência, fornecendo a documentação existente, e assim o fez. Somente os documentos que não mais existem, por causa do aludido incêndio, não foram disponibilizados no site do órgão.

Análise

9.5. A questão foi discutida na instrução que contém os fundamentos da decisão recorrida. É importante trazer para o contexto da presente análise o seguinte trecho: ‘o instrutor deste processo, na condição de usuário, realizou, pela sexta vez nestes autos, consultas ao Sítio Oficial do CRQ/XX-MS na *Internet*, verificando-se irregularidades em quase todos os quesitos de transparência ativa (pc. 200): [...]’ – peça 210, p. 29/30. Em seguida, o autor da instrução analisou a argumentação com que os responsáveis intentaram afastar tais ‘irregularidades’. Eis o conteúdo da análise:

131. Observa-se que a argumentação do Responsável Luiz Miguel Skrobot Junior, referente a fatos atuais, é similar à do Responsável Evander Luiz Ferreira, referente a fatos ocorridos oito anos antes: ambos mencionam empresa recém-contratada, o que resolveria as irregularidades de transparência ativa. Nenhuma das contratações corrigiram as irregularidades: nem a de empresa e *webdesigner* (supostamente ocorrida em 2014: inexistente contrato nos autos ou no Sítio Oficial), nem a contratação da empresa RCM Informática Ltda. (supostamente ocorrida em 2020: inexistente contrato nos autos ou no Sítio Oficial). E ainda, como analisado anteriormente, a infraestrutura do Portal de Transparência, provida pela Implanta Informática Ltda., esteve disponível, mas desabastecida de informações, confirmando que não havia deficiência tecnológica, mas de gestão [destaque acrescido].

9.6. Portanto, as razões apresentadas pelo recorrente não se mostram capazes de justificar a almejada desconstituição da irregularidade em epígrafe.

10. Do valor da multa e remessa de cópia à CGU

10.1. A defesa alega ser exacerbado o valor da multa (R\$15.000,00), principalmente porque se trata de responsabilização por conduta omissiva, sem qualquer indicação de ato comissivo ou doloso do recorrente. Assim, caso se mantenha a condenação, o valor deve ser o mínimo.

10.2. Alega que a remessa de cópia à CGU ultrapassa os aspectos desta representação, pois aquele Órgão sequer tem competência para apreciar material dos Conselhos de Classe, e a decisão viola flagrantemente o regime jurídico destes.

Análise

10.3 A multa questionada está prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, inc. II, abaixo transcrito:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

10.4. Com efeito, o § 3º do art. 58 estabelece que ‘o Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no *caput* deste artigo, em função da gravidade da infração’.

10.5. Para o exercício de 2022 – ano da aplicação da multa – o valor referido no *caput* do art. 58 foi fixado em R\$ 74.680,53, por meio da Portaria TCU nº 4, de 18/1/2022 (DOU Edição nº 13 de 19/1/2022, Seção 1, p. 111).

10.6. O inc. II do art. 268 do Regimento Interno prevê que o valor da multa em questão será arbitrado observando-se o intervalo entre cinco e cem por cento do valor referido no *caput* do art. 58 acima transcrito.

10.7. No caso, a multa aplicada de R\$15.000,00 equivale a 20% do máximo permitido (R\$ 74.680,53), portanto, vê-se que foi observado o parâmetro legal imposto ao julgador.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

10.8. Em relação à remessa de cópia à CGU e a alegada incompetência desta ‘para apreciar material dos Conselhos de Classe’, observa-se, neste ponto, que a irrisignação vem destituída de qualquer fundamento, e como tal não há como prosperar.

CONCLUSÃO

11. Do exame realizado conclui-se que:

- a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 no âmbito deste Tribunal;
- b) a representação foi assinada pelo presidente do Conselho Federal de Química, que tem legitimidade para fazê-lo, nos termos do art. 237, inc. III, parte final;
- c) o não fornecimento de informação requerida com base na Lei de Acesso à Informação fez parte do escopo da audiência a que o representado respondeu, restando ineficaz a alegação de que houve ‘julgamento *extra petita*’;
- d) a infraestrutura do Portal de Transparência esteve disponível, provida por empresa de informática contratada, mas desabastecida de informações;
- e) o valor da multa aplicada, no caso, equivale a 20% do máximo permitido, ou seja, foi observado o parâmetro estabelecido na legislação aplicável (art. 58, II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do RI/TCU). A alegada incompetência da CGU para apreciar matéria afeta a Conselho de Classe veio destituída de qualquer fundamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso e no mérito **negar-lhe provimento**. Informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio pedido de reexame interposto por Luiz Miguel Skrobot Júnior contra o Acórdão 2.712/2022-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou procedente representação de autoria do Conselho Federal de Química (CFQ) acerca de possíveis irregularidades no Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS) relacionadas a contratação de advogados/serviços de advocacia, em detrimento de candidatos aprovados em concurso público, e a descumprimento da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI).

- 2. A deliberação combatida concluiu ter o ora recorrente descumprido regras de transparência ativa e passiva estabelecidas pela LAI, razão pela qual foi apenado com multa de R\$ 15.000,00; o acórdão ainda sancionou outro ex-dirigente com multa de R\$ 25.000,00 e dirigiu determinações ao CFQ e ao CRQ/XX-MS.
- 3. Inconformados, pois, Luiz Miguel Skrobot Júnior e o CRQ/XX-MS opuseram, individualmente, embargos de declaração, conhecidos e rejeitados pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 2.932/2023-TCU-Plenário.
- 4. Nesta oportunidade, já em grau de pedido de reexame, o recorrente, em síntese, alega:

a) ilegiti
midade do autor da
representação;



b) julgam
ento *extra petita*;

c) inocon-
ência de
descumprimento da
LAI;

d) valor
exacerbado da multa;
e

e) remess
a indevida de cópia
dos autos à
Controladoria-Geral
da União (CGU), dada
sua incompetência
para apreciar material
de conselhos
profissionais.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes (peças 275 e 276), por entender que as razões recursais são insuficientes para alterar a deliberação recorrida, propõe o não provimento do apelo.
6. Feito esse breve histórico, passo a decidir.
7. Preliminarmente, ratificando o teor do despacho de peça 260, o presente recurso merece ser conhecido, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992.
8. Quanto ao mérito, incorporo as análises empreendidas pela AudRecursos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.
9. A incidência de prescrição ao caso foi devidamente examinada e afastada pela unidade técnica com base nas regras estabelecidas na Resolução-TCU 344/2022.
10. A alegada ilegitimidade do autor da representação também não procede, uma vez que o inciso III do art. 237 do Regimento Interno desta Casa estabelece que “*servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem*” são legitimados para representar ao Tribunal, dispositivo que indubitavelmente inclui o presidente do CFQ.
11. De igual modo, não há que se falar em julgamento *extra petita*, pois, além da expressa referência à Lei 12.527/2011 contida na representação, a instrução técnica anexada ao ofício de audiência encaminhado ao recorrente identificou adequadamente a irregularidade que lhe estava sendo atribuída. E mais. Ainda que a matéria não tivesse sido apontada pelo representante, o TCU poderia apurá-la com base no princípio do impulso oficial e por iniciativa própria, tal como destacado no voto condutor do Acórdão 1.660/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues:

“No que se refere à vinculação entre o deliberado pelo Tribunal e os questionamentos que deram origem a este processo, convém esclarecer que a iniciativa da representante se esgota com a formulação do pedido inicial com indícios de irregularidades que, uma vez conhecido pelo Tribunal como representação, é suficiente para deflagrar o procedimento de fiscalização. As



demais etapas do processo de controle externo são conduzidas pelo TCU, o que não impede seja o escopo da matéria ampliado, se necessário for, por força do que prevê o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992.”

12. Embora o recorrente alegue que a representação teria sido motivada por disputa política entre os conselhos federal e regional, a então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), ao analisar o mérito deste processo (peça 210), relacionou condutas praticadas no âmbito do CRQ/XX-MS que efetivamente caracterizaram descumprimento do dever de fornecer informações: a) ausência de resposta a pedidos de informação do CFQ; b) recusa a pedidos de informação do CFQ; c) desatendimento à diligência do Tribunal referente a questionário de monitoramento da Lei de Acesso à Informação (TC 017.583/2016-0); e d) resposta parcial a diligência do Tribunal.
13. Para justificar a indisponibilidade de informações de publicação obrigatória, o recorrente sustenta que chuvas torrenciais teriam causado o rompimento do sistema de drenagem do imóvel que abrigava a entidade, incidente que teria danificado a documentação pertinente; a alegação, entretanto, não veio acompanhada de indícios que a confirmassem, impedindo o seu acolhimento.
14. O apelante ainda atribui a impossibilidade de apresentação de todas as informações a incêndio que teria ocorrido na sede do CRQ/XX-MS antes de sua posse, sinistro que nem sequer havia sido mencionado em manifestações anteriores e cuja ocorrência, igualmente, não foi minimamente demonstrada.
15. Como asseverado nas análises realizadas no curso deste processo, Luiz Miguel Skrobot Júnior atuou de forma negligente e descumpriu reiteradamente as regras de transparência ativa e passiva previstas na LAI, o que justifica a responsabilidade que lhe foi imputada pelo Tribunal.
16. Quanto ao pedido de redução da multa, o valor da pena, como bem observou a AudRecursos, foi fixado de acordo com os parâmetros estabelecidos nas normas aplicáveis, e, considerando a integral rejeição das razões recursais, o pleito deve ser indeferido.
17. Por fim, tal como destacado no excerto abaixo – extraído da fundamentação do Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo –, indo de encontro da alegação do recorrente, os conselhos profissionais sujeitam-se, sim, à fiscalização da CGU:

“71. Conforme os Acórdãos 161/2015 e 192/2019, do Plenário, a necessidade de envolvimento da CGU na fiscalização dos Conselhos Profissionais já foi detidamente discutida e resolvida. Ao determinar à CGU que realize auditorias nos Conselhos Profissionais e acompanhe os seus controles internos, o Acórdão 1925/2019-Plenário nada mais faz do que dispor acerca de consequências naturais do poder da CGU sobre tais entidades.

72. Pela deliberação recorrida, a base jurídica que coloca a CGU no arranjo fiscalizatório dos Conselhos Profissionais tem origem nos incisos II e IV do art. 74 da Constituição Federal, assim redigidos:

[...]

73. É inegável que os Conselhos Profissionais se sujeitam à fiscalização do TCU, visto que cobram contribuições parafiscais, de caráter tributário, de acordo com a jurisprudência do STF (v. MS 21.797), que considera incidente, portanto, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal: ‘prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...)’.



74. Nesse passo, a competência da CGU não se distingue em nada em comparação com a do TCU. Ambas as instituições têm o dever de fiscalizar a aplicação de valores públicos, como são os arrecadados pelos Conselhos Profissionais. Veja-se que, se a CGU tem entre as suas finalidades ‘comprovar a legalidade’ ‘da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado’, segundo o inciso II do art. 74 da Constituição, tanto mais tem ela de fazer o mesmo relativamente aos Conselhos Profissionais, que são entidades de direito público.

75. Não faz nenhuma diferença, desse modo, o fato de os Conselhos Profissionais integrarem ou não a Administração Pública, dado que isso não é causa limitante das atribuições da CGU. Importa, sim, é que os Conselhos cuidam da gestão de recursos públicos que diretamente recolhem.”

18. Estando o processo pautado para a presente sessão plenária, Luiz Miguel Skrobot Júnior, por meio da petição de peça 178, informou sobre o trânsito em julgado da Ação Civil Pública 5002599-77.0219.4.03.6000, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de impelir o CRQ/XX-MS a adequar seu portal da transparência à Lei de Acesso à Informação.
19. A sentença prolatada pela 1ª Vara Federal de Campo Grande concluiu pela procedência do pedido e a entidade foi condenada a regularizar e atualizar as informações disponibilizadas em seu portal da transparência, determinação que, de acordo com o peticionante, teria sido prontamente cumprida.
20. Afirma que os embargos de declaração opostos contra o acórdão recorrido estariam corretos, “na medida em que decidiu por algo já realizado e regularizado, reconhecido judicialmente, pelo MPF e pelo próprio CFQ”. Argumenta que o TCU não poderia decidir novamente o que já havia sido decidido judicialmente.
21. A petição e os demais elementos apresentados confirmam o descumprimento da Lei de Acesso à Informação pelo conselho regional. Veja-se que a própria entidade, no âmbito da ação judicial mencionada, reconheceu a procedência do pedido formulado pelo MPF e, por consequência, a existência da irregularidade que ensejou a penalidade aplicada aos responsáveis.
22. Além da inobservância do dever de transparência ativa, tratada na ação civil pública, as análises realizadas nesta representação identificaram também violação do dever de transparência passiva, materializada na recusa da entidade em fornecer informações requeridas pelo CFQ.
23. Portanto, o teor da documentação recém-juntada aos autos não infirma as razões que levaram ao julgamento ora contestado.

Feitas essas considerações, proponho negar provimento ao presente pedido de reexame e VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1683/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.697/2020-9
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Luiz Miguel Skrobot Júnior (728.904.609-91).



- 3.1. Interessado: Conselho Federal de Química (33.839.275/0001-72).
 3.2. Responsáveis: Evander Luiz Ferreira (069.194.718-09); Luiz Miguel Skrobot Júnior (728.904.609-91).
 4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS).
 5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
 8. Representação legal: Carlos Alberto de Jesus Marques (4.862/OAB-MS), representando Luiz Miguel Skrobot Júnior; Sílvio de Almeida Silva (12.865/OAB-MS), representando o Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS); Valquíria Sartorelli Pradebon (8.276/OAB-MS), representando Evander Luiz Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, neste momento processual, de pedido de reexame interposto por Luiz Miguel Skrobot Júnior contra o Acórdão 2.712/2022-TCU-Plenário, por meio do qual foi apreciada representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Química da 20ª Região,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;
 9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1683-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.213/2024-2

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal.

Representação legal: não há.



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR SENADOR DA REPÚBLICA. DESIGNAÇÃO DE DELEGADO DA POLÍCIA FEDERAL PARA EXERCER FUNÇÃO DE OFICIAL DE LIGAÇÃO JUNTO À EUROPOL. POSSÍVEL DESVIO DE FINALIDADE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLICIAL E OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE COM RECURSOS FEDERAIS. NÃO CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela AudPessoal (peça 8):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Exmo. Sr. Senador da República, Rogério Simonetti Marinho, mediante a qual requer que o Tribunal de Contas da União adote medidas necessárias a conhecer e avaliar se o ato de pessoal de designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol em Haia/Países Baixos, até 2026, atende ao interesse público ou se, pelo contrário, protege interesses particulares e o desvio de finalidade no exercício da função policial, essencialmente pela situação fática de que o Departamento de Polícia Federal (DPF) teria mudado de entendimento acerca de ilícitos supostamente praticados pelos integrantes da família Mantovani contra o filho do Ministro Alexandre de Moraes, no aeroporto de Roma, na Itália (peça 1).

HISTÓRICO

2. O Representante traz em sua peça exordial indagações acerca da existência de interesse público na nomeação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol em Haia/Países Baixos, até 2026, haja vista que este mesmo delegado, em abril de 2024, assumiu o inquérito relacionado à apuração de supostos ilícitos praticados pelos integrantes da família Mantovani contra o filho do Ministro Alexandre de Moraes, no aeroporto de Roma, na Itália, sendo que, em 3/6/2024, apresentou relatório com novo juízo, agora indiciando os mencionados familiares em crime contra a honra com agravante, destoando do entendimento do delegado anterior que conduzia o inquérito, qual seja, o Delegado Federal Hiroshi de Araújo Sakaki, o qual concluiu que teria ocorrido ‘injúria real’ em desfavor do Ministro Alexandre de Moraes, deixando de indiciar os mesmos integrantes da família Mantovani, pelo fato de se tratar de crime de menor potencial ofensivo e de orientação de instrução normativa do DPF (peça 1, p. 2).
3. Corroborando os seus argumentos, o Parlamentar apresenta notícia do jornal ‘O Estado de São Paulo’, a qual traz em seu cerne a ‘mudança de entendimento’ da Polícia Federal, alertando basicamente que este órgão ‘muda de posição e indícia família por hostilidades a Moraes no aeroporto de Roma’ e, ainda, que o Delegado Hiroshi de Araújo Sakaki, anteriormente à condução dos autos por parte do Delegado Thiago Severo de Rezende, ‘deu o caso por encerrado e não pediu o indiciamento da família’, sendo que o inquérito teria sido reaberto pelo fato de a Procuradoria-Geral da República (PGR) ter pedido um novo interrogatório de Roberto Mantovani para verificar se este teria manipulado o vídeo e espalhado uma versão editada no WhatsApp. Subsequentemente, o Delegado Hiroshi de Araújo Sakaki solicitou o seu afastamento da apuração, tendo assim a investigação sido distribuída para o Delegado Thiago Severo de Rezende, o qual preferiu novo entendimento acerca dos fatos apurados (peça 1, p. 4-6).



4. Ressalta o Representante que pode ter ocorrido a ‘utilização da máquina pública em desvio de finalidade, em especial o poder discricionário do Diretor-Geral do DPF para escolha de um Delegado Federal para a função no exterior com a finalidade de obter um relatório de indiciamento no caso do Aeroporto de Roma-Itália num determinado sentido’, alertando ainda que o Jornal Folha de São Paulo de 1º de junho de 2024 destacou que a Polícia Federal tem concentrado inquéritos relacionados ao ex-presidente Jair Bolsonaro na Diretoria de Inteligência Policial e ‘esvaziado o setor responsável por conduzir investigações que correm em tribunais superiores’, sendo que alguns delegados teriam afirmado – sob reserva –, ‘que o desvirtuamento da diretoria de inteligência gera desajustes entre os setores da PF’, concluindo que está ocorrendo ‘verdadeiro aparelhamento da Polícia Federal pelo governo PT com a finalidade de executar perseguições políticas’ (peça 1, p. 8-11).
5. Em sequência, a exordial segue noticiando situações relacionadas à utilização política dos fatos aqui narrados, ora por parte do atual Presidente da República, quanto também por seus Ministros e do Diretor-Geral do DPF, os quais ‘manifestaram indignação com as hostilidades supostamente sofridas pelo Ministro Alexandre de Moraes e seu filho e por certo não ficaram satisfeitos com o primeiro relatório da Polícia Federal da lavra do Delegado Hiroshi de Araújo Sakaki, que não fez qualquer indiciamento’ (peça 1, p. 11).
6. Ainda, a própria Ordem dos Advogados do Brasil indicou violação de prerrogativas de advogado nesse inquérito, sendo que o seu Presidente, Beto Simonetti, solicitou que fosse punido exemplarmente o Delegado de Polícia Federal que incluiu no inquérito diálogos por WhatsApp de advogado e seu cliente’ (peça, 1, p. 11).
7. O Parlamentar conclui a sua argumentação, no sentido de que a designação do Delegado Thiago Severo de Rezende violou princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, devendo o TCU suspender cautelarmente o mencionado ato de designação – consubstanciado na Portaria DG/PF nº 358, de 16 de maio de 2024, publicada no Diário Oficial da União –, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU (peça 1, p. 12-13).
8. Por último, o Representante endereça ao TCU os seus seguintes pedidos: (peça 1, p. 13-14):
 - a) Seja recebida e processada esta representação, para a implementação das medidas cabíveis quanto às potenciais ilegalidades acima descritas;
 - b) Sejam devidamente intimados os representantes da Diretoria-Geral da Polícia Federal;
 - c) Liminarmente, com dispõe o artigo 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, no caso em exame, fazendo-se presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine V. Exa, o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, seja adotada medida cautelar determinando à Diretoria-Geral da Polícia Federal a suspensão da designação do Delegado de Polícia Federal THIAGO SEVERO DE REZENDE para exercer a função de Oficial de Ligação junto à EUROPOL em Haia/Países Baixos até 2026, nos termos da Portaria DG/PF nº 358, de 16 de maio de 2024, publicada no DOU, até que esse Tribunal de Contas possa realizar auditoria completa quanto à gestão do DPF;
 - d) No mérito, que o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas de sua competência necessárias para verificar o grau de observância, pelos representados, das leis, normas e procedimentos de contratação pública de publicidade;
 - e) Seja o representante informado oficialmente dos andamentos da presente representação;
 - f) Caso esse Tribunal entenda não estarem presentes os requisitos para recebimento da presente representação, o que se admite apenas por hipótese, que esta manifestação seja recebida e devidamente processada como comunicação de irregularidades.

EXAMES DE ADMISSIBILIDADE

9. As representações devem ser analisadas pelas unidades técnicas, que avaliam a presença dos requisitos de admissibilidade prescritos nos arts. 235 e 237, parágrafo único do Regimento Interno do TCU. É



de se observar que a representação foi elaborada por legitimado para tanto (art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU), versa sobre matéria de competência do Tribunal, haja vista que se refere a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição e foi redigida em linguagem clara e objetiva, contendo a qualificação do representante.

10. O exame de admissibilidade necessita ainda abordar a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade revelada, bem como verificar a suficiência dos indícios, segundo indica o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

11. No que tange ao interesse público, depreende-se que ele se faz presente, considerando que a matéria versa sobre tema de despesa de pessoal alusiva ao Departamento de Polícia Federal, cuja eventual irregularidade ou ilicitude relacionada à designação indevida de servidor público para o exercício de uma função pode provocar dano ao erário pela violação de princípios da Administração Pública, a exemplo do Princípio da Impessoalidade e da Legitimidade.

12. Nota-se que as supostas irregularidades apresentadas pelo Representante se baseiam essencialmente em duas premissas:

12.1. condução irregular de investigação por parte de delegado da Polícia Federal, posteriormente designado pelo Diretor-Geral da Polícia Federal para exercer função no exterior;

12.2. o interesse particular do delegado nomeado para o exercício de tal função se sobrepõe ao interesse público, violando os limites da discricionariedade administrativa e inferindo a presença de alguma retribuição de fins políticos.

13. Quanto à primeira premissa, entende-se não competir a esta Corte de Contas imiscuir na forma de como o Departamento de Polícia Federal conduz as suas investigações e de como os seus delegados são designados para a presidência de um inquérito ou de uma averiguação. Ainda que o Tribunal de Contas tenha competência para fiscalizar as atividades finalísticas de órgãos e entidades, cabe-lhe respeitar a autonomia e discricionariedade deles, devendo a sua atuação – quando necessária for –, ser de segunda ordem (v.g. Acórdão 1.703/2004-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

14. No que tange ao segundo pressuposto, faz-se imperativo, a título de clareza, transcrever os seguintes dispositivos, que então fundamentaram a designação do Delegado Thiago Severo de Rezende.

Art. 5º, inciso Lei 5.809/1972

Art 5º Reputa-se transitória a missão na qual o servidor tem de permanecer em serviço no exterior, com ou sem mudança de sede, em uma das seguintes situações:

(...)

IV - em missão de representação, de observação ou em organismo ou reuniões internacionais;

Art. 3º, do Decreto 71.733/1973

Art. 3º A proposta de nomeação ou designação de servidor, para serviço da União no exterior, deve indicar, em cada caso:

I - o tipo e natureza da missão ou atividade;

II - o período e os limites mínimo e máximo, previstos para sua duração, quando em missão transitória ou eventual;

III - a obrigatoriedade, ou não, de mudança de sede, quando em missão transitória; e

IV - a possibilidade, ou não de fazer-se acompanhar de dependentes.

15. Observa-se que a Portaria DG/PF Nº 359, de 16 de maio de 2024 (peça 3) preenche todos os requisitos normativos acima transcritos, haja vista que indicou o tipo e a natureza da missão, o respectivo período, a obrigatoriedade de mudança de sede e a necessidade do acompanhamento de dependentes. Sabe-se que a Europol tem como atribuição o apoio dos seus Estados-Membros na prevenção de formas graves de criminalidade internacional e organizada, cibercriminalidade, terrorismo e lavagem de dinheiro [<<https://www.europol.europa.eu/about-europol:pt>>]. Essas práticas criminosas são transnacionais, e, portanto, pode-se inferir a necessidade de imprimir medidas administrativas para combatê-las. Ademais, é de conhecimento geral que os delegados da Polícia Federal brasileira são submetidos a rigorosos concursos



públicos, podendo assim depreender que, não havendo prova em contrário, os seus servidores preenchem requisitos para missão no exterior relacionada ao tema de segurança pública, não existindo nos autos documentação que seja capaz de desqualificar o Delegado Thiago Severo de Rezende para o exercício de tal responsabilidade. Portanto, conclui-se que a designação deste para exercer função no exterior está dentro dos limites da discricionariedade do Diretor-Geral da Polícia Federal.

16. Adicionalmente, à luz da despesa pública de pessoal, não se extrai materialidade dos fatos narrados, haja vista que outro servidor poderia ser designado para tal missão, incorrendo em gastos análogos aos que aqui são avaliados. Nesse sentido, suposta mácula no processo de escolha do mencionado servidor para tal missão deve ser perseguida em apuração disciplinar, o que escapa da competência desta Corte de Contas. Assim, como as informações carreadas pelo Representante não demonstraram dano ao erário, trilha-se por prevalecer juízo já preconizado há tempos por esta Corte de Contas, no sentido de que esta não detém competência para determinar ao órgão ou entidade de origem do servidor público a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar [vg. Acórdão 9.901/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro José Jorge; Acórdão 3.151/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge; Acórdão 104/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz].

17. Dessa maneira, com as vênias de estilo por então divergir das conclusões apresentadas pelo Representante em sua exordial, entende-se que essa peça não preenche os requisitos de admissibilidade e, portanto, não deve ser conhecida, em face da insuficiência de indícios apresentados.

18. Em complemento, nota-se que o TCU já vem deliberando há algum tempo pelo não conhecimento de representação não fundamentada em conjunto de indícios de ilicitudes concernentes aos fatos que são noticiados e que ainda não reportam flagrante ocorrência de irregularidades com recursos federais, a exemplo do que foi articulado no Acórdão 2.714/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

19. Posto isso, propõe-se que esta representação não seja conhecida, considerando a ausência dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, isso porque deixaram de ser carreados aos autos indícios suficientes a corroborarem dano ao erário capaz de atrair a competência do TCU para fiscalizar os fatos narrados, restando consequentemente prejudicado o pedido do Representante para a adoção de medida cautelar de suspensão da designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol em Haia/Países Baixos, bem como as suas outras solicitações, em face do não preenchimento dos requisitos fixados no art. 276, do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

20. Ao avaliar a Representação encaminhada pelo Exmo. Sr. Senador da República, Rogério Simonetti Marinho, concluiu-se pelo não preenchimento dos requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 235 e 237 parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 249/2014, considerando que não foram carreados ao processo indícios a corroborarem dano ao erário capaz de atrair a competência do TCU para fiscalizar os fatos narrados, então relacionados à designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol em Haia/Países Baixos, até 2026. Nesse sentido, sugere-se o imediato não conhecimento da Representação, com fulcro no art. 105, da Resolução-TCU 259/2014, restando consequentemente prejudicado o pedido do Representante para a adoção de medida cautelar de suspensão da mencionada designação, bem como as suas outras solicitações, em face do não preenchimento dos requisitos fixados no art. 276, do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:
- a) não conhecer da presente representação, pois não satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
 - b) informar o representante da decisão que vier a ser proferida, com cópia desta instrução, nos termos do parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105, da Resolução-TCU 259/2014;
 - c) arquivar a representação, com fulcro no art. 105, da Resolução-TCU 259/2014.



É o relatório.

VOTO

Aprecio representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Senador da República Rogério Simonetti Marinho, com o objetivo de apurar possível desvio de finalidade no exercício da função policial e ofensa ao interesse público no ato de designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol, em Haia/Países Baixos, até 2026.

2. Em suma, os fatos reportados na exordial pelo representante são os seguintes:

a) ao assumir o inquérito relacionado à apuração de supostos ilícitos praticados pelos integrantes da família Mantovani contra um dos filhos do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, no aeroporto de Roma, na Itália, em abril de 2024, o delegado apresentou relatório com novo juízo e indiciou os mencionados familiares em crime contra a honra, com agravante, diferentemente de como procedera a autoridade policial que antes conduzia o inquérito; este concluiu haver ocorrido injúria contra o ministro e não os indiciou por se tratar de crime de menor potencial ofensivo e por orientação de instrução normativa do Departamento da Polícia Federal – DPF;

b) o jornal *O Estado de São Paulo* noticiou a mudança de entendimento da Polícia Federal, e o inquérito teria sido reaberto pelo fato de a Procuradoria-Geral da República (PGR) ter pedido novo interrogatório de Roberto Mantovani para verificar se este teria manipulado o vídeo e difundido versão editada por intermédio do aplicativo de troca de mensagens WhatsApp;

c) o jornal *Folha de São Paulo*, em 1º de junho de 2024, destacou que a PF tem concentrado inquéritos ligados ao ex-presidente Jair Bolsonaro na Diretoria de Inteligência Policial e esvaziado o setor responsável por conduzir investigações que correm em tribunais superiores;

d) a revista *Veja* noticiou que a investigação sobre a suposta agressão ao Ministro Alexandre de Moraes, ocorrida no aeroporto de Roma, provocou embate e questionamentos internos na Polícia Federal sobre seu papel como órgão de Estado e sobre desconfiças de investigação guiada por interesses políticos;

e) o atual Presidente da República, seus ministros e o Diretor-Geral do DPF “*manifestaram indignação com as hostilidades supostamente sofridas pelo Ministro Alexandre de Moraes e seu filho e por certo não ficaram satisfeitos com o primeiro relatório da Polícia Federal da lavra do Delegado Hiroshi de Araújo Sakaki, que não fez qualquer indiciamento*”;

f) a Ordem dos Advogados do Brasil indicou violação de prerrogativas de advogado nesse inquérito, e seu presidente, Beto Simonetti, solicitou a punição exemplar do delegado que incluiu no inquérito diálogos entre advogado e cliente retirados do aplicativo Whatsapp.

3. Pelo exposto, o representante infere existir “*um verdadeiro aparelhamento da Polícia Federal pelo governo PT com a finalidade de executar perseguições políticas*”. Conclui que a designação do Delegado Thiago Severo de Rezende violou os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, devendo o TCU suspender cautelarmente o mencionado ato de designação.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal entendeu que não houve o preenchimento dos requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 249/2014, tendo em vista que não foram carreados ao processo indícios a corroborar dano ao erário capaz de atrair a competência deste Tribunal para fiscalizar os fatos narrados, então relacionados à designação do referido delegado de Polícia Federal.



5. Anuo ao entendimento esposado.
6. Preliminarmente, verifico que a representação foi elaborada por legitimado, versa sobre matéria de competência do Tribunal, haja vista que se refere a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, e foi redigida em linguagem clara e objetiva, contendo a qualificação do representante.
7. No que cinge ainda ao exame de admissibilidade, há que se perquirir sobre a existência de interesse público, nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014. A matéria cuida de tema de despesa de pessoal alusiva ao Departamento de Polícia Federal, cuja eventual irregularidade ou ilicitude relacionada à designação indevida de servidor público para exercício de determinada função pode provocar dano ao erário ante a violação de princípios da Administração, a exemplo dos da impessoalidade e da moralidade.
8. Como bem mencionado pela unidade técnica, as supostas ilegalidades apresentadas pelo representante se baseiam em duas premissas: a) condução irregular de investigação por parte de delegado da Polícia Federal, posteriormente designado pelo Diretor-Geral da Polícia Federal para exercer função no exterior; b) interesse particular do delegado nomeado para exercício de tal função a se sobrepor ao interesse público, violando os limites da discricionariedade administrativa e inferindo a presença de alguma retribuição de fins políticos.
9. Em relação ao mérito da primeira questão, entendo não ser competência desta Corte de Contas imiscuir-se na forma de condução das investigações pelo Departamento de Polícia Federal, tampouco nos elementos de convicção que integram a motivação dos atos administrativos praticados no âmbito do inquérito, que nem sequer estão relacionados com a gestão de recursos públicos.
10. O conteúdo de ato administrativo discricionário somente pode ser submetido ao TCU se o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade (Acórdão 2.061/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues).
11. A nomeação do Delegado Thiago Severo de Rezende para exercer função no exterior se deu por meio da Portaria DG/PF 359, de 16 de maio de 2024 (peça 3), expediente que obedeceu aos normativos de regência, quais sejam, o art. 5º, inciso IV, da Lei 5.809/1972 e o art. 3º do Decreto 71.733/1973.
12. O dispositivo da lei trata da transitoriedade da missão no exterior, que, no caso do delegado, corresponde ao período de 2 anos (peça 3).
13. O decreto contempla os requisitos da proposta de nomeação ou designação de servidor para serviço da União no exterior, *in verbis*:
 - “I - o tipo e natureza da missão ou atividade;
 - II - o período e os limites mínimo e máximo, previstos para sua duração, quando em missão transitória ou eventual;
 - III - a obrigatoriedade, ou não, de mudança de sede, quando em missão transitória; e
 - IV - a possibilidade, ou não de fazer-se acompanhar de dependentes.”
14. Todas essas informações constam da portaria de designação, da qual se depreende que os critérios objetivos insertos nas normas foram respeitados. Ademais, em consonância com o ressaltado pela unidade técnica, os delegados da Polícia Federal são submetidos a rigorosos concursos públicos, e não há nos autos documentação capaz de desqualificar o Delegado Thiago Severo de Rezende para o exercício da função a ele atribuída, de modo que não vislumbro desvio de finalidade nem ofensa ao interesse público e aos princípios da impessoalidade e moralidade no ato de pessoal de designação; desse modo, não há plausibilidade jurídica, um dos requisitos a respaldar a concessão de medida cautelar.



15. Por fim, quanto à despesa pública de pessoal da designação do referido delegado, não há indícios de prejuízo, haja vista a necessidade de designar servidor para a missão, o que incorre, naturalmente, em gastos correspondentes e consentâneos com os permitidos nos normativos.

16. Diante das razões aqui delineadas, e em consonância com outras deliberações desta Corte de Contas no sentido de não conhecer de representação não fundamentada em conjunto de indícios de ilicitude concernentes a fatos noticiados e que ainda não reportam flagrante ocorrência de irregularidades com recursos federais – v.g. Acórdão 2.714/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler –, concluo que esta representação não deve ser conhecida por não preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

Ante o exposto, VOTO para que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1684/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.213/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Senador da República Rogério Simonetti Marinho, com o objetivo de apurar possível desvio de finalidade no exercício da função policial e ofensa ao interesse público no ato de pessoal de designação do Delegado de Polícia Federal Thiago Severo de Rezende para exercer a função de Oficial de Ligação junto à Europol, em Haia/Países Baixos, até 2026,

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

9.1. não conhecer da presente representação, porquanto não satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. informar o conteúdo desta deliberação ao representante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1684-34/24-P.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.641/2016-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro.

Recorrentes: Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49).

Responsáveis: Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri (759.844.157-04); Bruno César Villas Bôas de Moraes (626.035.667-68); Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro (576.694.909-00); Charles Evaristo Klein Rossi (648.545.587-68); Dionino Cortelazi Colaneri (025.588.828-72); Fábio de Andrade Ferreira Braga (776.781.417-34); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49); João Augusto Pessoa do Nascimento (090.167.917-87); João Carlos de Castro Rosas (711.145.727-72); Luís Felipe Reif de Paula (078.322.057-09); Luiz Oddone Braga Neto (448.911.560-15); Marcelo Policarpo Plácido Teixeira (951.544.267-20); Maron Emile Abi-Abib (030.228.541-53); Moacyr Henrique Di Palma Cordovil (844.004.207-87); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Rafael Sanches Neto (035.337.358-34); Ricardo França Delavalli (723.740.207-20); Sérgio Coelho Dornelles (033.411.517-53).

Representação legal: Eduardo Damian Duarte (106.783/OAB-RJ), representando Carla Carvalho Hermansson; Remi Martins Ribeiro (47.151/OAB-RJ), Jean Martins Ribeiro (221.809/OAB-RJ) e outros, representando Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro; Ricardo Henrique Safini Gama (114.072/OAB-RJ), Edson Schueler de Carvalho Junior (120.883/OAB-RJ) e outros, representando Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri; Natasha Caroline Moreira (190.815/OAB-MG), Giulia Carolina Dias de Souza (408.632/OAB-SP) e outros, representando Dionino Cortelazi



Colaneri; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando João Carlos de Castro Rosas; Ary Jorge Almeida Soares (64.904/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e outros, representando Maron Emile Abi-Abib; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Sérgio Coelho Dornelles; Vanessa Isadora Genaro (90.829/OAB-RJ), representando Luís Felipe Reif de Paula; Adriana Oliveira de Almeida (118.992/OAB-RJ) e Jorge Odinir Lopes Boiteux (206.654/OAB-RJ), representando Gladys Silva Falci de Castro Oliveira; Maurício Pires Guedes (118.907/OAB-RJ) e Christina Cavallari Guedes (123.912/OAB-RJ), representando Charles Evaristo Klein Rossi; Ricardo Loretti Henrici (130.613/OAB-RJ), Mateus Rocha Tomaz (50.213/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Policarpo Plácido Teixeira; Flávio Villela Ahmed (79399/OAB-RJ), representando Luiz Oddone Braga Neto; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Rosemarie Dornelles Fittipaldi; Raphaela Cunha Justo da Silva (94.117/OAB-RJ), Camila Machado Silva (190.119/OAB-RJ) e outros, representando a Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antônio Barroso (52.839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SESC/ARRJ). CONTRATAÇÃO DE ASSESSORES, DISPENSADOS DE FOLHA DE PONTO, SEM COMPROVAÇÃO DE QUE TENHAM TRABALHADO REGULARMENTE NA ENTIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS FUNCIONÁRIOS QUE NÃO COMPROVARAM EFETIVO TRABALHO NO SESC/ARRJ. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. INSUBSISTÊNCIA DA ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO À AMPLA DEFESA. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA CARACTERIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 382), que contou com a anuência de seus dirigentes e do Ministério Público de Contas (peças 383 e 399):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (peça 312) e Carla Carvalho Hermansson (peça 351) contra o Acórdão 1.679/2023-Plenário (peça 305), da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

‘9.1. considerar revéis os Srs. Fabio de Andrade Ferreira Braga e Orlando Santos Diniz, este último especificamente em relação à citação objeto do Ofício 60.205/2022-Secomp-4, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acatar as alegações de defesa dos Srs. João Augusto Pessoa do Nascimento, Luiz Oddone Braga Neto, Marcelo Policarpo Placido Teixeira, Arthur Eduardo Sa de Villemor Negri, Maron Emile Abi-Abib e Luis Felipe Reif de Paula;

9.3. rejeitar as alegações de defesa das Sras. Carla Carvalho Hermansson, Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carmem Lucia Augustini Ramires Monteiro e do Sr. Orlando Santos Diniz, este último especificamente em relação à citação objeto do Ofício 40.363/2022 - TCU/SePROC;

9.4. reconhecer a prescrição punitiva e ressarcitória dos fatos apurados no presente processo e arquivar os autos com relação aos Srs. Charles Evaristo Klein Rossi e Dionino Cortelazi Colaneri, com base no arts. 8º e 11 da Resolução-TCU 344/2022;

9.5. arquivar os autos, em relação aos Srs. Bruno Cesar Villas Boas de Mora, Rafael Sanches Neto, Ricardo França Dellavali, João Carlos de Castro Rosas e Moacyr Henrique Di Palma Cordovil Colaneri, sem julgamento de mérito, com base no art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012;

9.6. considerar ilíquidáveis as contas do Sr. Sergio Coelho Dornelles, ordenando-se o seu trancamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 211, caput e §1º do Regimento Interno do Tribunal;

9.7. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 17 e 23, inciso I, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas dos Srs. João Augusto Pessoa do Nascimento, Luiz Oddone Braga Neto, Marcelo Policarpo Placido Teixeira, Arthur Eduardo Sa de Villemor Negri, Maron Emile Abi-Abib e Luis Felipe Reif de Paula, dando-lhes quitação plena;

9.8. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas das Sras Carla Carvalho Hermansson, Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carmem Lucia Augustini Ramires Monteiro, bem como dos Srs. Orlando Santos Diniz e Fabio de Andrade Ferreira Braga, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

9.8.1. Orlando Santos Diniz, individualmente:

Data	Valor
1º/3/2000	4.973,56
1º/4/2000	6.631,41
1º/5/2000	4.973,56
1º/6/2000	4.973,56
1º/7/2000	6.202,77
1º/8/2000	5.336,63
1º/9/2000	5.336,63
1º/10/2000	5.461,81
1º/11/2000	5.336,63
1º/12/2000	5.336,63
1º/12/2000	5.336,63


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1º/01/2001	5.336,63
1º/02/2001	5.336,63
1º/03/2001	5.336,63
1º/04/2001	5.336,63
1º/05/2001	7.115,48
1º/06/2001	5.336,63
1º/07/2001	7.649,10
1º/08/2001	5.870,29
1º/09/2001	5.870,29
1º/10/2001	6.001,07
1º/11/2001	5.870,29
1º/12/2001	6.137,11
1º/02/2002	5.870,29
1º/01/2002	5.870,29
1º/02/2002	5.870,29
1º/03/2002	5.870,29
1º/04/2002	5.870,29
1º/05/2002	7.827,05
1º/06/2002	5.870,29
1º/07/2002	8.228,42
1º/08/2002	6.414,47
1º/09/2002	6.553,47
1º/10/2002	6.414,47
1º/11/2002	6.958,64
1º/12/2002	6.958,64
1º/12/2002	6.958,64
1º/01/2003	6.958,64
1º/02/2003	6.958,64
1º/03/2003	6.958,64
1º/04/2003	6.958,64
1º/05/2003	9.278,15
1º/06/2003	6.958,64
1º/07/2003	9.370,97
1º/08/2003	7.515,33
1º/09/2003	7.515,33

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1º/10/2003	7.515,33
1º/11/2003	7.515,33
1º/12/2003	7.515,33
1º/12/2003	7.515,33
1º/01/2004	7.515,33
1º/02/2004	7.515,33
1º/03/2004	7.515,33
1º/04/2004	7.515,33
1º/05/2004	10.020,44
1º/06/2004	7.515,33
1º/07/2004	9.654,69
1º/08/2004	7.973,77
1º/09/2004	8.126,47
1º/10/2004	7.973,77
1º/11/2004	7.973,77
1º/12/2004	7.973,77
1º/12/2004	7.973,77
1º/01/2005	7.973,77
1º/02/2005	7.973,77
1º/03/2005	7.973,77
1º/04/2005	7.973,77
1º/05/2005	10.631,69
1º/06/2005	7.973,77
1º/07/2005	7.973,77
1º/08/2005	7.973,77
1º/09/2005	10.631,71
1º/10/2005	8.372,46
1º/11/2005	8.372,46
1º/12/2005	8.372,46
1º/12/2005	8.372,46
1º/01/2006	8.372,46
1º/02/2006	8.372,46
1º/03/2006	8.372,46
1º/04/2006	8.372,46
1º/05/2006	11.163,28


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1º/06/2006	8.372,46
1º/07/2006	8.372,46
1º/08/2006	8.372,46
1º/09/2006	8.372,46
1º/10/2006	8.372,46
1º/11/2006	8.372,46
1º/12/2006	8.372,46
1º/12/2006	8.372,46
1º/01/2007	8.372,46
1º/02/2007	8.372,46
1º/03/2007	8.372,46
1º/04/2007	8.372,46
1º/05/2007	8.372,46
1º/06/2007	8.372,46
1º/07/2007	9.935,33
1º/08/2007	8.707,36
1º/09/2007	8.707,36
1º/10/2007	8.707,36
1º/11/2007	8.707,36
1º/12/2007	8.707,36
1º/12/2007	8.707,36
1º/01/2008	8.707,36
1º/02/2008	8.707,36
1º/03/2008	8.707,36
1º/04/2008	8.707,36
1º/05/2008	11.609,81
1º/06/2008	8.707,36
1º/07/2008	15.237,88
1º/08/2008	9.229,80
1º/09/2008	9.229,80
1º/10/2008	9.229,80
1º/11/2008	9.229,80
1º/12/2008	9.229,80
1º/12/2008	9.229,80
1º/01/2009	9.229,80

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1º/02/2009	9.229,80
1º/03/2009	13.844,70
1º/04/2009	9.229,80
1º/05/2009	12.306,40
1º/06/2009	9.229,80
1º/07/2009	9.229,80
1º/08/2009	11.629,55
1º/09/2009	9.783,59
1º/10/2009	9.783,59
1º/11/2009	9.783,59
1º/12/2009	9.783,59
1º/12/2009	9.783,59
1º/01/2010	9.783,59
1º/02/2010	9.783,59
1º/03/2010	9.783,59
1º/04/2010	9.783,59
1º/05/2010	13.044,79
1º/06/2010	9.783,59
1º/07/2010	9.783,59
1º/08/2010	9.783,59
1º/09/2010	12.256,79
1º/10/2010	10.380,39
1º/11/2010	10.380,39
1º/12/2010	10.380,39
1º/12/2010	10.380,39
1º/01/2011	10.380,39
1º/02/2011	10.380,39
1º/03/2011	10.380,39
1º/04/2011	10.380,39
1º/05/2011	10.380,39
1º/06/2011	14.502,87
1º/07/2011	12.429,27
1º/08/2011	12.342,27
1º/09/2011	17.001,11
1º/10/2011	12.750,83


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1º/11/2011	11.034,35
1º/12/2011	11.034,35
1º/12/2011	11.034,35
1º/01/2012	11.034,35
1º/02/2012	11.034,35
1º/03/2012	11.034,35
1º/04/2012	11.034,35
1º/05/2012	11.034,35
1º/06/2012	14.712,47
1º/07/2012	11.034,35
1º/08/2012	11.034,35
1º/09/2012	23.894,89

9.8.2. Orlando Santos Diniz, em solidariedade com Gladys Silva Falci de Castro Oliveira:

Data	Valor
1º/5/2003	4.981,58
1º/06/2003	6.623,73
1º/07/2003	8.164,21
1º/08/2003	7.100,07
1º/09/2003	7.109,23
1º/10/2003	7.100,07
1º/11/2003	7.702,41
1º/12/2003	7.702,41
1º/12/2003	7.702,41
1º/01/2004	5.776,81
1º/02/2004	7.702,41
1º/03/2004	7.702,41
1º/04/2004	7.702,41
1º/05/2004	7.702,41
1º/06/2004	7.702,41
1º/07/2004	9.550,98
1º/08/2004	8.318,60
1º/09/2004	8.318,60
1º/10/2004	8.318,60
1º/11/2004	8.318,60
1º/12/2004	11.091,47

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1º/12/2004	8.318,60
1º/01/2005	8.318,60
1º/02/2005	8.318,60
1º/03/2005	8.318,60
1º/04/2005	8.318,60
1º/05/2005	8.318,60
1º/06/2005	8.318,60
1º/07/2005	9.840,89
1º/08/2005	8.826,03
1º/09/2005	11.768,04
1º/10/2005	8.826,03
1º/11/2005	8.826,03
1º/12/2005	8.826,03
1º/12/2005	8.826,03
1º/01/2006	8.826,03
1º/02/2006	8.826,03
1º/03/2006	8.826,03
1º/04/2006	8.826,03
1º/05/2006	8.826,03
1º/06/2006	8.826,03
1º/07/2006	8.826,03
1º/08/2006	8.826,03
1º/09/2006	12.356,44
1º/10/2006	9.267,33
1º/11/2006	9.267,33
1º/12/2006	9.267,33
1º/12/2006	9.267,33
1º/01/2007	9.267,33
1º/02/2007	9.267,33
1º/03/2007	9.267,33
1º/04/2007	9.267,33
1º/05/2007	9.267,33
1º/06/2007	9.267,33
1º/07/2007	10.379,40
1º/08/2007	9.638,02

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1º/09/2007	12.850,69
1º/10/2007	9.638,02
1º/11/2007	9.638,02
1º/12/2007	9.638,02
1º/12/2007	9.638,02
1º/01/2008	9.638,02
1º/02/2008	9.638,02
1º/03/2008	9.638,02
1º/04/2008	9.638,02
1º/05/2008	9.638,02
1º/06/2008	9.638,02
1º/07/2008	16.481,01
1º/08/2008	10.216,30
1º/09/2008	13.621,73
1º/10/2008	10.216,30
1º/11/2008	10.216,30
1º/12/2008	10.216,30
1º/12/2008	10.216,30
1º/01/2009	10.216,30
1º/02/2009	10.216,30
1º/03/2009	15.651,37
1º/04/2009	10.216,30
1º/05/2009	10.216,30
1º/06/2009	10.216,30
1º/07/2009	10.216,30
1º/08/2009	12.668,22
1º/09/2009	14.488,63
1º/10/2009	10.949,60
1º/11/2009	10.829,28
1º/12/2009	10.829,28
1º/12/2009	10.829,28
1º/01/2010	10.829,28
1º/02/2010	10.829,28
1º/03/2010	10.829,28
1º/04/2010	10.829,28


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1º/05/2010	10.829,28
1º/06/2010	10.829,28
1º/07/2010	10.829,28
1º/08/2010	10.829,28
1º/09/2010	17.365,60
1º/10/2010	11.489,87
1º/11/2010	11.489,87
1º/12/2010	11.489,87
1º/12/2010	11.489,87
1º/01/2011	11.489,87
1º/02/2011	11.489,87
1º/03/2011	11.489,87
1º/04/2011	11.489,87
1º/05/2011	11.489,87
1º/06/2011	13.106,14
1º/07/2011	11.489,87
1º/08/2011	13.661,45
1º/09/2011	12.213,73
1º/10/2011	12.213,73
1º/11/2011	12.213,73
1º/12/2011	12.213,73
1º/12/2011	12.213,73
1º/01/2012	12.213,73
1º/02/2012	12.213,73
1º/03/2012	12.213,73
1º/04/2012	12.213,73
1º/05/2012	12.213,73
1º/06/2012	29.990,83
1º/07/2012	13.007,62
1º/08/2012	13.049,62
1º/09/2012	13.007,62
1º/10/2012	13.007,62
1º/11/2012	13.007,62
1º/12/2012	13.007,62
1º/01/2013	72.167,24

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

9.8.3. Orlando Santos Diniz, em solidariedade com Carmem Lucia Augustini Ramires Monteiro:

Data	Valor
1º/7/2005	4.639,87
1º/08/2005	4.384,67
1º/09/2005	4.384,67
1º/10/2005	4.384,67
1º/11/2005	4.384,67
1º/12/2005	4.384,67
1º/12/2005	4.384,67
1º/01/2006	2.557,73
1º/02/2006	4.384,67
1º/03/2006	4.384,67
1º/04/2006	4.384,67
1º/05/2006	4.384,67
1º/06/2006	4.384,67
1º/07/2006	5.846,23
1º/08/2006	4.384,67
1º/09/2006	5.805,36
1º/10/2006	4.603,90
1º/11/2006	4.603,90
1º/12/2006	4.603,90
1º/12/2006	4.603,90
1º/01/2007	4.603,90
1º/02/2007	4.603,90
1º/03/2007	4.603,90
1º/04/2007	4.603,90
1º/05/2007	4.603,90
1º/06/2007	4.603,90
1º/07/2007	6.138,53
1º/08/2007	4.821,74
1º/09/2007	4.788,06
1º/10/2007	4.788,06
1º/11/2007	4.788,06
1º/12/2007	4.788,06
1º/12/2007	4.788,06
1º/01/2008	4.788,06

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1º/02/2008	4.788,06
1º/03/2008	4.788,06
1º/04/2008	4.788,06
1º/05/2008	4.788,06
1º/06/2008	4.788,06
1º/07/2008	6.767,12
1º/08/2008	5.110,58
1º/09/2008	5.075,34
1º/10/2008	5.075,34
1º/11/2008	5.075,34
1º/12/2008	5.075,34
1º/12/2008	5.075,34
1º/01/2009	5.075,34
1º/02/2009	5.075,34
1º/03/2009	5.075,34
1º/04/2009	5.075,34
1º/05/2009	5.075,34
1º/06/2009	5.075,34
1º/07/2009	6.767,12
1º/08/2009	6.533,25
1º/09/2009	5.379,86
1º/10/2009	5.379,86
1º/11/2009	5.379,86
1º/12/2009	5.379,86
1º/12/2009	5.379,86
1º/01/2010	5.379,86
1º/02/2010	5.379,86
1º/03/2010	5.379,86
1º/04/2010	5.379,86
1º/05/2010	5.379,86
1º/06/2010	5.379,86
1º/07/2010	7.178,75
1º/08/2010	5.417,92
1º/09/2010	6.866,93
1º/10/2010	5.708,03


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1º/11/2010	5.708,03
1º/12/2010	5.708,03
1º/12/2010	5.708,03
1º/01/2011	5.708,03
1º/02/2011	5.708,03
1º/03/2011	5.708,03
1º/04/2011	5.708,03
1º/05/2011	5.708,03
1º/06/2011	5.708,03
1º/07/2011	5.708,03
1º/08/2011	6.786,86
1º/09/2011	6.067,64
1º/10/2011	6.067,64
1º/11/2011	6.067,64
1º/12/2011	6.067,64
1º/12/2011	6.067,64
1º/01/2012	6.067,64
1º/02/2012	6.067,64
1º/03/2012	6.067,64
1º/04/2012	6.067,64
1º/05/2012	6.067,64
1º/06/2012	12.615,68
1º/07/2012	6.462,04
1º/08/2012	6.501,48
1º/09/2012	6.462,04
1º/10/2012	6.462,04
1º/11/2012	6.462,04
1º/12/2012	9.693,06
1º/01/2013	33.256,31

9.8.4. Orlando Santos Diniz, em solidariedade com Carla Carvalho Hermansson:

Data	Valor
31/3/2003	8.292,93
30/4/2003	8.292,93
31/5/2003	8.292,93
30/06/2003	10.599,18


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31/07/2003	9.061,689.
31/08/2003	9.061,68
30/09/2003	9.061,68
31/10/2003	9.830,44
30/11/2003	13.926,46
31/12/2003	10.228,12
31/12/2003	8.192,05
31/01/2004	9.830,44
29/02/2004	10.223,65
31/03/2004	9.830,44
30/04/2004	9.830,44
31/05/2004	9.830,44
30/06/2004	12.189,76
31/07/2004	10.616,88
31/08/2004	10.616,88
30/09/2004	10.616,88
31/10/2004	10.616,88
30/11/2004	10.648,33
31/12/2004	11.069,98
31/12/2004	11.010,10
31/01/2005	17.694,82
28/02/2005	11.041,55
31/03/2005	10.616,88
30/04/2005	10.616,88
31/05/2005	10.616,88
30/06/2005	12.559,77
31/07/2005	17.706,31
31/08/2005	11.264,51
30/09/2005	11.264,51
31/10/2005	11.323,37
30/11/2005	11.290,41
31/12/2005	11.515,09
31/12/2005	11.588,33
31/01/2006	11.264,51
28/02/2006	11.605,55

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

31/03/2006	11.264,51
30/04/2006	11.264,51
31/05/2006	11.264,51
30/06/2006	11.264,51
31/07/2006	11.264,51
31/08/2006	14.080,66
30/09/2006	11.827,74
31/10/2006	18.637,50
30/11/2006	11.827,74
31/12/2006	12.432,91
31/12/2006	11.827,74
31/01/2007	11.827,74
28/02/2007	12.206,22
31/03/2007	11.827,74
30/04/2007	11.827,74
31/05/2007	11.827,74
30/06/2007	13.247,07
31/07/2007	12.300,85
31/08/2007	12.300,85
30/09/2007	12.300,85
31/10/2007	20.501,43
30/11/2007	12.300,85
31/12/2007	12.906,43
31/12/2007	12.300,85
31/01/2008	12.300,85
29/02/2008	12.694,47
31/03/2008	12.300,85
30/04/2008	12.300,85
31/05/2008	12.300,85
30/06/2008	14.638,01
31/07/2008	13.038,90
31/08/2008	13.038,90
30/09/2008	13.038,90
31/10/2008	21.731,52
30/11/2008	13.038,90

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

31/12/2008	13.688,38
31/12/2008	13.038,90
31/01/2009	19.558,33
28/02/2009	13.038,90
31/03/2009	13.038,90
30/04/2009	13.038,90
31/05/2009	13.038,90
30/06/2009	13.038,90
31/07/2009	16.168,22
31/08/2009	13.821,23
30/09/2009	13.821,23
31/10/2009	18.428,31
30/11/2009	13.821,23
31/12/2009	14.509,68
31/12/2009	13.821,23
31/01/2010	13.821,23
28/02/2010	13.821,23
31/03/2010	13.821,23
30/04/2010	13.821,23
31/05/2010	13.821,23
30/06/2010	13.821,23
31/07/2010	13.821,23
31/08/2010	17.279,63
30/09/2010	14.664,33
31/10/2010	19.552,44
30/11/2010	15.250,90
31/12/2010	15.250,90
31/12/2010	14.664,33
31/01/2011	14.664,33
28/02/2011	14.664,33
31/03/2011	14.664,33
30/04/2011	14.664,33
31/05/2011	14.664,33
30/06/2011	14.664,33
31/07/2011	17.522,88


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31/08/2011	15.588,18
30/09/2011	15.588,18
31/10/2011	15.588,18
30/11/2011	15.588,18
31/12/2011	15.588,18
31/12/2011	15.588,18
31/01/2012	15.588,18
29/02/2012	15.588,18
31/03/2012	15.588,18
30/04/2012	15.588,18
31/05/2012	32.275,59
30/06/2012	16.601,41
31/07/2012	20.106,16
31/08/2012	19.737,28
30/09/2012	16.601,41
31/10/2012	16.601,41
30/11/2012	106.341,22

9.8.5. Orlando Santos Diniz, em solidariedade com Fabio de Andrade Ferreira Braga:

Data	Valor
30/4/2011	2.793,20
31/5/2011	13.965,99
30/6/2011	13.965,99
31/07/2011	16.605,57
31/08/2011	14.845,85
30/09/2011	14.845,85
31/10/2011	14.845,85
30/11/2011	14.845,85
31/12/2011	14.845,85
31/12/2011	9.897,24
31/01/2012	14.845,85
29/02/2012	14.845,85
31/03/2012	14.845,85
30/04/2012	14.845,85
31/05/2012	53.790,11
30/06/2012	15.810,83


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31/07/2012	15.944,77
31/08/2012	15.810,83
30/09/2012	15.810,83
31/10/2012	15.810,83
30/11/2012	15.810,83
31/12/2012	15.810,83
31/12/2012	15.810,83
31/01/2013	15.810,83
28/02/2013	15.810,83
31/03/2013	15.810,83
30/04/2013	15.810,83
31/05/2013	49.013,60
30/06/2013	15.810,83
31/07/2013	15.810,83
31/08/2013	15.906,52
30/09/2013	15.810,83
31/10/2013	15.810,83
30/11/2013	15.810,83
31/12/2013	61.507,20

9.9. aplicar individualmente às Sras Carla Carvalho Hermansson, Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carmem Lucia Augustini Ramires Monteiro e aos Srs. Orlando Santos Diniz e Fabio de Andrade Ferreira Braga, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor da multa
Carla Carvalho Hermansson	R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais)
Gladys Silva Falci de Castro Oliveira	R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais)
Carmem Lucia Augustini Ramires Monteiro	R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais)
Orlando Santos Diniz	R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais)
Fabio de Andrade Ferreira Braga	R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais)

9.10. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.11. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das



demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e

9.12. enviar cópia deste acórdão à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, ao Serviço Social do Comércio (Sesc) e aos responsáveis, para ciência, bem como à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das providências que entender cabíveis.’

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item ‘a’ do Acórdão 8.391/2016-2ª Câmara, proferido por ocasião do julgamento da prestação de contas ordinárias do Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/RJ), relativas ao exercício de 2011 (processo TC 046.677/2012-7), em face da ausência de comprovação de que funcionários daquela entidade exerciam atividades contínuas e/ou rotineiras pelas quais eram remunerados.

2.1. Como situado pelo relatório instrutivo, em auditoria nas contas do Sesc/RJ (2011), a Controladoria-Geral da União (CGU) apurou diversas irregularidades, entre as quais indícios de que três assessores da Presidência do Conselho Regional (Carla Carvalho Hermansson, Fabio de Andrade Ferreira Braga e João Augusto Pessoa do Nascimento) e três assessores da Diretoria Regional do Sesc/RJ (Carmen Lucia Augustini R. Monteiro, Gladys Silva Falcí de Castro Oliveira e Sergio Coelho Dornelles), eram, na realidade, ‘funcionários fantasmas’.

2.2. Tais conclusões se deram em razão dos seguintes motivos:

a) ausência de elementos probatórios de prestação de qualquer serviço pelos funcionários ao Sesc/RJ, incluindo-se atas de reuniões, rotinas laborais, relatórios, pareceres ou quaisquer outros documentos relativos aos trabalhos desenvolvidos;

b) apenas um dos seis funcionários possuía e-mail institucional, usado apenas uma única vez;

c) a funcionária Carla Carvalho Hermansson possuía vínculos empregatícios com outras empresas, com carga horária incompatível com o contrato de trabalho celebrado com o Sesc/RJ, de dedicação exclusiva;

d) ausência de controle de frequência e jornada dos funcionários; e

e) demissão dos seis funcionários logo após a conclusão do Relatório de Auditoria da CGU, à exceção de Sérgio Coelho Dornelles, cujo desligamento ocorreu por morte.

2.3. Dado tal contexto e feitas as diligências no processo, em resumo, entendeu-se pela necessidade de citação dos funcionários faltosos para devolução dos respectivos valores recebidos, desde 1998 até o fim dos contratos de trabalho. Arrolaram-se, como responsáveis, além dos três ex-assessores da presidência e dos três ex-assessores da diretoria-regional, Orlando Santos Diniz, ex-presidente do Sesc/RJ, e Charles Evaristo Klein Rossi, Dionino Cortelazi Colaneri, Bruno Cesar Villas Boas de Mora, Rafael Sanches Neto, Ricardo França Dellavali, João Carlos de Castro Rosas, Moacyr Henrique di Palma Cordovil, Arthur Eduardo Sa de Villemor Negri, Marcelo Policarpo Plácido Teixeira, Luís Felipe Reif de Paula, Luiz Oddone Braga Neto e Maron Emile Abi-Abib, então-diretores regionais do Sesc/RJ pelo período dos contratos de trabalho dos funcionários investigados.

2.4. Fabio de Andrade Ferreira Braga, mesmo regularmente notificado, permaneceu silente, no que importa o reconhecimento de sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo do regular prosseguimento dos autos.

2.5. As alegações de defesa dos demais responsáveis foram rejeitadas por este Tribunal, redundando na prolação do acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 354 e 355 e do despacho de peça 361.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:



- a) se houve prescrição e prejuízo à defesa de Carla Carvalho Hermansson (item 5);
- b) se houve prescrição e prejuízo à defesa de Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (item 6).

5. Prescrição – prejuízo à defesa

5.1. A recorrente Carla Carvalho Hermansson alega prescrição e prejuízo à defesa, aduzindo nesse sentido que:

a) a citação da recorrente ocorreu quase oito anos após o recebimento da última remuneração e quase vinte anos após o início da relação laboral; (peça 351, p. 2)

b) há dificuldade, quase impossibilidade, do exercício do direito de defesa, uma vez que não é razoável que sejam mantidos documentos relacionados ao exercício de um labor que já se encerrou há longo tempo; (peça 351, p. 2)

c) assim, é notória a violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, bem como a não observação à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da decadência do direito desse Tribunal de Contas perseguir ressarcimento de suposto dano ao erário; (peça 351, p. 2-3)

d) houve prejuízo efetivo à ampla defesa; (peça 351, p. 3)

e) segundo o entendimento firmado pelo STF, a pretensão de reparação de dano ao erário por essa Corte de Contas prescreve em cinco anos, nos termos da Lei 9.873/1999; (peça 351, p. 3)

f) a última remuneração recebida de forma supostamente irregular pela defendente data de dezembro de 2012, ou seja, há mais de sete anos antes da citação recebida na presente tomada de contas especial; (peça 351, p. 3)

g) nestes termos, resta fulminada a pretensão de ressarcimento deduzida nos autos; (peça 351, p. 3)

h) não se admite que os particulares guardem indefinidamente os documentos que comprovem a regularidades de seus atos, devendo a administração exercer sua pretensão em prazo razoável, que segundo o previsto na própria legislação são cinco anos; (peça 351, p. 4)

i) no caso dos autos, o vínculo laboral da defendente com o SESC, e como consequência a última remuneração impugnada recebida, se encerrou em novembro de 2012, perfazendo um lapso de sete anos e onze meses entre o fim do vínculo e a citação; (peça 351, p. 7)

j) o acórdão que determinou a abertura da TCE é de 2016, havendo notória demora injustificada violadora das garantias à ampla defesa e contraditório da defendente; (peça 351, p. 7-8)

k) diante do exposto, requer-se a reconsideração da decisão recorrida para que seja reconhecida a prescrição em favor da recorrente e que se afaste a determinação de imputação de débito e determinação ressarcimento ao erário. (peça 351, p. 9)

Análise

5.2. O recurso possui praticamente o mesmo teor das alegações de defesa da ora recorrente, à peça 147, de modo que os argumentos já foram rejeitados por este Tribunal.

5.3. Consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 307, p. 27-29):

39. Análise: a defesa apresentada pela responsável limitou-se a arguir prejuízos ao exercício de sua defesa e à ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória.

40. Em relação à arguição de prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, o Tribunal regulamentou o assunto por meio da recente Resolução TCU 344, de 11/10/2022, reconhecendo em seu art. 2º a aplicação do prazo prescricional quinquenal.

41. Considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da citada resolução, que tratam do termo inicial do prazo prescricional e de suas causas interruptivas, temos os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:

a) Conhecimento das irregularidades relacionadas à existência de ‘funcionários fantasmas’ no Sesc-RJ, em 3/8/2012, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU (peça 272);

b) Instrução da unidade técnica em 9/6/2014 (peça 30 do TC 046.677/2012-7);

c) Instrução da unidade técnica em 25/9/2015 (peça 131 do TC 046.677/2012-7);



d) Acórdão 2010/2017 – 2ª Câmara determinando a autuação de apartado de TCE em 21/2/2017 (peça 180 do TC 046.677/2012-7);

e) Instrução da unidade técnica em 10/10/2017 (peça 14);

f) Instrução da unidade técnica em 21/10/2019 (peça 40);

g) Despacho do relator determinando a citação dos responsáveis em 5/8/2020 (peça 56);

h) Citação da responsável em 21/9/2020 (peça 115).

42. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a 5 (cinco) anos entre aqueles listados nas alíneas 'a' a 'h', não tendo, portanto, se configurado a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

43. Importante registrar que a irregularidade apurada nestes autos, que aponta para a existência de 'funcionários fantasmas' que receberam salários de forma irregular durante anos, configura irregularidade de caráter continuado. Nesses casos, em que há recebimentos indevidos de forma contínua e repetitiva ao longo do tempo, o marco inicial para contagem do prazo prescricional tem início no dia em que o ato tiver cessado, conforme previsto na parte final do art. 1º, da Lei 9.873/1999.

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

44. Na mesma linha do dispositivo legal acima citado é o art. 4º, V, da Resolução TCU 344/2022:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

(...)

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada

45. Em casos análogos, a jurisprudência pacificada pelo Tribunal considera o termo inicial para a contagem da prescrição punitiva a data da última ocorrência, ou seja, neste caso, a data do último pagamento salarial recebido.

Acórdão 5815/2017-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

No caso de recebimentos indevidos de benefício financeiro de natureza continuada, como assistência escolar ou salário-família, com base em documentos fraudulentos apresentados para a Administração, o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU é a data do último recebimento indevidamente auferido, quando ocorre a consumação da irregularidade. Por outro lado, se o benefício tem caráter pontual, como auxílio-natalidade ou auxílio-funeral, a irregularidade caracteriza-se como instantânea, ocorrida em data determinada, a partir da qual se conta o prazo de prescrição da ação punitiva do Tribunal.

Acórdão 70/2017-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

Tratando-se de pagamento irregular de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU será a data do último pagamento indevidamente realizado. Ou seja, cada nova parcela paga de maneira indevida representa um termo inicial de transcurso da prescrição.

Acórdão 1641/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Tratando-se de pagamento irregular de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU será a data do último pagamento indevidamente realizado.

46. Considerando que o último pagamento à responsável ocorreu em novembro/2012, somente neste momento teve início a contagem do prazo de prescrição quinquenal. Considerando as interrupções demonstradas no item 41, conclui-se que não ocorreu a prescrição quinquenal das pretensões punitivas e ressarcitórias para a responsável.

5.4. Sobre a prescrição, consta no voto condutor da decisão (peça 306, p. 2):



8. O incessante recebimento de proventos sem a respectiva contraprestação laboral, tanto quanto as eventuais condutas omissivas dos dirigentes que não agiram para coibir tal prática, contudo, enquadram-se como uma ‘irregularidade permanente’ ou ‘continuada’, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022. Nesses casos, o termo inicial para a contagem inicial do marco prescritivo para o tipo de fato narrado é o ‘dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada,’ (grifou-se).

9. Nesse teor, reproduzo cuidadoso quadro elaborado pela unidade instrutiva que bem sintetiza o fim do período de gestão de cada responsável, em batimento com o primeiro fato inequívoco de apuração dos fatos:

Responsável	Término da Gestão	Interrupção	Decurso
Charles Evaristo Klein Rossi	20/7/2002	3/8/2012	10 anos
Dionino Cortelazi Colaneri	30/6/2007		5 anos e 1 mês
Bruno Cesar Villas B. de Mora	30/8/2008		menos que 5 anos
Rafael Sanches Neto	10/3/2009		
Ricardo França Dellavali	14/6/2009		
João Carlos de Castro Rosas	10/11/2009		
Moacyr Henrique di P. Cordovil	18/4/2010		
Arthur Eduardo Sa de V. Negri	6/12/2010		
Marcelo Policarpo P. Teixeira	17/6/2011		
Luis Felipe Reif de Paula	30/9/2011		
Luiz Oddone Braga Neto	17/1/2012		
Maron Emile Abi-Abib	31/8/2012		

10. Concorde com o relatório instrutivo, assim, endossado pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), pela ocorrência da prescrição quinquenal punitiva e ressarcitória quanto aos Srs. Charles Evaristo Klein Rossi e Dionino Cortelazi Colaneri, pelo decurso de mais de cinco anos entre o término das respectivas gestões e o primeiro marco interruptivo da prescrição.

11. Quanto aos demais responsáveis, não se transcorreram mais de cinco anos sem a ocorrência de um dos marcos interruptivos constantes no art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, ou mesmo paralisa processual que possa redundar na ocorrência da prescrição intercorrente a que se refere o art. 8º do nominado normativo.

5.5. Quanto ao mérito, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 307, p. 28-29):

47. Com relação ao mérito, a despeito da alegação de não dispor de documentos para subsidiar sua defesa, o que em sua análise importaria em prejuízos ao exercício à defesa, verifica-se que a responsável nada alegou quanto à sua relação laboral com o Sesc-RJ. Nesse ponto manteve-se silente.

48. Veja-se que a responsável sequer indicou em que locais trabalhou, que tipo de trabalho executava e em que dias e horários, a quem se reportava na instituição ou apresentou qualquer outro elemento que pudesse, de alguma maneira, afastar a imputação de receber sem trabalhar, como relatos de outros funcionários com quem manteve contato na instituição e que pudessem atestar que a responsável trabalhou de fato na instituição.

49. Some-se a não apresentação de qualquer elemento que possa ser utilizado para afastar a irregularidade, o fato de a responsável ter sido contratada pelo Sesc-RJ com jornada de 40 horas semanais e dedicação exclusiva, quando se apurou, pela CGU, que mantinha outros dois vínculos empregatícios, enquanto contratada pelo Sesc-RJ (1/3/2003 a 26/11/2012), com a Sociedade Educacional Sarah Dawsey Ltda., entre 2/2/2009 e 29/12/2011, e o Instituto Metodista Bennet, entre 1/7/1999 e 17/8/2018.

50. De fato, pesquisa extraída da base de dados da RAIS/DGI, abaixo indicada, comprova que a responsável manteve relação empregatícia com essas duas empresas, cuja carga horária somava 58 horas semanais, portanto, incompatíveis com a jornada de 40 horas e com dedicação exclusiva contratada com o Sesc-RJ.

(...)



51. Por fim, vale registrar que a responsável é irmã de Wilson Carlos, principal operador administrativo da organização criminosa chefiada por Sérgio Cabral, de quem foi Secretário de Governo, e a pedido destes teria sido contratada pelo Sesc-RJ (peça 223, p. 80).

52. Conclusão: analisados os argumentos de defesa apresentados, não se acolhe as arguições de prescrição da ação ressarcitória e punitiva e de eventuais prejuízos à defesa. Quanto ao mérito, a responsável nada apresentou de relato ou documentos que pudessem afastar a irregularidade de recebimento sem prestação laboral, indícios esses reforçados pelo fato de possuir outros vínculos laborais com duas empresas e com cargas horárias incompatíveis com aquela contratada com o Sesc-RJ. Dessa forma, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

5.6. E no voto condutor consta (peça 306, p. 5):

29. Defende-se a ocorrência da prescrição, assunto que já foi objeto de análise anterior.

30. No mais, alega-se que a citação ocorreu quase oito anos após o recebimento de sua última remuneração e muitos anos após o início da relação laboral. Dessa forma, destaca-se a dificuldade e quase impossibilidade de exercer o seu direito de defesa, entendendo não ser razoável manter documentos relacionados ao exercício laboral que se encerrou a tanto tempo. Nessa linha, sustenta-se haver violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

31. Ao fim, destacou-se que os salários recebidos possuem caráter alimentar, não sendo incabível determinar sua devolução.

32. Em avaliação dos argumentos apresentados, necessário sublinhar que nenhum documento ou comprovante foi apresentado para corroborar à sua verdadeira relação laboral com o Sesc-RJ. Não foram indicados os locais em que a responsável trabalhou, que tipo de trabalho executava e em que dias e horários, a quem se reportava na instituição ou apresentou qualquer outro elemento que pudesse, de alguma maneira, afastar a imputação de receber sem trabalhar, como relatos de outros funcionários com quem manteve contato na instituição e que pudessem atestar que a responsável trabalhou de fato na instituição.

33. Como bem rememorado pela unidade técnica, a Sra. Carla Carvalho foi contratada com jornada de quarenta horas semanais e dedicação exclusiva, mas mantinha outros dois vínculos empregatícios, enquanto contratada pelo Sesc-RJ (1º/3/2003 a 26/11/2012), segundo corrobora pesquisa na base de dados extraída da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

34. Sobre a potencial restrição à ampla defesa, em face do lapso temporal entre o seu vínculo empregatício e a sua citação, nos termos dos critérios objetivos jazidos na IN-TCU 71/2012, já empreendi avaliação sobre o assunto no capítulo III deste voto.

35. Corroboro, pois, os fundamentos da AudTCE para refutar as alegações de defesa da responsável.

5.7. Para a aferição de prejuízo à defesa, o relator *a quo* utilizou como parâmetro o artigo 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 [‘Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses: II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente’] (voto, peça 306, p. 3, itens 12-15).

5.8. No caso da ora recorrente, a citação se deu em 21/9/2020 (peça 115), portanto menos de dez anos após o recebimento da última remuneração, não se reconhecendo o efetivo prejuízo à defesa.

5.9. Ademais, conforme ressaltado no voto condutor da decisão, a recorrente não apresentou qualquer elemento que infirmasse a conclusão de que não trabalhou efetivamente no Sesc/ARRJ: nenhum documento que registrasse sua relação laboral com o Sesc-RJ, nem indicação do local, dias e horários em trabalhava, nem do tipo de trabalho que executava; nem testemunho de outros funcionários atentando que ela trabalhou de fato na instituição.

5.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações e negar provimento ao recurso.

6. Prescrição – prejuízo à defesa

6.1. A recorrente Gladys Silva Falci de Castro Oliveira alega prescrição e prejuízo à defesa. Nesse sentido, aduz que:



a) a recorrente jamais foi comunicada sobre a necessária obtenção de documentos que provassem o trabalho que realizou, na qualidade de Assessora Especial, sendo certo que a imputação dos débitos correspondentes aos valores de natureza remuneratória recebidos no período entre 2003 e 2012 constituem afronta à Carta Magna vigente e ao ordenamento jurídico pátrio vigente; (peça 312, p. 3)

b) a recorrente teve cerceado o seu direito a produzir provas documentais em sua defesa, tendo em vista em que o período abrangido pela irregularidade ultrapassa o prazo legal para a guarda de documentos; a requisição de documentos instrutórios junto ao SESC foi limitada ao exercício de 2011, não sendo razoável a extensão do dano para o período 2003 a 2012; (peça 312, p. 3)

c) a presente TCE deriva de um processo administrativo anterior que envolve o Sesc e a recorrente, de modo que essa relação original deveria ser considerada na fixação do termo inicial para a prescrição e suas suspensões; (peça 312, p. 5)

d) considerando que se está diante de uma TCE instaurada no Sesc envolvendo recursos repassados pela União, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional seria a data do repasse do dinheiro; (peça 312, p. 5)

e) no caso concreto, a citação da recorrente em setembro de 2020, anos depois da prática do ato ao qual se atribui ilicitude (remuneração recebida do Sesc/RJ de 2003 a 2012), além de afrontar o princípio da segurança jurídica, ofende a ampla defesa, na medida em que se impõe à recorrente indiscutível dificuldade para a produção de prova documental, até mesmo porque não se espera que documentos sejam guardados por mais que dez anos; (peça 312, p. 6)

f) o TCU reconhece a prescrição da cobrança de dívidas no prazo de dez anos, com base no artigo 205 do Código Civil, seja para a imputação de débito, seja para a aplicação de multa, tendo em vista se tratar de débito desprovido de natureza tributária; (peça 312, p. 7)

g) no entanto, tanto o prazo de cinco anos, quanto o prazo de dez anos, iniciados no momento em que a Administração Pública poderia apurar a ocorrência de dano (do repasse dos recursos pela União), fulminam a pretensão em face da recorrente; (peça 312, p. 7)

h) requer a procedência do presente recurso de reconsideração, para que o Acórdão nº 1.679/2023 seja reformado, reconhecendo-se a prescrição/decadência sobre a pretensão punitiva e julgando improcedente o feito em face da recorrente. (peça 312, p. 13)

Análise

6.2. O recurso contém exatamente o mesmo teor das alegações de defesa da recorrente à peça 172, de modo que os argumentos já foram rejeitados por este Tribunal.

6.3. Assim, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 307, p. 30-31):

58. Análise: a responsável recebeu salários no Sesc-RJ entre abril/2003 e dez/2012. Conforme já tratado no exame das alegações de defesa de Carla Carvalho Hermansson, não se configurou a ocorrência de prescrição quinquenal, não sendo necessário reexaminar os idênticos argumentos ora apresentados.

59. Quanto ao mérito da irregularidade para a qual foi citada, a despeito da alegação de não dispor de documentos para subsidiar sua defesa, o que em sua análise importaria em prejuízos ao exercício à defesa, verifica-se que a responsável nada alegou quanto à sua relação laboral com o Sesc-RJ. Nesse ponto manteve-se silente.

60. De igual forma à análise já realizada na defesa de Carla Carvalho Hermansson, a responsável sequer indicou em que locais trabalhou, que tipo de trabalho executava e em que dias e horários, a quem se reportava na instituição, ou apresentou qualquer outro elemento que pudesse, de alguma maneira, afastar a imputação de receber sem trabalhar, como relatos de outros funcionários com quem manteve contato na instituição e que pudessem atestar que a responsável trabalhou de fato na instituição.

61. Importante registrar que a responsável afirmou perante a Polícia Federal, nos autos do Inquérito Policial 0017/2018-11 SR/PF/RJ – DELECOR, que jamais executou qualquer tarefa para o Sesc-RJ durante seu contrato laboral, conforme tratado na peça inaugural da ação penal proposta pelo MPF (peça 223, p. 98-99), que a seguir reproduzimos:



Perante a Polícia Federal GLADYS admitiu que fora contratada pelo gabinete do presidente do SESC Rio por indicação do seu marido SÉRGIO CASTRO DE OLIVEIRA (SERJÃO), mas que: ‘... foi orientada por pessoas que trabalhavam no gabinete do Presidente ORLANDO DINIZ de que não havia necessidade de comparecer ao trabalho, e que deveria permanecer em casa à disposição, mas nunca foi chamada para executar nenhuma tarefa’. Confirma-se a íntegra de suas declarações:

‘... QUE sim, trabalhou no SESC, tendo sido admitida por volta de 2003 e permanecendo empregada até 2013; ...QUE exerceu a função de Assessora de Nível III, e à época em que se desligou recebia por volta de R\$ 9.000,00 (nove mil reais); ...QUE foi contratada e apresentou-se para o trabalho, mas foi orientada por pessoas que trabalhavam no gabinete do Presidente ORLANDO DINIZ de que não havia necessidade de comparecer ao trabalho, e que deveria permanecer em casa à disposição, mas nunca foi chamada para executar nenhuma tarefa;... QUE conhece SÉRGIO CABRAL quase desde criança, pela vizinhança e pelas amizades em comum; PERGUNTADA se conhece CARLOS MIRANDA, LUIS CARLOS BEZERRA, ARY FERREIRA DA COSTA FILHO (ARYZINHO), RESPONDEU QUE os conhece socialmente, pois trabalharam com seu marido SÉRGIO DE CASTRO OLIVEIRA; PERGUNTADA como conseguiu ser contratada pelo SESC, RESPONDEU QUE à época encontrava-se desempregada e seu marido lhe disse que havia uma vaga no SESC, e que a declarante deveria ir até lá e procurar determinada pessoa, cujo nome não se recorda; QUE ... mensalmente comparecia ao escritório do SESC na Av. Marques de Abrantes para assinar a folha de ponto; QUE apresentava-se no RH no sétimo andar, onde alguém lhe fornecia a folha de ponto para ser assinada;...’

62. O que se vê nas alegações de defesa apresentadas é que em relação ao mérito nada alegou a responsável, mesmo porque já havia declarado no inquérito policial não ter exercido qualquer atividade laboral no Sesc-RJ. Preendeu-se, assim, a questões processuais relacionadas à prescrição, já afastada, e a prejuízos ao exercício de sua defesa. Ora, como acolher o argumento de prejuízo ao exercício da defesa quando já admitiu não ter trabalhado para o Sesc-RJ em seu depoimento à Polícia Federal? Que provas poderia produzir quando já admitiu a ocorrência da irregularidade?

63. Nessas circunstâncias, não há que se falar em qualquer prejuízo ao regular exercício de sua defesa.

64. Conclusão: feita a análise dos argumentos apresentados, não se acolhe as preliminares de prescrição e de ofensa ao regular exercício de defesa, devendo-se rejeitar suas alegações de defesa. (g.n.)

6.4. E no voto condutor consta (peça 306, p. 5-6):

36. Tal qual outros responsáveis, argumenta-se o cerceamento na produção de provas documentais, cujo prazo legal razoável para a guarda documental já foi ultrapassado, tendo, inclusive, ocorrido a prescrição. Nada foi arguido ou juntado para confirmar o local, a natureza e o teor do seu trabalho.

37. Sobre a prescrição e a potencial limitação do exercício de defesa, novamente, o argumento já se encontra devidamente tratado neste arrazoado.

38. Quanto ao mérito, em verdade, importante registrar que a responsável afirmou perante a Polícia Federal, nos autos do Inquérito Policial 0017/2018-11 SR/PF/RJ – DELECOR, que jamais executou qualquer tarefa para o Sesc-RJ durante seu contrato laboral, conforme tratado na peça inaugural da ação penal proposta pelo MPF (peça 223, p. 98-99). Seu depoimento, inclusive, foi devidamente transcrito no relatório instrutivo, o qual extraio pequeno excerto:

‘PERGUNTADA como conseguiu ser contratada pelo SESC, RESPONDEU QUE à época encontrava-se desempregada e seu marido lhe disse que havia uma vaga no SESC, e que a declarante deveria ir até lá e procurar determinada pessoa, cujo nome não se recorda; QUE ... mensalmente comparecia ao escritório do SESC na Av. Marques de Abrantes para assinar a folha de ponto; QUE se apresentava no RH no sétimo andar, onde alguém lhe fornecia a folha de ponto para ser assinada;...’



39. Não havendo as alegadas limitações processuais suscitadas, concluo, em linha com a unidade técnica e o Ministério Público, por não acolher as respectivas alegações de defesa.

6.5. Assim, a exemplo da recorrente anterior, também esta alega prescrição e prejuízo à defesa.

6.6. A ausência de prescrição já foi demonstrada no voto condutor da decisão, cujas conclusões também se aplicam a esta recorrente, que também foi citada em 21/9/2020 (peça 112).

6.7. Quanto ao mérito, a recorrente não apresenta qualquer alegação ou elemento tendente a comprovar o desempenho de atividade laboral junto ao Sesc/RJ. Ao contrário, admitiu perante a Polícia Federal que jamais desempenhou qualquer trabalho naquela entidade.

6.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação e negar provimento ao recurso.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

a) além de apresentar os mesmos argumentos contidos em suas alegações de defesa e portanto já rejeitados por este Tribunal, a recorrente não apresenta qualquer elemento tendente a infirmar a conclusão de que não trabalhava efetivamente no Sesc/ARRJ; ademais, não se verificou prejuízo à defesa, tendo em vista que não decorreu mais de dez anos entre o recebimento da última remuneração e a citação da recorrente (item 5);

b) além de apresentar os mesmos argumentos contidos em suas alegações de defesa e portanto já rejeitados por este Tribunal, a recorrente não apresenta qualquer elemento tendente a infirmar a conclusão de que nunca trabalhou no Sesc/ARRJ (ao contrário, admitiu isso em depoimento à Polícia Federal); ademais, não se verificou prejuízo à defesa, tendo em vista que não decorreu mais de dez anos entre o recebimento da última remuneração e a citação da recorrente (item 6).

7.1. Ante essas conclusões, propõe-se a negativa de provimento aos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) informar as recorrentes, a Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, o Serviço Social do Comércio (Sesc), os demais responsáveis e a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio recursos de reconsideração interpostos por Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carla Carvalho Hermansson contra o Acórdão 1.679/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 305), que julgou suas contas irregulares e as condenou em débito.

2. A tomada de contas especial de origem foi instaurada em cumprimento ao item “a” do Acórdão 8.391/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que julgou processo de prestação de contas do Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ) relativamente ao exercício de 2011 (TC 046.677/2012-7).

3. Naquele processo identificaram-se evidências de “funcionários fantasmas” na entidade, entre os quais estariam incluídas as recorrentes, sem ser encontrado, por conseguinte, nenhum elemento que comprovasse o exercício de atividades contínuas e/ou rotineiras pelas quais eram remuneradas. Rejeitadas suas



alegações de defesa, tiveram suas contas julgadas irregulares, determinando-se a devolução dos valores recebidos indevidamente desde 1998 até a data do último pagamento (novembro de 2012).

4. Em despacho de peça 361, conheci dos presentes recursos de reconsideração, conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.3, 9.8, 9.8.2, 9.8.4, 9.9 e 9.10 do acórdão recorrido.
5. Nos apelos as recorrentes aduziram a ocorrência de prescrição e de prejuízo à ampla defesa, praticamente repetindo o teor dos argumentos já apresentados, os quais foram rebatidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) à peça 381, com reiteração das análises constantes do voto que subsidiou o acórdão vergastado (peça 306) e da instrução anterior (peça 291). Ao final, a unidade instrutora propõe conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento, o que contou com a manifestação favorável do Ministério Público de Contas (peça 399).
6. Alinho-me ao posicionamento da unidade instrutiva no sentido de negar provimento integral aos apelos e incorporo seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.
7. Quanto à preliminar de mérito, por se tratar de conduta continuada, o termo inicial da contagem do prazo prescricional se refere à data em que as recorrentes receberam o último salário indevido (novembro/2012), nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022. Entre o termo inicial e os marcos interruptivos destacados pelo exame não verifico intervalo superior a três anos; portanto, não se configura a alegada hipótese de prescrição quinquenal e/ou intercorrente.
8. Com relação à preliminar de ofensa ao exercício da ampla defesa, não houve o transcurso de prazo superior a dez anos entre os fatos apurados (novembro/2012) e a citação das recorrentes (21/9/2020 e 12/11/2020), motivo pelo qual não se mostra aplicável o inciso II do art. 6º da IN TCU 71/2012, nos termos pontuados pelo relator *a quo*.
9. No que concerne ao mérito dos recursos, Gladys Oliveira – contratada como Assessora Especial III lotada na Diretoria Regional do Sesc/ARRJ – já havia admitido em seu depoimento à Polícia Federal que nunca trabalhou para o Sesc-RJ, confessando a prática da irregularidade (peça 223, p. 98-99):

“61. Importante registrar que a responsável afirmou perante a Polícia Federal, nos autos do Inquérito Policial 0017/2018-11 SR/PF/RJ – DELECOR, que jamais executou qualquer tarefa para o Sesc-RJ durante seu contrato laboral, conforme tratado na peça inaugural da ação penal proposta pelo MPF (peça 223, p. 98-99), que a seguir reproduzimos: Perante a Polícia Federal **GLADYS** admitiu que fora contratada pelo gabinete do presidente do SESC Rio por indicação do seu marido **SÉRGIO CASTRO DE OLIVEIRA (SERJÃO)**, mas que: ‘... foi orientada por pessoas que trabalhavam no gabinete do Presidente **ORLANDO DINIZ** de que não havia necessidade de comparecer ao trabalho, e que deveria permanecer em casa à disposição, mas nunca foi chamada



para executar nenhuma tarefa'. Confira-se a íntegra de suas declarações: '... QUE sim, trabalhou no SESC, tendo sido admitida por volta de 2003 e permanecido empregada até 2013; ...QUE exerceu a função de Assessora de Nível III, e à época em que se desligou recebia por volta de R\$ 9.000,00 (nove mil reais); ...**QUE foi contratada e apresentou-se para o trabalho, mas foi orientada por pessoas que trabalhavam no gabinete do Presidente ORLANDO DMIZ de que não havia necessidade de comparecer ao trabalho, e que deveria permanecer em casa à disposição, mas nunca foi chamada para executar nenhuma tarefa;**... QUE conhece SÉRGIO CABRAL quase desde criança, pela vizinhança e pelas amizades em comum; PERGUNTADA se conhece CARLOS MIRANDA, LUIS CARLOS BEZERRA, ARY FERREIRA DA COSTA FILHO (ARYZINHO), RESPONDEU QUE os conhece socialmente, pois trabalharam com seu marido SÉRGIO DE CASTRO OLIVEIRA; PERGUNTADA como conseguiu ser contratada pelo SESC, RESPONDEU QUE **à época encontrava-se desempregada e seu marido lhe disse que havia uma vaga no SESC, e que a declarante deveria ir até lá e procurar determinada pessoa,** cujo nome não se recorda; QUE ... mensalmente comparecia ao escritório do SESC na Av. Marques de Abranches para assinar a folha de ponto; QUE apresentava-se no RH no sétimo andar, onde alguém lhe fornecia a folha de ponto para ser assinada;..." (grifos acrescidos)

10. Já Carla Hermansson – contratada como Assessora Especial III e lotada na Assessoria da Presidência do Conselho Regional do Sesc/ARRJ para cumprimento de quarenta horas semanais, com dedicação exclusiva – mantinha dois outros vínculos trabalhistas incompatíveis com a jornada de trabalho do Sesc/RJ (1º/3/2003 a 26/11/2012), quais sejam: com a Sociedade Educacional Sarah Dawsey Ltda. (2/2/2009 e 29/12/2011) e com o Instituto Metodista Bennet (1º/7/1999 e 17/8/2018).
11. Nesta fase processual, a recorrente não apresentou documento ou comprovante dos termos da sua relação laboral com o Sesc-RJ quanto, por exemplo, aos locais de trabalho em que teria exercido atividades, trabalhos realizados (atas, reuniões etc.), dias e horários em que exercia sua jornada ou a quem estaria subordinada no âmbito da entidade. Por conclusão, não afasta a irregularidade que fundamentou sua condenação em débito: receber remunerações sem trabalhar.
12. Ao final, as recorrentes não comprovam ter desempenhado, efetivamente, as atividades dos cargos pelas quais foram remuneradas. Diante do relatado, os argumentos apresentados não se mostram suficientes para alterar a decisão combatida. De fato, as alegações, em sua maioria, já haviam sido devidamente examinadas por este Tribunal e, sob fundamentos sólidos, rejeitadas; portanto, conheço dos recursos de reconsideração e, no mérito, nego-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator



ACÓRDÃO Nº 1685/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.641/2016-1
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis: Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri (759.844.157-04); Bruno César Villas Bôas de Moraes (626.035.667-68); Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro (576.694.909-00); Charles Evaristo Klein Rossi (648.545.587-68); Dionino Cortelazi Colaneri (025.588.828-72); Fábio de Andrade Ferreira Braga (776.781.417-34); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49); João Augusto Pessoa do Nascimento (090.167.917-87); João Carlos de Castro Rosas (711.145.727-72); Luís Felipe Reif de Paula (078.322.057-09); Luiz Oddone Braga Neto (448.911.560-15); Marcelo Policarpo Plácido Teixeira (951.544.267-20); Maron Emile Abi-Abib (030.228.541-53); Moacyr Henrique Di Palma Cordovil (844.004.207-87); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Rafael Sanches Neto (035.337.358-34); Ricardo França Delavalli (723.740.207-20); Sérgio Coelho Dornelles (033.411.517-53).
- 3.1. Recorrentes: Carla Carvalho Hermansson (865.533.307-78); Gladys Silva Falci de Castro Oliveira (257.448.797-49).
4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Eduardo Damian Duarte (106.783/OAB-RJ), representando Carla Carvalho Hermansson; Remi Martins Ribeiro (47.151/OAB-RJ), Jean Martins Ribeiro (221.809/OAB-RJ) e outros, representando Cármen Lúcia Augustini Ramires Monteiro; Ricardo Henrique Safini Gama (114.072/OAB-RJ), Edson Schueler de Carvalho Junior (120.883/OAB-RJ) e outros, representando Arthur Eduardo Sá de Villemor Negri; Natasha Caroline Moreira (190.815/OAB-MG), Giulia Carolina Dias de Souza (408.632/OAB-SP) e outros, representando Dionino Cortelazi Colaneri; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando João Carlos de Castro Rosas; Ary Jorge Almeida Soares (64.904/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e outros, representando Maron Emile Abi-Abib; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Sérgio Coelho Dornelles; Vanessa Isadora Genaro (90.829/OAB-RJ), representando Luís Felipe Reif de Paula; Adriana Oliveira de Almeida (118.992/OAB-RJ) e Jorge Odinir Lopes Boiteux (206.654/OAB-RJ), representando Gladys Silva Falci de Castro Oliveira; Maurício Pires Guedes (118.907/OAB-RJ) e Christina Cavallari Guedes (123.912/OAB-RJ), representando Charles Evaristo Klein Rossi; Ricardo Loretto Henrici (130.613/OAB-RJ), Mateus Rocha Tomaz (50.213/OAB-DF) e outros, representando Marcelo Policarpo Plácido Teixeira; Flávio Villela Ahmed (79399/OAB-RJ), representando Luiz Oddone Braga Neto; Fábio de Souza Leme (20.833/OAB-DF), representando Rosemarie Dornelles Fittipaldi; Raphaela Cunha Justo da Silva (94.117/OAB-RJ), Camila Machado Silva (190.119/OAB-RJ) e outros, representando a Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antônio Barroso (52.839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os recursos de reconsideração interpostos por Gladys Silva Falci de Castro Oliveira e Carla Carvalho Hermansson contra o Acórdão 1.679/2023-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares e as condenou ao pagamento de débito,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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

9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

9.3. informar o conteúdo desta deliberação às recorrentes, à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (Sesc-RJ), ao Serviço Social do Comércio (Sesc), aos demais responsáveis e à Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1685-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 025.169/2011-4 [Apenso: 033.752/2011-7]

Natureza: Administrativo.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. CANCELAMENTO DA SÚMULA TCU 199. MATÉRIA REGULAMENTADA NO ART. 3º, § 7º, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 78/2018. REVOGAÇÃO. PUBLICAÇÃO NO DOU E NO BTCU. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir a manifestação da Seses, que contou com a anuência do Titular (peças 24-25). Em seguida, transcrevo as manifestações do presidente da Comissão de Jurisprudência (peças 26) e dos membros da Comissão de Regimento desta Corte (peças 27-28), que respaldam o cancelamento da Súmula TCU 199:

**“Histórico:**

Cuidam os autos de dois processos: o TC 025.169/2011-4, principal, autuado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip para dar cumprimento à determinação do item 9.5 do Acórdão 1968/2011 – Plenário (peça 1), e o TC 033.752/2011-7, apensado, autuado pela Secretaria das Sessões – Seses em cumprimento ao encaminhamento estabelecido no item 9.6 do mesmo Acórdão, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 1968/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.150/2010-8.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Denúncia
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 12ª Região/SC - JT.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogados constituídos nos autos: Marisaura Rebelatto dos Santos (OAB/SC nº 9.702); Eduardo Carlin Kilian (OAB/SC nº 13.890) e Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF nº 788).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à denúncia em que o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, nos autos do processo nº 729.255/2001-4, em curso naquela corte trabalhista, proferiu decisão na qual considerou ilegal a percepção do adicional por tempo de serviço (ATS) por representantes classistas cujos atos de concessão de aposentadoria já haviam sido julgados legais por esta Corte há mais de cinco anos.

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

- 9.1. conhecer da presente denúncia por preencher os requisitos estabelecidos no art. 235 do RI/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. alertar o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região que, nos termos da Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal, os atos de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, expedidos no exercício do poder de auto-tutela da Administração, devidamente observado o disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 9.784/1999, não produzem efeitos antes de serem julgados por esta Corte;
- 9.3. determinar ao TRT que, no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência deste acórdão, adote as medidas necessárias para suspender os efeitos dos atos administrativos que modificaram os atos já julgados legais por esta Corte, de que trata este processo;
- 9.4. cientificar o TRT que, no caso de constatação de ilegalidade em ato já registrado por esta Corte após o prazo decadencial de que trata o art. 54, § 1º da Lei nº 9.784/1999, e ainda não ultrapassado o prazo de cinco anos do julgamento, represente a ilegalidade a este Tribunal para que, nos termos do art. 260, § 2º, do RI/TCU, seja promovida revisão de ofício;
- 9.5. determinar à Sefip que elabore procedimento para encaminhamento e processamento dos atos que visem anular, parcial ou integralmente, atos já registrados por esta Corte;
- 9.6. encaminhar este processo à Comissão de Jurisprudência deste Tribunal para revisão da Súmula 199 do TCU.
- 9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
- 9.8. levantar a chancela de sigilo aposta a estes autos;
- 9.9. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.



2. O processo TC 033.752/2011-7 trata de anteprojeto de revisão do Enunciado 199 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU (Anteprojeto de alteração de súmula nº 70). A redação da Súmula 199 do TCU é a seguinte:

Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

3. Segundo o art. 6º da Resolução TCU 46, de 28 de fevereiro de 1996, compete à Diretoria de Jurisprudência – Dijur da Sefip prestar apoio técnico e operacional à Comissão de Jurisprudência do TCU no desempenho de suas atribuições. Assim, a fim de dar cumprimento ao item 9.6 do Acórdão 1968/2011, a Dijur autuou o processo 033.752/2011-7 (Anteprojeto de alteração da súmula 199), apensado a estes autos.
4. Ao instruir esse processo, a Dijur propôs nova redação para a Súmula 199 (peça 5 do Processo TC 033.752/2011-7), *in verbis*:

Os atos de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, expedidos no exercício do poder de auto-tutela da Administração, devidamente observado o disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 9.784/1999, não produzem efeitos antes de serem apreciados novamente pelo Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário.

5. A proposta recebeu parecer favorável da Consultoria Jurídica – Conjur deste Tribunal (peça 7 do Processo TC 033.752/2011-7). A Sefip, por sua vez, propôs (peça 8 do Processo TC 033.752/2011-7) o sobrestamento daquele processo até que decisão final fosse proferida no processo TC 025.169/2011-4, pois este tratava de matéria semelhante, embora não idêntica. Com efeito, uma análise mais ampla do tema estava ocorrendo no presente processo.
6. O Ministro Walton Alencar Rodrigues acolheu a proposta da Sefip de sobrestamento do processo TC 033.752/2011-7 (peça 11 do Processo TC 033.752/2011-7). Após o regular trâmite do Processo TC 025.169/2011-4, decisão final foi nele proferida. Trata-se do Acórdão 3157/2012 – Plenário (peça 9 do Processo TC 025.169/2011-4), *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 3157/2012 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de processo autuado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP, em cumprimento à determinação contida no subitem 9.5 do Acórdão nº 1968/2011 – TCU – Plenário;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em adotar as seguintes providências em relação aos autos, de acordo com o parecer do Sr. Secretário da Sefip, com os acréscimos sugeridos pelo Ministério Público:

1. Processo TC-025.169/2011-4 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Relator: Ministro Valmir Campelo

1.2. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. autorizar a Sefip a propor, em processo específico, as devidas alterações na IN-TCU nº 55, de 2007, com vistas a permitir a recepção e o tratamento de atos de anulação de concessão e anulação de admissão, que devem ser submetidos ao Tribunal de Contas da União para apreciação de legalidade para fins de registro, nos termos do que estabelece o art. 71, inciso III, da CF de 1988;

1.6. determinar que:

1.6.1. o estudo a ser desenvolvido pela Sefip concernente à alteração da IN- TCU nº 55, de 2007, com vistas a permitir a recepção e o tratamento de anulação de atos de pessoal já registrados pelo Tribunal, inclua a anulação parcial da concessão;

1.6.2. o normativo supracitado explicitar, ainda que sem caráter exaustivo, os casos de cancelamento de que trata o seu art. 3º, inciso II, nele incluídos os atos de extinção decorrentes da iniciativa do beneficiário, circunstâncias nas quais deverão produzir efeitos imediatos, bastando somente comunicação do fato ao TCU;



1.7. determinar ao grupo responsável pela elaboração do novo sistema Sisac que preveja formulários específicos relacionados à anulação de concessão e à anulação de admissão, que deverão ser submetidos a registro por parte do TCU;

1.8. encaminhar à Comissão de Jurisprudência do TCU o presente processo, para que seja avaliada a pertinência de revogação da Súmula-TCU nº 199, ante o fato de que o regramento ali disposto não encontra mais amparo na jurisprudência dominante do TCU nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro perante esta Corte de Contas;

1.9. arquivar oportunamente os presentes autos.

7. Dessa forma, a razão que motivava o sobrestamento do Processo TC 033.752/2011-7 não mais subsistia, já que o TCU se manifestara quanto ao mérito do Processo TC 025.169/2011-4, assim, o relator determinou à Sefip o apensamento daqueles autos ao TC 025.169/2011-4 (peça 17 do Processo TC 025.169/2011-4).
8. Ademais, por meio do próprio Acórdão 3157/2012 – Plenário (item 1.8), o TCU determinou à Comissão de Jurisprudência avaliar a pertinência da revogação da Súmula 199. E, assim, o Ministro Walton Alencar Rodrigues proferiu o Despacho juntado à peça 20 do Processo TC 025.169/2011-4, determinando à Dijur que se pronunciasse conclusivamente sobre a proposta de revogação da Súmula 199.
9. A Dijur, em instrução juntada à peça 21 do Processo TC 025.169/2011-4, após descrever o histórico processual até então havido, propôs ao fim, a revogação da Súmula 199, com o argumento de que haveria, em processo de aprovação no âmbito do TCU, propostas de alteração do Regimento Interno do TCU, da Instrução Normativa – IN TCU 55/2007 e da Resolução TCU 206/2007 que, caso viessem a ser aprovadas, tornariam desnecessária a Súmula 199.
10. Para fundamentar seu argumento, a auditora da Dijur cita, a título de exemplo, uma proposta de inclusão de artigo à IN TCU 55/2007 e também à Resolução TCU 206/2007, o que supriria a lacuna deixada pela revogação da Súmula 199: ‘§ 8º Se o ato inicial ou de alteração a ser anulado já tiver sido registrado, o ato administrativo que determina a sua anulação não produzirá efeitos até deliberação do Tribunal sobre a matéria’.
11. De fato, um dos requisitos das súmulas é que seu conteúdo não esteja positivado, conforme se verifica no inciso V do art. 6º da Portaria 01, de 6 de junho de 1996, que aprovou o Regulamento da Comissão de Jurisprudência do TCU:

‘Art. 6º. Os projetos de Súmula de iniciativa da Comissão de Jurisprudência são os originados de anteprojetos elaborados pela Divisão de Jurisprudência que observará, sempre que possível, as seguintes diretrizes:

 - I - tratar-se de jurisprudência em que os julgados se mostrem uniformes e reiterados;
 - II - haver, pelo menos, três precedentes sobre o assunto;
 - III - haver, no mínimo, dois relatores distintos dos precedentes;
 - IV - a legislação que fundamenta o assunto deve, em princípio, estar em vigência;
 - V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal; e
 - VI - as deliberações terem sido, preferencialmente, emanadas dos três Colegiados.’
12. As alterações normativas em curso, a que se referiu a auditora da Dijur em sua instrução (peça 21 do Processo TC 025.169/2011-4), constaram, inicialmente do Processo TC 008.630/2013-5, instaurado pela Sefip em cumprimento ao item 1.5 do Acórdão 3157/2012 – Plenário. O Processo TC 008.630/2013-5, contudo, foi encerrado sem que o TCU se manifestasse sobre as propostas de alteração das normas que poderiam impactar a Súmula 199.
13. Isso porque o Tribunal entendeu que propostas de alterações normativas demandavam a constituição de processo específico de projeto de ato normativo, de modo a se observar o adequado rito processual, com abertura de prazo para apresentação de emendas pelos Ministros e sugestões pelos



Ministros-Substitutos e pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (arts. 73 ao 84 do Regimento Interno do TCU). E, assim, o Tribunal determinou, por meio do Acórdão TCU 2473/2013 – Plenário, proferido no Processo TC 008.630/2013-5, à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex:

ACÓRDÃO Nº 2473/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.630/2013-5.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip e Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a processo administrativo que trata do Relatório resultante do estudo efetuado por grupo de trabalho constituído, conforme Ordem de Serviço-CCG n. 1/2013, para revisar toda a legislação referente ao exame e registro de atos de pessoal, em cumprimento ao Acórdão n. 3.095/2012 – Plenário.

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

[...]

9.2. nos termos dos arts. 73 ao 84 e 154, inciso III, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 19 da Resolução/TCU n. 175/2005, determinar à Segecex que constituía processo específico de projeto de atos normativos para apreciação das alterações sugeridas no Regimento Interno/TCU, na Instrução Normativa/TCU n. 55/2007 e na Resolução/TCU n. 206/2007, nos moldes apresentados pelo Grupo de Trabalho, de que trata a Ordem de Serviço-CCG n. 1/2013, bem como que encaminhe os autos à Presidência para sorteio de ministro relator;

9.3. determinar à Segecex que, ao constituir o processo de que trata o subitem anterior, providencie a juntada àqueles autos do arquivo relativo às minutas da Instrução Normativa/TCU n. 55/2007, da Resolução n. 206/2007 e de parte do Regimento Interno/TCU, elaboradas pelo Relatório do Grupo de Trabalho, respectivamente Peças ns. 4, 5 e 6 destes autos, bem como das Peças ns. 2, 17/20;

14. Dessa forma, em atenção ao Acórdão TCU 2473/2013 – Plenário, o Processo TC 027.016/2013-7 foi autuado e um grupo de trabalho foi constituído, com o intuito de apreciar as propostas de alteração do Regimento Interno do TCU, da IN TCU 55/2007 e da Resolução TCU 206/2007.
15. Considerando, dessa forma, as propostas de alterações normativas em tramitação no TCU, a Dijur, conforme já informado, propôs a revogação da Súmula 199 (peça 21 do TC 025.169/2011-4). Essa proposta é idêntica àquela feita pela Sefip (peças 18 e 19 do Processo TC 025.169/2011-4).
16. A proposta de revogação da Súmula 199 feita pela Sefip e pela Seses, contudo, não foi acolhida. Com efeito, o Ministro Walton Alencar Rodrigues entendeu que, como as alterações normativas que tornariam dispensável a Súmula 199 remanesçam pendentes de aprovação pelo TCU, não seria o momento de determinar a revogação da Súmula 199. Em lugar disso, o Ministro determinou o sobrestamento do feito até a apreciação definitiva do Processo TC 027.016/2013-7, oportunidade em que a Dijur/Seses faria os autos conclusos à Comissão de Jurisprudência (peça 23 do Processo TC 025.169/2011-4).



17. O Processo TC 027.016/2013-7 foi posteriormente apensado ao Processo TC 016.305/2012-4, conforme andamento processual do dia 26/10/2016, registrado em seu histórico. Este processo, por sua vez, já tivera uma primeira apreciação por meio do Acórdão 3188/2014 – Plenário, anteriormente ao citado apensamento. Eis o teor do Acórdão 3188/2014 – Plenário:

ACÓRDÃO Nº 3188/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.305/2012-4
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), Secretaria de Recursos (Serur) e Consultoria Jurídica (Conjur), Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex).
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes aos estudos desenvolvidos pelo

Grupo de Trabalho – GT, instituído pela Portaria Conjunta Segecex/Segepres nº 1, de 7/5/2012, publicada no BTCU 16, e republicada no BTCU 22, de 18/6/2012, como Portaria Conjunta Segecex/Segepres nº 4, com o objetivo de promover estudos sobre os exercícios do contraditório e da ampla defesa em processos de controle externo, cujo resultado foi utilizado como fundamento para propostas de alteração da Resolução-TCU 36/1995, alterada pela Resolução-TCU 213/2008

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

9.1. arquivar o projeto da alteração da Resolução-TCU 36/1995;

9.2. encaminhar os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho – GT, instituído pela Portaria Conjunta Segecex/Segepres nº 1, de 7/5/2012, publicada no BTCU 16, e republicada no BTCU 22, de 18/6/2012, como Portaria Conjunta Segecex/Segepres nº 4, à Comissão de Regimento deste Tribunal, para que, a partir do estudo e do acompanhamento da evolução da jurisprudência sobre o assunto no Supremo Tribunal Federal e no próprio TCU, avalie a oportunidade e a conveniência de futura positividade da matéria no âmbito do Regimento Interno deste Tribunal.

18. Essa não foi uma apreciação definitiva no processo, como se depreende da parte final do voto do Acórdão 3188/2014 – Plenário:

Ante o exposto, e por entender que a questão ora examinada não está suficientemente consolidada para acolhimento da proposta de alteração de dispositivos da Resolução-TCU 36/1995, nos termos do Anexo I, bem como considerando a sugestão do Grupo de Trabalho quanto ao encaminhamento dos autos à Comissão de Regimento para análise da inclusão dos §§ 8º e 9º ao art. 250 do RITCU, na forma apresentada no texto do Anexo II, proponho: a) arquivamento do projeto da alteração da Resolução-TCU 36/1995; b) encaminhamento dos autos à referida Comissão de Regimento para que, a partir do estudo e do acompanhamento da evolução da jurisprudência sobre o assunto no Supremo Tribunal Federal e no próprio TCU, avalie a oportunidade e a conveniência de futura positividade da matéria no âmbito do Regimento Interno deste Tribunal.

19. Assim, o TC 016.305/2012-4 retornou ao gabinete do presidente da Comissão Permanente de Regimento, onde foram apensados a ele outros sete processos que tratavam de estudos e propostas com vistas ao aperfeiçoamento do Regimento Interno do Tribunal, inclusive o TC 027.016/2013-7 (peça 21 do TC 016.305/2012-4).



20. Após outros movimentos processuais e novos apensamentos de documentos atinentes ao tema tratado no processo, o TC 016.305/2012-4 acabou por ser arquivado em 25/7/2019 (peça 45), em razão da determinação contida no despacho do relator (peça 44).

21. Portanto, como ocorreu o encerramento definitivo do assunto tratado no TC 027.016/2013-7, com o arquivamento do TC 016.305/2012-4, levanta-se o sobrestamento dos autos em tela (Processo TC 025.169/2011-4), em cumprimento ao Despacho de peça 23, para que a Dijur se pronuncie sobre a pertinência da revogação da Súmula 199 do TCU.

Mérito:

22. Conforme se pôde verificar em linhas pretéritas, a discussão sobre a pertinência ou não da manutenção da Súmula 199 vinculou-se à possibilidade de positivação de seu conteúdo jurídico. Isso porque um dos requisitos para a aprovação – e, portanto, manutenção de uma súmula – é que sua tese não esteja contida em nenhum dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal (art. 6º, inciso V, da Portaria 01, de 6 de junho de 1996).

23. A tese da Súmula 199, publicada em 1982, é que a autoridade administrativa competente para a concessão de aposentadorias, pensões e reformas não pode, sem a autorização do TCU, cancelar ato já registrado pela Corte de Contas. Eis o texto da Súmula 199:

Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

24. Ao retornar os autos para instrução desta diretoria, em setembro de 2019, cumpre verificar se há atualmente norma que tenha positivado o conteúdo da Súmula 199. De fato, as previsões da Sefip e da Seses se concretizaram e uma norma materializou no mundo jurídico o conteúdo da Súmula 199. Trata-se da IN TCU 78, de 21 de março de 2018. Essa Instrução Normativa, que revogou a IN TCU 55/2007, inovou em inúmeros aspectos relativos ao envio, processamento e tramitação de atos sujeitos a registro no âmbito do TCU.

25. Entre as inovações inauguradas pela IN TCU 78/2018 está a ampliação do artigo dedicado aos atos não sujeitos a registro, mas cujas informações deverão ser enviadas para o TCU: o artigo terceiro. De fato, na IN TCU 55/2007, o art. 3º previa apenas três dessas modalidades de atos: desligamento de servidor; cancelamento de concessão e cancelamento de desligamento. Eis o art. 3º tal como previsto na IN TCU 55/2007:

Art. 3º Embora não sujeitos a registro, deverão ser enviadas ao Tribunal, pela autoridade administrativa responsável, informações relativas aos seguintes atos:

I - desligamento de servidor;

II - cancelamento de concessão;

III - cancelamento de desligamento.

Parágrafo único. Não deverão ser remetidos ao Tribunal atos de desligamento ou cancelamento que gerem o pagamento de pensão.

26. Já a IN TCU 78/2018 disciplinou de maneira diversa a matéria relativa aos atos não sujeitos a registro, mas cujas informações deverão ser enviadas ao Tribunal, não só ampliando esse rol, criando outras espécies de atos, como também definindo normas procedimentais dirigidas aos órgãos e entidades jurisdicionados competentes para a concessão de admissões, aposentadorias, reformas e pensões. Esta é a nova disciplina do art. 3º da IN 78/2018:

Art. 3º Embora não sujeitas a registro, deverão ser enviadas ao Tribunal, pela autoridade administrativa responsável, informações relativas a

I - desligamento de servidor;

II - cancelamento de concessão;

III - restabelecimento de admissão;

IV - exclusão de beneficiário;

V - anulação de admissão;

VI - anulação de concessão.



27. Entre as espécies de atos não sujeitos a registro previstas no art. 3º interessa ao estudo da Súmula 199 aquelas previstas nos incisos II, IV e VI desse artigo: cancelamento de concessão, exclusão de beneficiário e anulação de concessão. Os demais incisos do artigo se referem a admissões, espécie de ato não abrangida pela Súmula 199. De fato, como visto alhures, a Súmula 199 se refere a cancelamento de atos de aposentadoria, reformas e pensões já registrados pelo TCU.
28. Os parágrafos do artigo 3º cuidam de dar maiores orientações aos órgãos jurisdicionados, quando do envio das informações de que trata o *caput*, assim como de especificar as subespécies de atos previstas nos incisos enunciados no mesmo *caput*. E, assim, o parágrafo 4º estatui as subespécies de cancelamento de concessão e o 5º, as de exclusão de beneficiário; o parágrafo 6º prevê outra subespécie de cancelamento de ato. *In verbis*:
- § 1º As informações de que tratam os incisos do *caput* deste artigo deverão ser consignadas no ato de admissão ou de concessão já cadastrado no e-Pessoal.
- § 2º Os dados constantes do *caput*, relacionados a atos que foram cadastrados no sistema Sisac, também deverão ser informados pelo e-Pessoal.
- § 3º Não deverão ser remetidos ao Tribunal informações de desligamento ou de cancelamento em casos de falecimento.
- § 4º Constitui cancelamento de concessão no e-Pessoal a extinção do ato decorrente de:
- I - reversão de aposentadoria a pedido do interessado;
 - II - reversão de aposentadoria por invalidez insubsistente;
 - III - retorno do aposentado à atividade;
 - IV - exclusão de todos os beneficiários em ato de pensão;
 - V - renúncia ao benefício;
 - VI - apreciação pela ilegalidade, nos termos do § 3º do art. 19 desta instrução normativa;
 - VII - outros.
- § 5º Constitui exclusão do beneficiário a supressão de pagamento do pensionista em razão de:
- I - invalidez insubsistente ou cessação da incapacidade;
 - II - atingimento da idade limite prevista em lei;
 - III - renúncia ao benefício;
 - IV - falecimento;
 - V - atingimento de prazo previsto em lei para percepção do benefício;
 - VI - decisão judicial, determinação do Tribunal de Contas da União ou revisão administrativa;
 - VII - outras hipóteses previstas em lei.
- § 6º Os casos de exclusão de beneficiário de que trata o § 5º constituirão cancelamento de concessão quando não restar beneficiários no ato.
29. Já o 7º parágrafo do artigo 3º prevê regras a serem observadas pelos órgãos jurisdicionados ao anular atos, tanto de admissão, quanto de concessão, já registrados ou não registrados pelo TCU:
- § 7º As informações relativas a anulação de admissão ou anulação de concessão devem ser prestadas no ato inicial ou de alteração, eivado de ilegalidade, observado o seguinte:
- I - ato editado há menos de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;
 - II - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, se comprovada a má-fé, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;
 - III - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação do ato no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;
 - IV - ato registrado pelo TCU há menos de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;
 - V - ato registrado pelo TCU há mais de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, se comprovada a má-fé, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios.
30. A exegese do artigo 3º demonstra, portanto, que a IN TCU 78/2018 supriu a lacuna normativa até então existente e disciplinou, com detalhes, como a autoridade administrativa deve agir caso surja a necessidade de desfazer um ato de aposentadoria, pensão ou reforma já registrado pelo TCU, seja por



motivo de conveniência e oportunidade (esfera da discricionariedade administrativa), seja por motivo de ilegalidade.

31. Com efeito, caso queira (na esfera da discricionariedade administrativa) ou deva (por razões de legalidade) desfazer um ato de aposentadoria, pensão ou reforma já registrado pelo TCU, a autoridade administrativa deverá cumprir os ditames do art. 3º da IN TCU 78/2018, para cancelar ou anular o ato de concessão, conforme o caso.
32. O fato de a IN TCU 78/2018 ter normatizado o desfazimento de atos de aposentadoria, pensão e reforma já registrado pelo TCU afeta sobremaneira a razão de existir da Súmula 199, já que: 1) a questão jurídica tratada na Súmula está contida naquilo que a IN TCU 78/2018 veio a positivar; 2) um dos requisitos de uma súmula é que sua tese não esteja contida em nenhum dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do TCU (art. 6, inciso V, da Portaria TCU 01, de 6 de junho de 1996).
33. Dessa forma, por estar seu conteúdo jurídico positivado, propõe-se a revogação da Súmula 199 e o arquivamento destes autos.

‘DESPACHO

Trata-se de processo instaurado em razão da determinação constante do item 1.8 do Acórdão 3.157/2012-Plenário, nos seguintes termos: *‘encaminhar à Comissão de Jurisprudência do TCU o presente processo, para que seja avaliada a pertinência de revogação da Súmula-TCU nº 199, ante o fato de que o regramento ali disposto não encontra mais amparo na jurisprudência dominante do TCU nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro perante esta Corte de Contas’* (peça 9).

2. Encaminhados os autos ao então Presidente da Comissão de Jurisprudência, Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram eles remetidos à Divisão de Jurisprudência da Secretaria de Sessões do Tribunal (Dijur/Seses), que se manifestou pelo apensamento dos presentes autos ao TC 033.752/2011-7, bem como pela remessa de ambos os processos à antiga Sefip, para que se pronunciasse conclusivamente quanto à nova redação ou revogação da Súmula 199 (peças 15 e 16).

3. Acolhida a manifestação pela Presidência da Comissão de Jurisprudência, foram os autos remetidos à antiga Sefip, que se manifestou pela revogação da Súmula 199, entendendo, ainda, ser desnecessária a edição de nova súmula pelo Tribunal para criar regramento acerca da questão, em razão de o tema estar sendo devidamente tratado no âmbito do TC-008.630/2013-5 (peças 18 e 19).

4. Após a manifestação da Sefip, o Presidente da Comissão de Jurisprudência restituiu os autos à Dijur/Seses, a fim de que a referida unidade se pronunciasse, conclusivamente, quanto à nova redação ou revogação da Súmula 199 (peça 20).

5. Ao se manifestar sobre a questão, a Dijur/Seses também se manifestou pela revogação da Súmula 199, da seguinte forma: *‘considerando que opção pela revogação da Súmula, em vez da alteração de seu conteúdo, decorre da expectativa de modificação normativa, propomos, adicionalmente, que seja encaminhado cópia da deliberação que vier a ser adotada ao relator do processo de alteração normativa (TC-027.016/2013-7), para fins de ciência’* (peças 21 e 22).

6. O então Presidente da Comissão de Jurisprudência determinou o sobrestamento dos presentes autos, até a apreciação definitiva do TC 027.016/2013-7, por considerar que *‘o Plenário não apreciou as propostas de alteração da Instrução Normativa/TCU nº 55/2007, da Resolução nº 206/2007 e de parte do Regimento Interno do TCU, a abranger aspectos versados no enunciado sumular. O processo que trata do projeto desses novos atos normativos foi autuado no TC 027.016/2013-7 e aguarda sorteio de Relator’* (peça 23).

7. Após o julgamento do TC 027.016/2013-7, a Dijur/Seses manifestou-se novamente nos presentes autos pela revogação da Súmula 199, com o conseqüente arquivamento do processo, ao argumento de que *‘o fato de a IN TCU 78/2018 ter normatizado o desfazimento de atos de aposentadoria, pensão e reforma já registrado pelo TCU afeta sobremaneira a razão de existir da Súmula 199, já que: 1) a questão jurídica tratada na Súmula está contida naquilo que a IN TCU 78/2018 veio a positivar; 2) um dos requisitos de uma súmula é que sua tese não esteja contida em nenhum dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do TCU (art. 6, inciso V, da Portaria TCU 01, de 6 de junho de 1996)’* (peças 24 e 25).



8. Os autos, então, me vieram conclusos para pronunciamento, na condição de atual Presidente da Comissão de Jurisprudência.

9. O art. 6º, inciso V, da Portaria TCU 1/1996, que aprovou o Regulamento da Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, estabelece que:

‘Art. 6º Os projetos de Súmula de iniciativa da Comissão de Jurisprudência são os originados de anteprojetos elaborados pela Divisão de Jurisprudência que observará, sempre que possível, as seguintes diretrizes:

[...]

V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal;

[...]’ (grifos acrescentados).

10. A súmula que se pretende ver revogada e/ou com sua redação alterada apresenta o seguinte teor:

Súmula 199

‘Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.’

11. Já a Instrução Normativa TCU 78/2018, que dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal, assim estabeleceu quanto à matéria tratada no referido enunciado de súmula:

‘Art. 3º Embora não sujeitas a registro, deverão ser enviadas ao Tribunal, pela autoridade administrativa responsável, informações relativas a:

[...]

§ 7º As informações relativas a anulação de admissão ou anulação de concessão devem ser prestadas no ato inicial ou de alteração, eivado de ilegalidade, observado o seguinte:

I - ato editado há menos de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

II - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, se comprovada a má-fé, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

III - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação do ato no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

IV - ato registrado pelo TCU há menos de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

V - ato registrado pelo TCU há mais de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, se comprovada a má-fé, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios.’

12. Como se vê, realizando-se o cotejo entre o teor da Súmula 199 e a disciplina constante do art. 3º, § 7º, da Instrução Normativa TCU 78/2018, verifica-se que a tese constante do enunciado sumular foi inteiramente regulamentada por este Tribunal, daí o acerto, a meu ver, da proposta da Diretoria de Jurisprudência/SESES, no sentido da revogação da referida súmula.



13. Ante o exposto, acolhendo a manifestação da Diretoria de Jurisprudência/SESES, encaminho os presentes autos, respectivamente, aos Ministros Augusto Nardes e Aroldo Cedraz, para a manifestação de Suas Excelências na qualidade de membros da Comissão de Jurisprudência.

À Seses, para a adoção das providências cabíveis.’

Brasília, 9 de outubro de 2023

(Assinado eletronicamente)

Benjamin Zymler

Relator’

‘DESPACHO

Trata-se de processo instaurado em razão da determinação constante do item 1.8 do Acórdão 3.157/2012-Plenário, nos seguintes termos: *‘encaminhar à Comissão de Jurisprudência do TCU o presente processo, para que seja avaliada a pertinência de revogação da Súmula-TCU nº 199, ante o fato de que o regramento ali disposto não encontra mais amparo na jurisprudência dominante do TCU nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro perante esta Corte de Contas’* (peça 9).

2. A súmula 199, que se pretende ver revogada apresenta o seguinte teor:

‘Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.’

3. Em Despacho de peça 26, o Ministro Benjamin Zymler, Presidente da Comissão de Jurisprudência desta Corte e relator do feito, ratifica em síntese os elementos que fundamentam o cancelamento da referida Súmula e encaminha o feito ao meu Gabinete, para meu pronunciamento sobre a matéria, na condição de membro da Comissão de Regimento.

4. Naquela oportunidade, o Exmo. Presidente da Comissão de Jurisprudência registrou:

‘12. Como se vê, realizando-se o cotejo entre o teor da Súmula 199 e a disciplina constante do art. 3º, § 7º, da Instrução Normativa TCU 78/2018, verifica-se que a tese constante do enunciado sumular foi inteiramente regulamentada por este Tribunal, daí o acerto, a meu ver, da proposta da Diretoria de Jurisprudência/SESES, no sentido da revogação da referida súmula.’

5. Com efeito, conforme verifico nos autos, o conteúdo da Súmula em discussão encontra-se positivado expressamente no § 7º do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 78/2018, de modo que se torna desnecessário referido conteúdo sumular, e até mesmo porque, nessas circunstâncias, encontra-se ausente um dos seus principais requisitos formais, expresso no Regulamento da Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme igualmente registrado no Despacho do eminente Relator:

‘9. O art. 6º, inciso V, da Portaria TCU 1/1996, que aprovou o Regulamento da Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, estabelece que:

‘Art. 6º Os projetos de Súmula de iniciativa da Comissão de Jurisprudência são os originados de anteprojetos elaborados pela Divisão de Jurisprudência que observará, sempre que possível, as seguintes diretrizes:

[...] V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal;

[...]’ (grifos acrescidos).’

6. Assim, com fulcro no art. 5º, inciso VII, da Resolução-TCU 46/1996, considerando que o cancelamento da Súmula 199 está adequadamente amparado na existência de regulamentação expressa da matéria, disposta no art. 3º da Instrução Normativa-TCU 78/2018, o que torna desnecessário referido conteúdo



sumular, alinhando-me sem reservas à proposição de cancelamento da referida Súmula e ao arquivamento dos autos.

Por fim, em cumprimento ao Despacho do Presidente da Comissão de Jurisprudência (peça 26), encaminho os autos ao Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, para manifestação de Sua Excelência.

Brasília, 17 de novembro de 2023

(Assinado eletronicamente)

Augusto Nardes
Relator

‘DESPACHO

Manifesto concordância quanto à proposta de cancelamento da Súmula 199, de acordo com a instrução da Diretoria de Jurisprudência/Seses (peças 24 e 25), alinhando-me aos despachos proferidos pelos Exmos. Ministros Benjamin Zymler (peça 26) e Augusto Nardes (peça 27).

Encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões, para continuidade do feito junto à Comissão Permanente de Jurisprudência.

Brasília, 20 de dezembro de 2023

(Assinado eletronicamente)

Aroldo Cedraz
Relator”

2. Por fim, o presidente da Comissão de Jurisprudência, Ministro Relator Benjamin Zymler, concluiu nos seguintes termos (peça 29):

“DESPACHO

Trata-se de processo instaurado em razão da determinação constante do item 1.8 do Acórdão 3.157/2012-Plenário, nos seguintes termos: *‘encaminhar à Comissão de Jurisprudência do TCU o presente processo, para que seja avaliada a pertinência de revogação da Súmula-TCU nº 199, ante o fato de que o regramento ali disposto não encontra mais amparo na jurisprudência dominante do TCU nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro perante esta Corte de Contas’* (peça 9).

2. Após o regular trâmite processual, a Dijur/Seses manifestou-se pela revogação da Súmula 199, com o consequente arquivamento do processo, ao argumento de que *‘o fato de a IN TCU 78/2018 ter normatizado o desfazimento de atos de aposentadoria, pensão e reforma já registrado pelo TCU afeta sobremaneira a razão de existir da Súmula 199, já que: 1) a questão jurídica tratada na Súmula está contida naquilo que a IN TCU 78/2018 veio a positivar; 2) um dos requisitos de uma súmula é que sua tese não esteja contida em nenhum dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do TCU (art. 6, inciso V, da Portaria TCU 01, de 6 de junho de 1996)’* (peças 24 e 25).

3. Na condição de Presidente da Comissão de Jurisprudência, exarei despacho acolhendo a manifestação da Diretoria de Jurisprudência/SESES e encaminhei os presentes autos, respectivamente, aos Ministros Augusto Nardes e Aroldo Cedraz, para a manifestação de Suas Excelências na qualidade de membros da Comissão de Jurisprudência.



4. O Ministro Augusto Nardes, com fulcro no art. 5º, inciso VII, da Resolução-TCU 46/1996, e considerando que o cancelamento da Súmula 199 está adequadamente amparado na existência de regulamentação expressa da matéria, disposta no art. 3º da Instrução Normativa-TCU 78/2018, tornando desnecessário o referido conteúdo sumular, alinhou-se, sem reservas, à proposição de cancelamento da referida súmula e ao arquivamento dos autos.

5. O Ministro Aroldo Cedraz, da mesma forma, manifestou concordância quanto à proposta de cancelamento da Súmula 199, de acordo com a instrução da Diretoria de Jurisprudência/Seses (peças 24 e 25), alinhando-se aos despachos já proferidos às peças 26 e 27).

6. Concluídos, pois, os trabalhos a cargo deste colegiado, tão logo procedida à apresentação do projeto em Plenário, este processo deverá ser encaminhado à Presidência do Tribunal, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 46/1996, para sorteio de relator.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio processo autuado em cumprimento à determinação contida no subitem 9.5 do Acórdão 1.968/2011-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que determinou à antiga Sefip que elaborasse “*procedimento para encaminhamento e processamento dos atos que visem anular, parcial ou integralmente, atos já registrados por esta Corte*”.

2. Por meio do Acórdão 3.157/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo, determinou-se o encaminhamento dos presentes autos à Comissão de Jurisprudência do TCU para avaliação e pertinência da revogação da Súmula TCU 199, por não encontrar mais amparo na jurisprudência aqui dominante nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro desta Corte de Contas (subitem 1.8).

3. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, presidente da Comissão de Jurisprudência à época, remeteu os autos à Divisão de Jurisprudência da Secretaria das Sessões do Tribunal (Dijur/Seses), em atendimento ao citado subitem 9.5, e os encaminhou à antiga Sefip, a fim de que promovesse o seu apensamento aos do TC 033.752/2011-7 (também autuado por determinação do Acórdão 1.968/2011-TCU-Plenário), bem como se pronunciasse conclusivamente quanto a nova redação ou revogação da súmula (peças 14 e 17).

4. Em resposta, a antiga unidade instrutora se manifestou pela revogação do verbete e desnecessidade de edição de um novo pelo Tribunal para criar regramento acerca da questão, em razão de o tema estar sendo devidamente tratado no âmbito do TC 008.630/2013-5 (constituído em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.968/2011-TCU-Plenário e aos subitens 1.5 e 1.6 do Acórdão 3.157/2012-TCU-Plenário); desse modo, sugeriu que o TC 033.752/2011-7 fosse desapensado do presente processo e apensado ao TC 008.630/2013-5 (peça 18).

5. Os autos foram, então, restituídos à Dijur/Seses, que se pronunciou pela revogação da súmula. Adicionalmente, destacou que a opção pela revogação do enunciado, em vez da alteração de seu conteúdo, decorreu da expectativa de modificação normativa e propôs que fosse encaminhada cópia da deliberação a ser adotada ao relator do processo de alteração da Instrução Normativa TCU 55/2007, da Resolução 206/2007 e de parte do Regimento Interno do TCU (TC 027.016/2013-7), para fins de ciência. Por fim, destacou que o TC-033.752/2011-7 deveria permanecer apensado a estes autos, e não transferido para ao TC 008.630/2013-5, como sugeriu a Sefip (peças 21 e 22).

6. Na sequência, o então presidente da Comissão de Jurisprudência determinou o sobrestamento deste processo até a apreciação definitiva do TC 027.016/2013-7 (peça 23).



7. Após o seu deslinde, a Dijur/Seses manifestou-se novamente pela revogação da Súmula TCU 199, com o consequente arquivamento do processo, baseando-se nos seguintes argumentos (peça 24):

“o fato de a IN TCU 78/2018 ter normatizado o desfazimento de atos de aposentadoria, pensão e reforma já registrado pelo TCU afeta sobremaneira a razão de existir da Súmula 199, já que: 1) a questão jurídica tratada na Súmula está contida naquilo que a IN TCU 78/2018 veio a positivar; 2) um dos requisitos de uma súmula é que sua tese não esteja contida em nenhum dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do TCU (art. 6, inciso V, da Portaria TCU 01, de 6 de junho de 1996)”

8. O Ministro Benjamin Zymler, presidente da Comissão de Jurisprudência e relator do feito, acolheu o posicionamento e ratificou, em síntese, os elementos que fundamentaram o cancelamento do verbete, dos quais se extrai:

“12. Como se vê, realizando-se o cotejo entre o teor da Súmula 199 e a disciplina constante do art. 3º, § 7º, da Instrução Normativa TCU 78/2018, verifica-se que a tese constante do enunciado sumular foi inteiramente regulamentada por este Tribunal, daí o acerto, a meu ver, da proposta da Diretoria de Jurisprudência/SESES, no sentido da revogação da referida súmula.”

9. Por último, encaminhou os autos aos gabinetes dos Ministros Augusto Nardes e Aroldo Cedraz para pronunciamento sobre a matéria, na condição de então membros da Comissão de Regimento. As manifestações de Suas Exas. foram consentâneas no sentido de que o conteúdo da mencionada súmula se encontra expresso no § 7º do art. 3º da Instrução Normativa TCU 78/2018, a justificar seu cancelamento.

10. Em derradeiro pronunciamento, o Ministro Benjamin Zymler concluiu os trabalhos a cargo da Comissão de Jurisprudência e encaminhou os autos à Presidência do Tribunal para sorteio de relator.

11. Diante do necessário e breve relato do trâmite processual e seus desdobramentos, entendo não restar controvérsia quanto ao adequado cancelamento do enunciado.

12. Como bem destacado pelos meus pares, existe regulamentação expressa da matéria no art. 3º da Instrução Normativa TCU 78/2018, o que se depreende da leitura de ambos os dispositivos cotejados:

- Súmula 199: “Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.”

- Art. 3º da IN 78/2018: Embora não sujeitas a registro, deverão ser enviadas ao Tribunal, pela autoridade administrativa responsável, informações relativas a:

[...] § 7º As informações relativas a anulação de admissão ou anulação de concessão devem ser prestadas no ato inicial ou de alteração, eivado de ilegalidade, observado o seguinte:

I - ato editado há menos de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

II - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal anular o ato, se comprovada a má-fé, prestar a informação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

III - ato editado há mais de cinco anos e pendente de registro pelo TCU, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação do ato no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

IV - ato registrado pelo TCU há menos de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios;

V - ato registrado pelo TCU há mais de cinco anos, independentemente da data de edição do ato, se comprovada a má-fé, caberá ao órgão de pessoal solicitar a anulação no e-Pessoal e anexar os documentos comprobatórios.”

Assim sendo, alinho-me inteiramente às propostas de cancelamento da Súmula TCU 199 constantes dos despachos da Comissão de Jurisprudência e dos membros da Comissão de Regimento desta Corte e VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1686/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 025.169/2011-4
- 1.1. Apenso: 033.752/2011-7
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que versam sobre a avaliação e a pertinência da revogação da Súmula TCU 199, por não encontrar mais amparo na jurisprudência dominante deste Tribunal nem nos normativos internos que regem o processamento de atos de pessoal sujeitos a registro por esta Corte;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 15, inciso VII, e 85 a 89 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

 - 9.1. revogar a Súmula TCU 199, da Jurisprudência Predominante do Tribunal de Contas da União, a qual deverá constar da base de enunciados com nota de cancelamento, nos termos do art. 88 do Regimento Interno;
 - 9.2. arquivar o presente processo.
10. Ata nº 34/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1686-34/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 034.297/2018-9.

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

Responsáveis: Carlos Guilherme Alvarenga Reis (005.176.201-38); Cast Informatica S/A (03.143.181/0001-01); Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda. (13.665.064/0001-53); Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Link Consultores e Digitalizacao Ltda. (23.114.739/0001-20); Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71); Paulo de Barros Lyra Filho (296.482.621-87); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Sergio Luiz de Castro (308.374.991-00).

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).

Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB/DF 34.184), representando Link Consultores e Digitalizacao Ltda.; Jessica Monteiro Leite Pannocchia (OAB/SP 414.996), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (OAB/SP 158.198) e outros, representando Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda.; Erica Belletato Cardoso (OAB/SP 235.364), Arthur Juan Moragas (OAB/MG 153.900) e outros, representando Cast Informatica S/A; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Sergio Luiz de Castro; Layse Roanne de Melo Vieira Reis (OAB/DF 46.294), representando Carlos Guilherme Alvarenga Reis; Marcelo Goncalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE 20.582) e Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), representando Tania Maria Hoglund; Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP 196.272), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP 305.226) e outros, representando Rodrigo Sergio Dias; Marcelo Leal de Lima Oliveira (OAB/DF 21.932), representando Linkcon Ltda. - Epp; Christianne de Carvalho Stroppa (OAB/SP 110.674), representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em exame Embargos de Declaração opostos por Link Consultores e Digitalização Ltda. (peças 372), em face do Acórdão 1.616/2023-Plenário, que julgou Tomada de Contas Especial instaurada por determinação do item 9.2 do Acórdão 2.207/2018-Plenário, em que se avaliaram



indícios de irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 38/2017, celebrado entre a Funasa e a Empresa Linkcon, destinado à implantação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

2. Em síntese, em relação à Embargante, a deliberação em tela, proferida por maioria, declarou sua inidoneidade, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, inicialmente pelo prazo de três anos, prazo posteriormente reduzido para um ano, por meio do Acórdão 958/2024-Plenário, item 9.2.

3. Por meio dos presentes aclaratórios, a Embargante aponta a existência de omissão no julgado em razão de suposta “não apreciação de argumentos/provas existentes nos autos, os quais comprovam a ausência de conduta irregular praticada pela Embargante e a ausência de indícios suficientes para lhe atribuir prática de conduta fraudulenta ou participação em suposta fraude”.

4. Apesar de ter sido revel nos presentes autos, a Embargante colaciona resposta à oitiva prestada no âmbito do TC 015.930/2018-1, a qual foi mencionada no âmbito da instrução técnica de peça 338.

5. Nesse sentido, a Embargante reforça que não tinha conhecimento de que o Sr. Daniel Costa Andrade havia utilizado o e-mail corporativo e o papel timbrado da Link Consultores para encaminhar proposta, sendo que a Embargante não outorgou procuração ao Sr. Daniel para apresentar proposta em seu nome, aspecto que não teria sido devidamente apreciado na deliberação aclarada.

6. Resgata a posição defendida pelo MP/TCU, quanto à ausência de provas suficientes para a declaração de inidoneidade de todas as empresas ouvidas nos autos, o que foi acolhido pelo Ministro-Revisor.

7. Assevera também que, no âmbito Acórdão 437/2021 –Plenário (TC 015.930/2018-1), restou reconhecida a ausência de responsabilidade da Link Consultores, em razão da conclusão de que a Embargante não outorgou procuração ao Sr. Daniel e não lhe concedeu permissão para apresentar proposta em seu nome, resultando em contradição entre os julgados.

8. Por fim, a Embargante pondera que sua revelia, nos presentes autos, não poderia implicar a presunção de veracidade dos fatos em epígrafe, devendo-se analisar as provas constantes dos autos, razão pela qual sua condenação não poderia ser mantida.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Embargos de Declaração opostos por Link Consultores e Digitalização Ltda. (peças 372) em face do 1.616/2023-Plenário, que julgou Tomada de Contas Especial instaurada por determinação do item 9.2 do Acórdão 2.207/2018-Plenário, em que se avaliaram indícios de irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 38/2017, celebrado entre a Funasa e a Empresa Linkcon, destinado à implantação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

2. Em síntese, em relação à Embargante, a deliberação em tela, proferida por maioria, declarou sua inidoneidade, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, inicialmente pelo prazo de três anos, posteriormente reduzido para um ano, por meio do Acórdão 958/2024-Plenário, item 9.2.

3. Irresignada, a empresa interpôs os presentes aclaratórios pugnando pelo reconhecimento de omissões e contradições.

4. Preliminarmente, proponho o conhecimento dos referidos Embargos, na medida em que sua interposição observou os requisitos legais e regimentais aplicáveis. Quanto ao mérito, adianto que proponho o acolhimento do pedido da Embargante, no sentido de reformar a deliberação aclarada, afastando sua responsabilidade.



5. Inicialmente, a Embargante aponta a existência de omissão no julgado em razão de suposta “não apreciação de argumentos/provas existentes nos autos, os quais comprovam a ausência de conduta irregular praticada pela Embargante e a ausência de indícios suficientes para lhe atribuir prática de conduta fraudulenta ou participação em suposta fraude”.
6. Apesar de ter sido revel nos presentes autos, a Embargante colaciona síntese da resposta à oitiva prestada por ela no âmbito do TC 015.930/2018-1, a qual foi mencionada nestes autos no âmbito do Parecer do MP/TCU, de peça 315 (em transcrição de excerto da instrução técnica de peça 239), reforçando que não tinha conhecimento de que o Sr. Daniel Costa Andrade havia utilizado o e-mail corporativo e o papel timbrado da Link Consultores para encaminhar proposta (consoante se observa na proposta à peça 260), sendo que a Embargante não outorgou procuração ao Sr. Daniel para apresentar proposta em seu nome, aspecto que não teria sido devidamente apreciado na deliberação aclarada.
7. A Embargante resgata a posição defendida pelo MP/TCU quanto à ausência de provas suficientes para a declaração de inidoneidade de todas as empresas ouvidas nos autos, o que foi acolhido pelo Ministro-Revisor.
8. Assevera também que, no âmbito Acórdão 437/2021 –Plenário (TC 015.930/2018-1), restou reconhecida a ausência de responsabilidade da Link Consultores, em razão da conclusão de que a Embargante não outorgou procuração ao Sr. Daniel e não lhe concedeu permissão para apresentar proposta em seu nome, resultando em contradição entre os julgados.
9. Por fim, a Embargante pondera que sua revelia nos presentes autos não poderia implicar a presunção de veracidade dos fatos em epígrafe, devendo-se analisar as provas constantes dos autos, razão pela qual sua condenação não poderia ser mantida.
10. Inicialmente, permito-me transcrever trecho do Voto condutor em que se examinou a responsabilidade da Embargante (peça 337, p. 18):

“119. Por outro lado, **restou evidenciada a participação da empresa Link Consultores, mediante proposta assinada pelo Sr. Daniel Costa Andrade, na qualidade de Diretor de Serviços da Link Consultores** (peça 260).

120. A propósito, os autos indicam que o Sr. Daniel Costa Andrade, funcionário da LinkCon no bojo da execução do contrato em tela (peça 301, p. 645), ao atender inicialmente o pedido da Funasa, teria enviado proposta sem ao menos a logomarca da empresa proponente, substituindo a proposta horas depois, após receber mensagem eletrônica da CGMTI da Funasa solicitando o envio de “proposta em papel com a logomarca da empresa” (peça 258, p. 2, e-mail de 6/9/2017, às 10:48:19).

121. De toda forma, **diante do envio de proposta supostamente da Link Consultores pelo Sr. Daniel Costa Andrade**, funcionário da Linkcon (peça 301, p. 645), sem qualquer indicativo de atuação prévia ou experiências daquela empresa com serviços referentes especificamente ao objeto contratado, **e ainda considerando a revelia da Link Consultores, a despeito de sua regular notificação** (peça 276), acolho a proposta instrutória pela sua declaração de inidoneidade, na forma estabelecida no artigo 46 da Lei Orgânica” – g.n.

11. A despeito de sua revelia nos presentes autos, há que se considerar a conclusão a que chegou este Relator no Voto condutor do Acórdão 437/2021-Plenário (TC 015.930/2018-1), no sentido de acolher a defesa da Embargante, em razão do seguinte raciocínio:

“37. O envolvimento da Link Consultores decorreu da apresentação de proposta, em nome da empresa, pelo Sr. Daniel Costa Andrade, no valor de R\$ 8,7 milhões. O suposto representante da empresa atuava como consultor na Linkcon Eireli e era empregado da empresa Vitis Consultoria/Alive Technologies. De sua vez, o sócio-administrador da Link Consultores, Marcelo de Almeida, havia sido sócio da empresa Vitis/Alive até janeiro de 2014.



38. Na resposta, a Link Consultores afirmou que a proposta fora elaborada à sua revelia. Alegou que o Sr. Daniel Costa não tinha procuração para representá-la e não era funcionário da empresa, mas apenas havia prestado serviços esporádicos como consultor em algumas contratações.

39. A Sefti entendeu que, como o Sr. Daniel recebia e respondia e-mails em nome da empresa, haveria a presunção *juris tantum* de responsabilidade em vista da aparência de que o consultor estaria agindo em nome da empresa em atos que, se não foram deliberadamente autorizados, foram conscientemente permitidos pelos dirigentes da Link Consultores.

40. Diante da documentação juntada aos autos, devo divergir desse entendimento da unidade técnica.

41. Conforme se verifica na fl. 01 da peça 12, a solicitação de cotação de preços foi enviada pela SR/DNIT/SE ao e-mail da empresa Vitis Consultoria/Alive e foi respondida pelo Sr. Daniel Costa Andrade com esse mesmo endereço, assinando em nome da própria Vitis:

Re: Pesquisa de Mercado

Comercial Vitis <comercial@vitisconsultoria.com.br>
sex 22/12/2017 18:01

Para: Lucas De Jesus Parente <lucas.parente@dnit.gov.br>
Cc: Eldonor Targino Caldas Junior <eldonor.targino@dnit.gov.br>

📎 1 anexo
PROPOSTA DNIT SE.docx

Prezados

Segue em anexo a proposta solicitada.

Atenciosamente
Daniel Andrade
Comercial Vitis Consultoria

De: "Lucas De Jesus Parente" <lucas.parente@dnit.gov.br>
Para: comercial@vitisconsultoria.com.br
Cc: "Eldonor Targino Caldas Junior" <eldonor.targino@dnit.gov.br>
Enviadas: Sexta-feira, 22 de dezembro de 2017 17:06:06
Assunto: Pesquisa de Mercado

Boa tarde,

Solicita-se o envio de orçamento, tendo em vista a necessidade de contratar os serviços descritos em anexo.

42. Já o arquivo anexo ao e-mail de resposta trouxe a proposta comercial formulada em nome da Link Consultores, assinada pelo Sr. Daniel e fazendo referência ao endereço de e-mail corporativo dessa empresa (fls. 53/61-peça 06):

Atenciosamente,

Link Consultores e Digitalização Ltda.
Daniel Costa Andrade
Diretor de Serviços
link@linkcs.com.br
(61) 2191-4900

43. Nessas condições, **há que se dar razão à empresa Link Consultores, pois a consulta não lhe foi dirigida, nem foi por ela respondida.** Além disso, não há comprovação de que o Sr. Daniel tivesse autorização a utilizar o nome da empresa e seu timbre, bem como mencionar o endereço de correio eletrônico da empresa no arquivo anexo. Note-se que o endereço eletrônico aludido não era aquele especificamente atribuído pelas empresas a seus empregados, mas o endereço geral. Consequentemente, não é possível estabelecer a vinculação da Link Consultores com a pesquisa de preços realizada, motivo pelo qual deve ser afastada sua responsabilidade.



44. Embora essa questão não tenha sido levantada no relatório de auditoria, esse é mais um indício de que a pesquisa de preços era inválida e de que ocorreu grave negligência na elaboração do instrumento.

45. Como já explanado anteriormente, Vitis Consultoria era o nome de fantasia da empresa Alive Technologies. Assim, a oitiva da Alive foi motivada pelo fato de ter sido consultada na pesquisa de preços e seu representante, o Sr. Daniel Costa Andrade, atuar como gerente na Linkcon Eireli, empresa beneficiada na contratação. Também foi verificado que o Sr. Marcelo de Almeida, então sócio-administrador da Link Consultores, integrou o quadro societário da Vitis/Alive até 2014” – g.n.

12. No presente caso, estão presentes as mesmas circunstâncias consideradas no raciocínio daquela deliberação (peça 258), razão pela qual estendo ao presente a mesma conclusão.
13. Assim sendo, a par da revelia da Embargante e de a jurisprudência desta Casa considerar que a contradição oponível via embargos de declaração não dizer respeito a outras deliberações do TCU, mas com os termos da própria decisão recorrida, entendo que, ante a similitude das circunstâncias em tela, deve-se reformar o item 9.14 do Acórdão 1.616/2023-Plenário, afastando-se a reponsabilidade da empresa Link Consultores, mantendo-se a condenação das demais empresas.
14. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1687/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.297/2018-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).
 - 3.2. Responsáveis: Carlos Guilherme Alvarenga Reis (005.176.201-38); Cast Informática S/a (03.143.181/0001-01); Ecg Tec Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Link Consultores e Digitalização Ltda. (23.114.739/0001-20); Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71); Paulo de Barros Lyra Filho (296.482.621-87); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Sergio Luiz de Castro (308.374.991-00).
 - 3.3. Recorrente: Link Consultores e Digitalização Ltda. (23.114.739/0001-20).
4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB/DF 34.184), representando Link Consultores e Digitalizacao Ltda.; Jessica Monteiro Leite Pannocchia (OAB/SP 414.996), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (OAB/SP 158.198) e outros, representando Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda.; Erica Belletato Cardoso (OAB/SP 235.364), Arthur Juan Moragas (OAB/MG 153.900) e outros, representando Cast Informatica S/A; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Sergio Luiz de Castro; Layse Roanne de Melo Vieira Reis (OAB/DF 46.294),



representando Carlos Guilherme Alvarenga Reis; Marcelo Gonçalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE 20.582) e Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), representando Tania Maria Hoglund; Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP 196.272), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP 305.226) e outros, representando Rodrigo Sergio Dias; Marcelo Leal de Lima Oliveira (OAB/DF 21.932), representando Linkcon Ltda. - Epp; Christianne de Carvalho Stroppa (OAB/SP 110.674), representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 1.616/2023-Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los;

9.2. reformar a deliberação contida no item 9.14. do Acórdão 1.616/2023-Plenário, atribuindo-lhe a seguinte redação:

“9.14. declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade da empresa Linkcon Ltda. EPP, pelo prazo de três anos, bem como da empresa ECG TEC Serviços de Informática Ltda., pelo prazo de um ano, para participar de licitação na Administração Pública Federal”;

9.3. dar ciência deste Acórdão à Embargante.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1687-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.169/2024-0

Natureza: Monitoramento.



Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senai/RJ) e Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesi/RJ).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DO SUBITEM 9.1 DO ACÓRDÃO 485/2022 – PLENÁRIO, DIRIGIDA AOS DEPARTAMENTOS REGIONAIS DO SENAI E DO SESI NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUSPENSÃO DA PARTICIPAÇÃO DO SESI/RJ E SENAI/RJ NO RATEIO DE DESPESAS DE EXCLUSIVO INTERESSE DA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CUMPRIMENTO DA ALUDIDA DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, o inteiro teor da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), que tratou do monitoramento da determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, proferido nos autos do TC 033.697/2019-1, de minha relatoria (peça 25):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Monitoramento constituído a partir da prolação do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no intuito de acompanhar o cumprimento da determinação constante no subitem 9.1 do referido acórdão, direcionada ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senai/RJ) e ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesi/RJ):

‘9.1. determinar aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, suspendam a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e finalidades do Sesi, definidos nos arts. 4º e 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 57.375/1965, e do Senai, definidos no art. 1º do Regimento aprovado pelo Decreto 494/1962 e atualizado pelo Decreto 6.635/2008, situação que configura desvio de finalidade;’

HISTÓRICO

2. Em 2018, o TCU realizou Levantamento de Auditoria (TC 023.861/2018-5) tendo como objeto o exame dos repasses de recursos pelas entidades do Sistema S às entidades sindicais patronais, incluindo: transferências regulamentares; transferências voluntárias; e o compartilhamento de estruturas, recursos, contratos e projetos, com rateios de despesas entre os entes envolvidos.

3. Foram realizados procedimentos para conferir os percentuais repassados pelas unidades nacionais e regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro do Sesi, Senai, Sesc e Senac às respectivas federações e confederações.

4. No que se refere às transferências realizadas em razão do compartilhamento de estruturas, recursos, contratos e projetos, realizou-se pesquisa com 44 instituições dos sistemas Comércio e



Indústria para apurar o grau de integração administrativa dessas entidades especialmente em relação às suas entidades patronais.

5. No Sistema Indústria, apurou-se que o alto grau de integração administrativa era a regra. Em todas as unidades participantes da amostra, havia compartilhamento de imóveis e funcionários entre as entidades S e os sindicatos patronais, à exceção de São Paulo, onde o imóvel e despesas condominiais eram compartilhados, mas não havia compartilhamento de pessoal com a Federação das Indústrias no Estado de São Paulo (Fiesp).

6. Já no Sistema Comércio, constatou-se na amostra um grau de integração administrativa menor do que no Sistema Indústria, especialmente em relação às federações patronais.

7. Em razão do risco que o rateio dos custos de aquisições/serviços realizados conjuntamente pelas entidades S e entidades sindicais patronais poderia representar para os Serviços Sociais Autônomos, e devido ao fato do Sistema Indústria possuir alto grau de integração administrativa, por meio do Acórdão 834/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o TCU autorizou a realização de auditoria de conformidade nos departamentos nacionais e regionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com o objetivo de identificar possíveis desequilíbrios e desvios de finalidade nos rateios de recursos com as respectivas entidades sindicais patronais.

8. Desta forma, realizou-se auditoria no Sesi e no Senai, no âmbito do TC 033.697/2019-1, com vistas a identificar possíveis desequilíbrios nos critérios de rateio de despesas entre Sesi, Senai, Federações e Instituto Evaldo Lodi (IEL).

9. Ao final da auditoria, apontou-se que os critérios de rateio de despesas compartilhadas não observavam a proporcionalidade do benefício auferido por entidade (Sesi, Senai, Federações e IEL), restando dúvida sobre a vantajosidade dos compartilhamentos.

10. Constatou-se, ainda, a ausência de publicidade dos critérios utilizados para rateio de despesas, das prestações de contas e demais informações necessárias para justificar os repasses realizados pelo Sesi e Senai, a título de acerto de contas, em razão do compartilhamento de imóveis/serviços/atividades entre Sesi, Senai, Federação e IEL.

11. Além disso, observou-se alto percentual de funcionários da Federação trabalhando nas áreas compartilhadas quando comparado ao percentual de funcionários do Sesi e do Senai, o que aumenta o risco das transferências de recursos realizadas entre as entidades.

12. Outro achado foi a existência de áreas de interesse exclusivo ou predominante da Federação incluídas entre as áreas compartilhadas, com alto percentual das despesas sendo arcadas por Sesi e Senai.

13. Por fim, verificaram-se critérios de rateio de despesas imobiliárias e/ou condominiais compartilhadas que não observavam a área (espaço físico) utilizada por entidade.

14. Devido aos achados verificados na auditoria, foi prolatado o Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, com as seguintes determinações (grifos acrescidos):

‘9.1. determinar, com base na Resolução/TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai que apresentem ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência desta deliberação, Plano de Ação que contemple as medidas necessárias para assegurar:

9.1.1. a adoção de critérios objetivos de rateio que, no compartilhamento de estrutura/serviços/processos entre unidades nacionais e regionais do Sistema S com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades, sejam capazes de garantir a proporcionalidade e vantajosidade às entidades do Sistema S nas despesas incorridas conjuntamente, e que evidenciem o benefício auferido individualmente por entidade participante do sistema de compartilhamento;

9.1.2. a ampla publicidade, preferencialmente nos sítios eletrônicos na internet, das informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios



objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

9.2. autorizar a SecexTrabalho que realize, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva dos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro, bem como da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência deste Acórdão, apresentem suas manifestações sobre o achado de auditoria constante do tópico II.4 do Relatório de Auditoria da peça 156: “existência de áreas de interesse exclusivo ou predominante da federação incluídas entre as áreas compartilhadas, com alto percentual das despesas sendo arcadas pelo Sesi e Senai”, relacionada às “atividades sindicais e defesa de interesses dos associados da federação local – administrações regionais da Firjan.”;

9.3. determinar, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020:

9.3.1. aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio Grande do Norte que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado a partir da ciência deste Acórdão, adotem as medidas necessárias para regularizar o registro do edifício sede junto ao cartório de registro de imóveis competente, procedendo-se ao registro da propriedade por parte de cada uma das entidades, de acordo com os valores do terreno (de propriedade da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte – FIERN) e dos valores da edificação e reforma do prédio (realizadas pelo Sesi/RN e pelo Senai/RN), de forma a torná-los coproprietários do imóvel;

9.3.2. ao Departamento Regional do Sesi/AM que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, efetue levantamento das áreas utilizadas pela Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM e pelo IEL e regularize a ocupação do espaço físico de seu imóvel por tais entidades, adotando, com as justificativas pertinentes, a solução jurídica que melhor atenda aos interesses do próprio Sesi/AM, por meio de instrumento legal admitido pelo direito pátrio e aplicável ao caso, devendo, ainda, cada entidade arcar com as despesas condominiais;

9.4. dar ciência, com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, aos Departamentos Nacionais e aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai do Rio de Janeiro e do Amazonas de que, ao demitirem um funcionário que trabalha nas áreas compartilhadas, devem ser apurados os custos da rescisão considerando o tempo de serviço em que o colaborador atuou na área corporativa e o tempo em que o colaborador permaneceu na entidade de origem, em observância à Constituição Federal, art. 37, caput, que estabelece os princípios basilares de toda a administração pública brasileira (legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência) aplicáveis às entidades do Sistema S, além dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, implícitos no texto constitucional;’ (grifos acrescentados)

15. O presente processo de monitoramento se relaciona ao item 9.2 do referido acórdão, referente às medidas deliberativas endereçadas ao Sistema indústria do Rio de Janeiro (Sesi/RJ, Senai/RJ e Firjan).

16. As oitivas foram realizadas por meio dos Ofícios 71614/2020-TCU/Seproc (Senai/RJ – peça 183 do TC 033.697/2019-1), 71615/2020-TCU/Seproc (Sesi/RJ – peça 179 do TC 033.697/2019-1) e 71616/2020-TCU/Seproc (Firjan – peça 180), todos de 18/12/2020.

17. Após prorrogação concedida, as entidades apresentaram resposta conjunta às oitivas em 26/2/2021 (peças 198 a 201 do TC 033.697/2019-1). Foi apresentado também novo pedido de prorrogação de prazo que foi concedido por meio do Acórdão 528/2021-TCU-Plenário de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 213 do TC 033.697/2019-1). Em 26/4/2021, as entidades apresentaram conjuntamente novos elementos (peças 226 e 227 do TC 033.697/2019-1).



18. A antiga Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento, após analisar a referida manifestação das entidades envolvidas no item 9.2 do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, concluiu por rejeitá-la, haja vista a incompatibilidade das despesas das áreas finalísticas da aludida Federação com os objetivos institucionais do Sesi e Senai.

19. Assim, a unidade técnica propôs ao Tribunal (Peças 253 a 255, do TC 033.697/2019-1):

‘i) determinar ao Sesi/RJ e Senai/RJ que suspendam a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos institucionais do Sesi e do Senai; e

ii) autuar processo de Representação, com base no art. 237, incisos V e VI, do Regimento Interno/TCU, para apuração do débito, no período compreendido de 2015 até a data atual, gerado pela participação do Sesi/RJ e Senai/RJ no rateio das mencionadas despesas da Firjan.’

20. A proposta foi parcialmente acolhida pelo Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, uma vez que a solução dada foi de realizar determinação ao Sesi/RJ e Senai/RJ para que calculassem o prejuízo em vez de autuar uma representação com essa finalidade. Nessa linha, foi prolatado o Acórdão 485/2022-TCU-Plenário, de 9/3/2022, com as seguintes deliberações:

‘9.1. determinar aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, suspendam a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e finalidades do Sesi, definidos nos arts. 4º e 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 57.375/1965, e do Senai, definidos no art. 1º do Regimento aprovado pelo Decreto 494/1962 e atualizado pelo Decreto 6.635/2008, situação que configura desvio de finalidade;

9.2. determinar aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, que:

9.2.1. apurem o valor do débito, ocorrido entre o ano de 2015 até o último repasse efetuado neste exercício de 2022, gerado pela participação de Sesi/RJ e Senai/RJ no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e finalidades do Sesi, definidos nos arts. 4º e 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 57.375/1965, e do Senai, definidos no art. 1º do Regimento, aprovado pelo Decreto 494/1962, situação que configura desvio de finalidade;

9.2.2. encaminhem ao TCU planilhas e memórias de cálculo do valor do débito apurado, bem como informem as medidas implementadas para a recuperação do aludido montante junto à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro;

9.3. determinar à SecexDesenvolvimento que monitore o cumprimento das medidas constantes deste Acórdão.’

21. Em face desta deliberação, Sesi/RJ, Senai/RJ e Firjan ingressam com pedido de reexame em 30/3/2022. Após análise, em dezembro de 2022, a Secretaria de Recursos se pronunciou pelo conhecimento do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento (peças 285, 286 e 287 do TC 033.697/2019-1).

22. Após a negativa do pedido de reexame pela Secretaria de Recursos, as entidades apresentaram novos elementos em 14/3/2023 (peça 293 do TC 033.697/2019-1).

23. Em despacho de 18/4/2023, o ministro relator do pedido de recurso, Antônio Anastasia, entendeu ser necessária nova análise da secretaria especializada em recursos (peça 294 do TC



033.697/2019-1):

‘3. Os Departamentos Regionais no Estado do Rio de Janeiro do Sesi e do Senai (Sesi/RJ e Senai RJ) e a Federação das Indústrias no Estado do Rio de Janeiro (Firjan) interpuseram pedido de reexame.

4. Apesar da Secretaria de Recursos, atualmente Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, já ter se pronunciado acerca do recurso interposto (peças 285 a 287), novos elementos foram juntados aos autos. Com isso, entendo ser necessária uma nova análise.

5. Diante disso, encaminho os autos à AudRecursos para exame dos novos elementos acostados aos autos (peça 293), ocorridos após a manifestação da unidade técnica.’

24. Após nova análise, a unidade técnica, Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ratificou o encaminhamento anterior no sentido de conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento (peças 296 e 297 do TC 033.697/2019-1).

25. Contudo, o Ministro-Relator discordou parcialmente do posicionamento da unidade técnica. No voto condutor do Acórdão 42/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o ministro considerou que a falha identificada era praticada há anos e de conhecimento do TCU, sem que tivesse ocorrido determinações para adoção de medidas corretivas, de maneira que a decisão deveria ter efeitos **ex nunc** em observância à segurança jurídica. Medida semelhante a essa já teria sido adotada em outra situação pelo TCU. Citam-se trechos do voto que demonstram esse posicionamento:

‘13. Conforme registrado pelos recorrentes, a falha identificada nos presentes autos que deu azo ao acórdão recorrido era praticada há décadas e de conhecimento do Tribunal, que até a prolação da decisão atacada não havia expedido determinações para adoção de medidas corretivas.

14. Nesse sentido, em observância ao primado da segurança jurídica, no caso concreto os efeitos da decisão recorrida devem ter efeitos **ex nunc**, haja vista o que estabelecem os arts. 23 e 24 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a saber:

‘Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (...)’

15. Registro que esta Corte já adotou medida semelhante ao modular os efeitos do Acórdão 786/2021 – Plenário, proferido no âmbito do TC 016.607/2015-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos, **verbis**:

(...)

16. Portanto, deixo de acolher a proposta da unidade técnica e considero mais justo que seja dado provimento parcial ao recurso em análise, a fim de tornar insubsistente o item 9.2 e subitens do Acórdão 485/2022 – Plenário, tendo em vista as medidas adotadas para a implementação do item 9.1, que corrigiu a irregularidade apontada na decisão recorrida.’

26. Desta forma, foi prolatado o Acórdão 42/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, tornando insubsistente o item 9.2 e subitens do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária,



diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/92 c/c o art. 286 do RI/TCU, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de tornar insubsistente o item 9.2 e subitens do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão aos recorrentes, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

9.3. arquivar os presentes autos.’

27. Ante todo o exposto, restou monitorar o subitem 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário com determinação aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro:

‘9.1. determinar aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, suspendam a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e finalidades do Sesi, definidos nos arts. 4º e 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 57.375/1965, e do Senai, definidos no art. 1º do Regimento aprovado pelo Decreto 494/1962 e atualizado pelo Decreto 6.635/2008, situação que configura desvio de finalidade;

9.3. determinar à SecexDesenvolvimento que monitore o cumprimento das medidas constantes deste Acórdão.’

28. Com a reestruturação da área técnica do TCU ocorrida em janeiro de 2023, a competência para analisar processo envolvendo as entidades integrantes do denominado Sistema S passou a ser da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento (AudAgroAmbiental). Dessa forma, passa-se à análise do cumprimento desse subitem 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário.

29. Em instrução inicial deste monitoramento, realizada em 26/2/2024 (peça 10), entendeu-se que seria necessário realizar diligência do Sesi/RJ e do Senai/RJ para avaliar o cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário.

30. Segundo memorial encaminhado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ e pela Firjan no processo de auditoria que antecedeu o Acórdão 42/2024-TCU-Plenário (peça 298 do TC 033.697/2019-1), de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, que tornou insubsistente o subitem 9.2 e subitens do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário, as entidades estariam aprimorando continuamente os mecanismos de rateio após as recomendações dos órgãos de controle.

31. Ainda neste memorial, as entidades informaram que, com a prolação do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, teriam ocorrido mudanças nos critérios de rateios de despesas que solucionaram o problema, tendo sido cumprido o item 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário.

32. As entidades afirmaram, em síntese, que o trabalho de especificação das macroatividades de interesse exclusivo da federação permitiu o efetivo cumprimento da determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário de maneira que esta deliberação estaria superada.

33. O Sistema Indústria do Rio de Janeiro possuía dois tipos de problemas nas definições dos critérios de rateio de despesas encontrados na auditoria realizada no âmbito do TC 033.697/2019-1. O primeiro referia-se ao desequilíbrio dos percentuais arcados por entidade que não guardava proporção com o benefício auferido individualmente pelo Senai/RJ e Sesi/RJ. O segundo referia-se às áreas de interesse exclusivo da federação que eram suportadas em grande parte pelo Sesi/RJ e pelo Senai/RJ.

34. Durante a auditoria foi possível chegar a essa conclusão por meio da análise dos seguintes documentos das entidades: ‘lista contendo todas as áreas compartilhadas de cada departamento



regional ou do nacional; descrição detalhada de cada um desses setores; e número de funcionários que trabalham nessas áreas, com a respectiva vinculação funcional.'. Além disso, foram analisados os valores gastos com pessoal por áreas compartilhadas e os critérios de rateio aplicados em cada uma dessas áreas.

35. Com vistas a saber se as modificações realizadas pelas entidades do Sistema Indústria do Rio de Janeiro foram suficientes para resolver os problemas identificados, foi solicitado às entidades os mesmos documentos/informações acima indicados, com as devidas atualizações.

36. Outra diligência feita às entidades foi referente ao cumprimento dos novos critérios constantes nas resoluções elaboradas pelos Conselhos Nacionais do Sesi e Senai em observância ao Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário.

37. A esse respeito, é importante fazer uma breve contextualização sobre a elaboração dessas resoluções que, segundo o memorial apresentado pelo Sesi/RJ e pelo Senai/RJ, resolveu o problema dos rateios no Sistema Indústria do Rio de Janeiro.

38. No que tange às resoluções editadas pelos Conselhos Nacionais do Sesi e do Senai, no Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 033.697/2019-1, foram feitas as seguintes determinações aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai:

'9.1. determinar, com base na Resolução/TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai que apresentem ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência desta deliberação, Plano de Ação que contemple as medidas necessárias para assegurar:

9.1.1. a adoção de critérios objetivos de rateio que, no compartilhamento de estrutura/serviços/processos entre unidades nacionais e regionais do Sistema S com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades, sejam capazes de garantir a proporcionalidade e vantajosidade às entidades do Sistema S nas despesas incorridas conjuntamente, e que evidenciem o benefício auferido individualmente por entidade participante do sistema de compartilhamento;

9.1.2. a ampla publicidade, preferencialmente nos sítios eletrônicos na internet, das informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;'

39. Com vistas a verificar o cumprimento da determinação constante do subitem 9.1 e seus desdobramentos do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário pelos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai foi autuado o TC 047.648/2020-1. Nos autos foi observado que para cumprir os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, o Sesi/DN e o Senai/DN editaram a Resolução do Conselho Nacional do Sesi 103/2022 (peça 20 do TC 047.648/2020-1), de 27 de julho de 2022, e a Resolução do Conselho Nacional do Senai 20/2022 (peça 19 do TC 047.648/2020-1), de 27 de julho de 2022, respectivamente.

40. A análise dessas resoluções foi feita no TC 047.648/2020-1 e a determinação do TCU foi considerada cumprida por intermédio do Acórdão 1358/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Entendeu-se que caso os departamentos regionais do Sesi e do Senai seguissem o que dispõe os regulamentos, os problemas encontrados durante a auditoria realizada no âmbito do TC 033.697/2019-1 seriam solucionados.

41. Portanto, o Sistema Indústria do Rio de Janeiro teria que seguir as regras dispostas nas Resoluções 103/2022 do Conselho Nacional do Sesi e 20/2022 do Conselho Nacional do Senai.

42. Nessa Linha, foi feita diligência ao Sesi/RJ e ao Senai/RJ para que encaminhassem documentação adicional que comprovasse o efetivo cumprimento dessas regras dispostas nas Resoluções 103/2022 do Conselho Nacional do Sesi e 20/2022 do Conselho Nacional do Senai.

43. As diligências ao Senai /RJ e ao Sesi/RJ foram realizadas por meio dos Ofícios 8016/2024-TCU/Seproc e 8017/2024-TCU/Seproc, ambos de 28/2/2024.

44. Em resposta conjunta, as entidades encaminharam os documentos constantes às peças 16 a



18 e 20 a 24.

45. Passa-se a análise das diligências.

EXAME TÉCNICO

45. Nas diligências realizadas ao Sesi/RJ e ao Senai/RJ foram solicitados os seguintes documentos/informações:

- normativo de critério de rateio de despesas atuais aplicados entre as entidades do Sistema Indústria do Rio de Janeiro;
- descrição das atividades desempenhadas em cada uma das áreas do Sistema Indústria do Rio de Janeiro com o respectivo critério de rateio aplicado;
- elaborar e disponibilizar planilha com as seguintes informações: quantidade de pessoas que trabalha em cada área por entidade; respectivos valores de pagamento de cada casa. Preencher os dados de acordo com a tabela abaixo:

área corporativa	Firjan		IEL		Sesi		Senai		total qtdade	custo mensal
	qtdade	custo mensal	qtdade	custo mensal	qtdade	custo mensal	qtdade	custo mensal		
Inserir todas as áreas corporativas do Sistema Indústria do Rio de Janeiro										
...										
...										

d) documentos comprobatórios de que o compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ gera um aumento da produtividade ou uma redução de custos;

e) documentos que demonstrem quais são os benefícios econômicos (quantificáveis e qualitativos) do compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ gerados para o Sesi/RJ e para o Senai/RJ;

f) documentos demonstrando que o compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ trouxe vantagem comparativa em relação ao benefício que o Sesi/RJ e o Senai/RJ obteriam agindo individualmente; e

g) informações detalhadas de como estão sendo divulgadas, nos sítios eletrônicos dos Sesi/RJ e no Senai/RJ, os dados e informações relativos ao compartilhamento e aos critérios de rateio de suas despesas. Informar o passo a passo de como fazer para colher essas informações nas páginas eletrônicas das entidades.

46. As entidades encaminharam o novo normativo que contém os critérios de rateio de despesas adotados para cumprir as resoluções dos Conselhos Nacionais do Sesi e do Senai (peça 24). Em suas respostas, acrescentaram que (peça 16, p. 1-2):

‘(...) o Sistema Firjan atualmente aplica a Política Nacional de Rateio, aprovada pelas Resoluções CN SESI nº 103/2022 e CN SENAI nº 20/2022 e alteradas pelas Resoluções CN SESI nº 151/2022 e CN SENAI nº 38/2022. As Resoluções estabeleceram orientações nacionais de observância para os órgãos nacionais e regionais para o rateio de despesas decorrentes de compartilhamento de recursos humanos e/ou materiais.

Assim, atualmente os critérios de rateio estipulados para as macroatividades dos Departamentos Regionais do Rio de Janeiro consideram os princípios, premissas e diretrizes estabelecidos pelos Departamentos Nacionais.’

47. Da análise do novo caderno de rateio, constata-se que os novos métodos de rateio, de modo geral, seguem as determinações constantes nas Resoluções CN Sesi 103/2022 e CN Senai 20/2022 e, consequentemente, no Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário. Citam-se alguns exemplos



(peça 24):

Área de Interesse Orçamento e Finanças

6.02.01.01.03 - Planejar e Gerenciar - Finanças

6.02.11.01.03 – Administração Geral - Finanças

- Administrar, planejar e gerir todas as atividades financeiras das entidades conforme abaixo relacionadas.

Método de Rateio: Média Ponderada (salário x percentuais) das atividades de finanças.

(...)

7.02.51.03.01 – Ações de Tesouraria

- Efetuar o controle, o pagamento e recebimentos das despesas com ações internas das entidades.

Método de Rateio: Proporcionalidade aos documentos pagos individualmente por entidade no exercício anterior.

(...)

7.02.51.04.01 – Contas a Pagar

- Realizar os processos de pagamentos de títulos efetuados na sede do Sistema FIRJAN.

Método de Rateio: Proporcionalidade do número de títulos pagos individualmente por entidade no exercício anterior.

(...)

Área de Interesse Jurídico

6.01.01.01.05 – Planejar e Gerenciar – Jurídico

6.01.11.01.05 – Administração Geral – Jurídico

- Gerenciar e Administrar todas as atividades relacionadas aos aspectos jurídicos que envolvem as entidades.

Método de Rateio: Média Ponderada (salário x percentuais) das atividades subordinadas.

48. Assim, percebe-se clara evolução nos normativos da entidade para dividir as despesas conjuntas pelo uso efetivo de cada entidade.

49. Diferentemente do que ocorria à época da auditoria que gerou este monitoramento, não existe mais um rateio padrão aplicado em diversas áreas e que levava em conta o orçamento de cada entidade e não o uso que cada entidade usufruía da atividade conjunta.

50. A respeito disso, citam-se trechos do antigo normativo que continha os critérios de rateio de despesas das atividades compartilhadas aplicados às entidades do Sistema Indústria do Rio de Janeiro (peça 111 do TC 033.697/2019-1):

Rateio Padrão

Atividades Gerais de Gestão e Apoio

As áreas cujas atividades estejam relacionadas com o fomento institucional do Sistema Firjan, porém não possuam uma forma clara de distribuição de serviços entre as entidades devem seguir a mesma proporcionalidade da Recita Compulsória auferida por Firjan/Sesi/Senai conforme Anexo I.

(...)

Rateio: Firjan = 4,43%, Sesi = 52,97%, Senai = 42,60%

51. Na análise realizada na auditoria, em 2019, constatou-se que diversas áreas utilizavam esse rateio padrão que definia a divisão das despesas pelo orçamento das entidades e não pelo uso realizada por entidade.

52. A tabela abaixo, elaborada com base no caderno de rateio adotado à época da auditoria, demonstra que diversas áreas utilizavam o critério de rateio baseado no orçamento mencionado acima:

Tabela 1 - Percentual de rateio de cada entidade nas áreas compartilhadas do Sistema Indústria em 2019

Atividade/Local	Firjan	Sesi/RJ	Senai/RJ	TOTAL
1010300_SECRETARIA DA DIR. DA PRESIDENCIA	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
1010700_GER. DE SECRETARIA PRESIDENCIA-GSP	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
1010900_GER. DE RELACOES INSTITUCIONAIS – GRI	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1111100_GABINETE PRESIDENCIA/CONSELHO	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
1600102_GER. GERAL JURIDICA-GGJ	23,08%	45,43%	31,49%	100,00%
1600105_DIV. JURIDICA DE CONTRATOS – DJCON	11,10%	57,40%	31,50%	100,00%
1600120_GER. JURIDICA EMPRESARIAL – GJE	60,00%	15,00%	25,00%	100,00%
1600300_GER. JURIDICA DE NEGOCIOS – GJN	5,60%	63,70%	30,70%	100,00%
1600400_GER. JURIDICA TRIBUTARIA – GJB	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
1640100_GER. JURIDICA CIVEL E TRABALHISTA-GJT	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
1650100_GER. DE INTEGRIDADE CORPORATIVA – GIC	7,70%	50,20%	42,10%	100,00%
1650102_DIV. DE COMPLIANCE – DICAC	7,70%	50,20%	42,10%	100,00%
1650103_DIV. AUDITORIA, CONTROLES E RISCOS-DIACR	7,70%	50,20%	42,10%	100,00%
1900021_GER. INST. DE SAUDE E SEG. DO TRAB.-GSS	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900022_GER. DE SUSTENTABILIDADE-GSU	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
1900100_GER. DE SAUDE SEGURANCA DO TRABALHO-GSA	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900101_DIV. DE SAUDE OCUPACIONAL – DISAO	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900103_DIV. DE CULTURA E EDUCACAO – DICAÉ	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900130_DIV. DE SEGURANCA DO TRABALHO – DISET	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900301_DIV. DE DESENV. ESPORTE E LAZER-DIDEL	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
1900502_TEATRO – SESI	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
2100201_DIV. DE COMPRAS E LICITACOES-DICOM	1,77%	50,03%	48,20%	100,00%
2200100_GER. GERAL DE SUPRIMENTOS E SERVICOS-GGS	2,90%	53,40%	43,70%	100,00%
2200110_GER. DE SUPRIMENTOS-GES	3,87%	52,53%	43,60%	100,00%
2200111_DIV. DE PLAN. ACOMP. DE ENGENHARIA-DIPLA	2,37%	64,77%	32,86%	100,00%
2200112_DIV. PLANEJ DE MATERIAIS E SERV – DPMAS	6,31%	55,83%	37,86%	100,00%
2200113_DIV. DE ESTOQUE E LOGISTICA – DIELO	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3140400_GER. GERAL DE COMUNICACAO-GGC	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3140600_GER. DE PLANEJAMENTO ESTRATEGICO – GPE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3140800_GER. GERAL DESEN E INOV EMPRESARIAL-GGD	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3150302_DIV. PROJ. INTEGR. RESPON. SOCIAL-DPIRS	0,00%	90,00%	10,00%	100,00%
3150400_GER. DE EVENTOS-GEV	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3150402_DIV. DE CERIMONIAL-DICER	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3150403_DIV. DE ATIV. E PROD. DE EVENTOS-DIAPE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3151101_GER. GERAL DE OPERACOES-GGO	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
3151102_DIV. OPER. CONT. B. NAC. ANAL.INF.-DINFs	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
3160200_GER. GERAL DE RELACIONAMENTO – GGR	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3160210_GER. DE SUPORTE EMPRESARIAL – GSM	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3160211_DIV. DA FIRJAN INTERNACIONAL – DIFIR	40,00%	30,00%	30,00%	100,00%
3160220_GER. FIRJAN I – GRF I	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3160230_GER. FIRJAN II – GRF II	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3160300_GER.GERAL DE RELAC. PARA NEGOCIOS – GGN	0,00%	62,16%	37,84%	100,00%
3160305_DIV DE CANAIS CAPTACAO DE RECURSOS-DICAP	0,00%	30,00%	70,00%	100,00%
3160306_DIV. DE EXPANSAO DE NEGOCIOS – DIEXP	0,00%	40,00%	60,00%	100,00%
3160370_GER. DESENV. NEG. PARA OPERACAO – GDN	0,00%	60,00%	40,00%	100,00%
3160501_GER. ESTUDOS E PESQUISAS DE MERCADO-GPM	0,00%	66,70%	33,30%	100,00%
3160700_GER. GERAL DE TECNOLOGIA E INOVACAO-GGI	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
3170200_GER. GERAL DE COMPETITIVIDADE-GGA	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3170300_GER. DE INFRAESTRUTURA – GIN	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3180200_GER. GERAL DE EDUCACAO – GGE	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
3200401_DIV. DE SUPORTE A NEGOCIO – DISAN	40,00%	30,00%	30,00%	100,00%
3800100_GER. DE COMUNICACAO E MARCA-GCM	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3800102_DIV.COMUNICACAO DIGITAL PERMORMACE-DICOD	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3800103_DIV. DE ATEND. COMUNICACAO E MARCA-DIATE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3800104_DIV. DE CRIACAO E PRODUCAO-DICRI	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
3800105_DIV. COM. CONHECIMENTO CORPORATIVO-DICOP	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5800100_GER. GERAL DE PLANEJ E FIN – GGF	4,91%	60,51%	34,58%	100,00%
5800111_DIV. DE ORC. E SISTEMAS INTEGRADOS-DIOSI	2,43%	53,97%	43,60%	100,00%
5800113_GER. DE CONTABILIDADE CORPORATIVA-GCC	4,60%	66,90%	28,50%	100,00%
5800114_DIV. CONTABIL E FISCAL-DCOFI	4,60%	66,90%	28,50%	100,00%
5800120_GER. DE OPERACOES FINANCEIRAS – GOF	8,85%	62,85%	28,30%	100,00%
5800122_DIV. DE OPERACOES FINANCEIRAS-DIOFI	12,32%	48,54%	39,14%	100,00%
5800124_DIV. DE FATURAMENTO E COBRANCA-DIFAC	4,30%	81,60%	14,10%	100,00%
5800126_DIV. DE ARRECADACAO E FISCALIZACAO-DIAFI	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
5800130_GER. DE CONTROLE E ORCAMENTO-GEC	3,37%	53,53%	43,10%	100,00%
5800131_DIV. DE CONTROLE E CUSTOS-DICOC	0,00%	55,40%	44,60%	100,00%
5900100_GER. GERAL GESTAO PESSOAS E CULT ORG-GGG	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900110_GER. DE ADMINISTRACAO DE PESSOAL-GAP	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900112_DIV. DE INTEGR. E VALORIZACAO INT.-DIVIN	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900120_GER. DE REMUNERACAO E BENEFICIOS-GRB	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900131_DIV. DE ATRACAO E SELECAO-DIASE	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900135_GER. ATRACAO DESENV. ORGANIZACIONAL-GDO	3,90%	59,20%	36,90%	100,00%
5900141_UNIDADE SEDE CENTRO-SCE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
5900142_SETOR DE ADMINISTRACAO COMPLEXO TIJUCA	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
5900145_DIV. DE SEGURANCA CORPORATIVA-DISEG	0,00%	55,40%	44,60%	100,00%
5900146_DIV. DE SEG. ELETRONICA – DISEL	0,00%	55,40%	44,60%	100,00%
5900150_GER. DE ENGENHARIA-GEN	2,37%	64,77%	32,86%	100,00%
5900152_DIV. DE PROJETOS DE ENGENHARIA-DIPRO	2,37%	64,77%	32,86%	100,00%
5900157_DIV. DE OBRAS E MANUTENCAO-DIOBM	2,37%	64,77%	32,86%	100,00%
5900160_GER. DE SERVICOS – GSV	1,69%	54,47%	43,84%	100,00%
5900163_DIV. GESTAO IMOVEIS E INDICADORES-DIGIM	23,10%	54,70%	22,20%	100,00%
5900165_DIV. DE PROJETOS E PROCESSOS – DIPPR	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
5900183_DIV. DE ATENDIMENTO DE SERVICOS – DIASV	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
5900200_GER. GERAL DE TEC. DA INFORM.-GGT	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900210_GER. DE SISTEMAS DA INFORMACAO-GSI	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900211_DIV. DE SISTEMAS DE INFORMACAO-DISIS	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900213_DIV. DE BI E ADM. DE DADOS-DIDAD	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900220_GER. DE INFRA. E OPERAC. DE TI-GOT	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900221_DIV. DE SUPORTE DE TI-DISUP	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900222_DIV. DE TELECOM. E OPERACOES-DITOP	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
5900223_DIV. DE ATIVOS DE TI-DIATI	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
6010105_DIV. PALNEJ. MONIT. E AVALIACAO-DIPMA	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
6100100_GER. DE CURSOS E RECURSOS EDUCAC.-GCR	0,00%	20,00%	80,00%	100,00%
6200100_DIV. DE CERTIFICACAO PROFISSIONAL-DICEP	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
6300100_GER. DE EDUCACAO PROFISSIONAL-GEP	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%



6300101_DIV. TECNICA EDUCACAO PROFISSIONAL-DITEP	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
6300102_DIV. PEDAGOGICA EDUC. PROFISSIONAL-DIPEP	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
6600100_GER. DE EDUCACAO BASICA-GE	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
6600102_DIV. DE CONTEUDO EDUCACAO BASICA-DICEB	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
6600103_DIV. PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA-DIPEB	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
7010200_DIV. DE SECRETARIA-DISEC	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
7800100_GER. DE IMPRENSA E CONTEUDO-GIM	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
7800101_DIV. DE IMPRENSA E CONTEUDO-DIMPE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8200500_GER. DE TECNOLOGIA - GTE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8270109_DIV SETORIAL EDUCACAO PROFISSIONAL-DISEP	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
8710101_DIV. DE BASES E CADASTROS – DIBAC	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730202_REGIONAL SUL FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730203_REGIONAL NORTE FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730204_REGIONAL CENTRO NORTE FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730205_REGIONAL NOVA IGUAÇU E REGIAO	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730206_REGIONAL NOROESTE FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730207_REGIONAL CAXIAS E REGIAO	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730208_REGIONAL SERRANA	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730209_REGIONAL LESTE FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8730210_REGIONAL CENTRO SUL FLUMINENSE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8740100_GER. DE ESTUDOS ECONOMICOS-GEE	4,43%	52,97%	42,60%	100,00%
8770100_GER. DE ASSOCIATIVISMO-GEA	24,96%	39,07%	35,97%	100,00%
8770101_DIV. DE RELAC. SETORIAL – DIRSE	20,00%	40,00%	40,00%	100,00%
8770102_DIV. DE DESENV. SIND. EMPRESARIAL-DIVES	40,00%	30,00%	30,00%	100,00%
9100306_DIV. DE OP. CENT. REL. COM MERCADO-DOCRM	0,00%	60,00%	40,00%	100,00%
9100308_DIV. DE PRICING E PORTFOLIO – DPORT	0,00%	66,70%	33,30%	100,00%
9100400_GER. DE PETROLEO, GAS E NAVAL-GPN	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
9100411_DIV. DE CONTEUDO ESTRAT. PET. GAS-DICPE	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
9100412_DIV. DE REL. ESTRATEGICO PET. GAS-DIRPE	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
9140100_GER. DE SUPORTE OPERACIONAL-GSO	0,00%	75,00%	25,00%	100,00%
9140200_DIV. DE ACOMPANHAMENTO OPERACIONAL-DIOPE	0,00%	75,00%	25,00%	100,00%
9140300_DIV. DE CIDADANIA-DIVCI	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
9790100_GER. DE OPERACAO CASA FIRJAN – GOC	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base no caderno que continha os critérios de rateio das atividades compartilhadas em 2019

53. Conforme a Tabela 1, o caderno de rateio continha 128 áreas. Dessas 128 áreas, 39 áreas não contavam com a participação da Firjan por serem áreas dedicadas exclusivamente às atividades do Sesi, do Senai ou de ambas. O rateio de despesas ocorria, portanto, em 89 áreas. Dessas 89 áreas, 43 utilizavam o rateio padrão, o que equivale a 48,3%, ou seja, quase a metade das áreas compartilhadas utilizavam critérios que se baseavam nos orçamentos e não na utilização das atividades.

54. No novo caderno de rateio de despesas, não existe mais esse critério de rateio padrão baseada nos orçamentos das entidades. Nas áreas em que não é possível auferir o benefício que cada entidade tem pela utilização dos serviços, adotou-se um critério proporcional ao número de colaboradores de todas as unidades compartilhadas, já ponderado pelos critérios de rateio de cada área. Cita-se um exemplo (peça 24, p. 12-13):

Área de Interesse Recursos Humanos



PRINCIPAIS ATIVIDADES:

- 6.02.01.01.01 — Planejar e Gerenciar — Administração Pessoal
- 6.02.01.01.02 — Planejar e Gerenciar — Desenvolvimento Organizacional
- 6.02.01.01.07 — Planejar e Gerenciar — Consultoria Interna — RH
- 6.02.11.01.01 — Administração Geral- Administração Pessoal
- 6.02.11.01.02 — Administração Geral – Desenvolvimento Organizacional
- 6.02.11.01.07 — Administração Geral — Consultoria Interna — RH

- Planejamento e Gerenciamento das diversas atividades relativas aos recursos humanos das entidades.

(...)

Método de Rateio: As atividades são genéricas e institucionais, atingindo todas as camadas das entidades. O critério utilizado será a de proporcionalidade do número total de colaboradores ativos lotados em todas as unidades das entidades, levando-se em conta o percentual de rateio para os colaboradores lotados em áreas compartilhadas.

55. Percebe-se que agora os critérios não utilizavam mais o orçamento das entidades, sendo aderente às Resoluções CN Sesi 103/2022 e CN Senai 20/2022 (alteradas pelas Resoluções CN Sesi 151/2022 e CN Senai 38/2022) e ao Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário.

56. Buscando avaliar o impacto dessa nova modelagem nos custos auferidos por entidade (Sesi, Senai e Firjan) solicitou-se que as entidades encaminhassem planilha com a quantidade de pessoas que trabalha em cada área por entidade e respectivos valores de pagamento de cada casa. Assim seria possível comparar com o levantamento realizado na auditoria.

57. Em resposta as entidades encaminharam a tabela constante na peça 17. A tabela demonstra que atualmente a relação entre funcionários e custo das áreas obteve uma evolução significativa.

58. Durante a auditoria um dos maiores riscos apontados era o fato de que a proporção de funcionários da Firjan nas áreas compartilhadas era muito superior ao que ela arcava após a aplicação dos critérios de rateio de despesas. Assim, a transferência de recursos entre as entidades era elevada, principalmente do Sesi e do Senai para a Firjan. Citam-se trechos do relatório de auditoria que analisou este risco (peça 156 do TC 033.697/2019-1):

II.3. Desproporcionalidade de pessoal das federações exercendo funções nas áreas compartilhadas, em relação ao pessoal do Sesi e do Senai

Situação Encontrada

201. Foi constatado que a quantidade de funcionários que trabalha na área corporativa, que exercem atividades compartilhadas, não segue a proporção da totalidade de funcionários de cada entidade (Sesi, Senai, Federação e IEL).

202. Em todos os departamentos visitados, o percentual de funcionários das federações patronais nas áreas compartilhadas (em relação ao total de funcionários da federação) é consideravelmente superior ao percentual de funcionários do Sesi e do Senai alocados nesses setores (em relação ao total dos funcionários destas duas casas), o que implica expressiva transferência de recursos do Sesi e do Senai às federações patronais.

(...)

Tal situação gera vultosa transferência de recursos do Sesi e do Senai às federações, em decorrência de acerto de contas pelos serviços compartilhados, o que pode causar prejuízo às entidades paraestatais. Buscou-se quantificar essas transferências do Sesi e do Senai às federações nos departamentos constantes da amostra selecionada para visita in loco. Para tanto, foi produzida como referência a tabela 8.

Tabela 8 – Transferências realizadas por Sesi e Senai às federações e CNI

Unidade	Valor pago pela Federação funcionários que trabalham nas áreas compartilhadas e fazem	Custo dos funcionários das áreas compartilhadas (R\$)	% de rateio que a federação tem que pagar das	Valor a pagar pela federação do custo de pessoal das áreas compartilhadas	Risco potencial anual (R\$)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

	parte de sua folha de pessoal (R\$)		áreas compartilhadas, de acordo com seus normativos	após aplicação dos critérios de rateio (R\$)	
DN	112.216.646,52	243.956.705,40		41.867.176,58	70.349.469,94
AM	7.254.052,30	20.683.983,04	3,00%	620.519,49	6.633.532,81
DF					2.463.647,93
RJ	18.972.418,00	125.661.314,81		6.200.496,67	12.771.921,33
RN	4.583.654,52	14.231.184,24	5,00%	711.559,21	3.872.095,31
SC	8.120.253,12	58.365.027,12		3.113.928,00	5.006.325,12
TOTAL					101.096.992,44

Fonte: Documentos encaminhados pelo DN e pelos DRs de AM, DF, RJ, RN e SC

59. Os trechos do relatório mostram que o fato de a federação [ter quantidade de] funcionários excessivamente superior ao que realmente pagava das áreas compartilhadas gerava grandes transferências do Sesi/RJ e do Senai/RJ à Firjan, o que aumentava o risco dessas operações.

60. Buscando avaliar se o novo normativo melhorou esta questão foi construída uma tabela com os dados de 2019, colhidos durante a auditoria, que traz o custo de cada entidade pelas áreas compartilhadas após a aplicação dos critérios de rateio da época.

61. Conforme consta na peça 127 do TC 033.697/2019-1, o custo das áreas compartilhadas apurado durante a auditoria (2019) foi de R\$ 7.480.317,89.

62. Aplicando os critérios de rateio utilizados no período (peça 111 do TC 033.697/2019-1), elaborou-se uma tabela para mostrar o real valor pago por entidade após a aplicação desses critérios de rateio. De modo a facilitar a visualização da tabela foi inserido o código de cada área. Os nomes dessas áreas estão demonstrados na Tabela 1.

Tabela 2 – Percentual pago por entidade após a aplicação dos critérios de rateio em 2019

Código Atividade	Firjan		Sesi/RJ		Senai/RJ		TOTAL
1010300	622,32	4,43%	7.441,20	52,97%	5.984,43	42,60%	14.047,95
1010700	1.170,40	4,43%	13.994,60	52,97%	11.254,86	42,60%	26.419,86
1010900	1.320,88	4,43%	15.793,89	52,97%	12.701,90	42,60%	29.816,67
1111100	5.005,66	4,43%	59.853,25	52,97%	48.135,71	42,60%	112.994,62
1600102	10.996,01	23,08%	21.644,22	45,43%	15.002,79	31,49%	47.643,02
1600105	5.574,35	11,10%	28.825,90	57,40%	15.819,09	31,50%	50.219,34
1600120	51.731,12	60,00%	12.932,78	15,00%	21.554,64	25,00%	86.218,54
1600300	2.483,97	5,60%	28.255,13	63,70%	13.617,46	30,70%	44.356,56
1600400	2.923,98	4,43%	34.962,38	52,97%	28.117,75	42,60%	66.004,11
1640100	1.167,78	3,90%	17.726,32	59,20%	11.049,00	36,90%	29.943,10
1650100	5.286,82	7,70%	34.467,29	50,20%	28.905,83	42,10%	68.659,94
1650102	1.788,86	7,70%	11.662,43	50,20%	9.780,65	42,10%	23.231,94
1650103	3.673,09	7,70%	23.946,67	50,20%	20.082,77	42,10%	47.702,53
1900021	-		87.347,77	100,00%	-		87.347,77
1900022	1.859,42	4,43%	22.233,25	52,97%	17.880,62	42,60%	41.973,28
1900100	-		94.823,60	100,00%	-		94.823,60
1900101	-		76.661,76	100,00%	-		76.661,76
1900103	-		48.370,15	100,00%	-		48.370,15
1900130	-		73.511,53	100,00%	-		73.511,53
1900301	-		32.618,82	100,00%	-		32.618,82
1900502	-		29.086,17	100,00%	-		29.086,17


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2100201	2.140,85	1,77%	60.512,22	50,03%	58.298,80	48,20%	120.951,87
2200100	1.542,30	2,90%	28.399,50	53,40%	23.240,79	43,70%	53.182,59
2200110	847,04	3,87%	11.497,36	52,53%	9.542,83	43,60%	21.887,23
2200111	862,00	2,37%	23.557,57	64,77%	11.951,55	32,86%	36.371,12
2200112	4.786,46	6,31%	42.349,93	55,83%	28.718,76	37,86%	75.855,15
2200113	5.347,62	4,43%	63.942,09	52,97%	51.424,07	42,60%	120.713,78
3140400	1.689,36	4,43%	20.199,88	52,97%	16.245,32	42,60%	38.134,56
3140600	2.633,97	4,43%	31.494,64	52,97%	25.328,90	42,60%	59.457,50
3140800	4.434,02	4,43%	53.018,11	52,97%	42.638,69	42,60%	100.090,82
3150302	-		80.297,81	90,00%	8.921,98	10,00%	89.219,79
3150400	1.718,61	4,43%	20.549,58	52,97%	16.526,57	42,60%	38.794,76
3150402	955,45	4,43%	11.424,45	52,97%	9.187,87	42,60%	21.567,78
3150403	3.678,58	4,43%	43.985,18	52,97%	35.374,15	42,60%	83.037,90
3151101	-		24.328,47	50,00%	24.328,47	50,00%	48.656,94
3151102	-		19.348,94	50,00%	19.348,94	50,00%	38.697,88
3160200	2.898,39	4,43%	34.656,35	52,97%	27.871,63	42,60%	65.426,37
3160210	1.065,80	4,43%	12.743,92	52,97%	10.249,03	42,60%	24.058,75
3160211	16.360,56	40,00%	12.270,42	30,00%	12.270,42	30,00%	40.901,39
3160220	750,92	4,43%	8.978,82	52,97%	7.221,03	42,60%	16.950,77
3160230	750,92	4,43%	8.978,82	52,97%	7.221,03	42,60%	16.950,77
3160300	-		26.145,81	62,16%	15.916,30	37,84%	42.062,11
3160305	-		12.097,22	30,00%	28.226,84	70,00%	40.324,06
3160306	-		19.413,40	40,00%	29.120,11	60,00%	48.533,51
3160370	-		46.201,54	60,00%	30.801,02	40,00%	77.002,56
3160501	-		33.656,86	66,70%	16.803,20	33,30%	50.460,06
3160700	-		-		98.958,81	100,00%	98.958,81
3170200	2.919,66	4,43%	34.910,65	52,97%	28.076,15	42,60%	65.906,45
3170300	2.251,83	4,43%	26.925,39	52,97%	21.654,18	42,60%	50.831,40
3180200	-		29.249,58	50,00%	29.249,58	50,00%	58.499,15
3200401	12.232,23	40,00%	9.174,17	30,00%	9.174,17	30,00%	30.580,57
3800100	1.648,90	4,43%	19.716,12	52,97%	15.856,27	42,60%	37.221,29
3800102	2.155,60	4,43%	25.774,69	52,97%	20.728,75	42,60%	48.659,04
3800103	5.351,75	4,43%	63.991,41	52,97%	51.463,74	42,60%	120.806,89
3800104	3.472,87	4,43%	41.525,54	52,97%	33.396,04	42,60%	78.394,45
3800105	2.061,38	3,90%	31.290,72	59,20%	19.503,85	36,90%	52.855,95
5800100	3.335,47	4,91%	41.105,77	60,51%	23.490,95	34,58%	67.932,19
5800111	811,27	2,43%	18.018,21	53,97%	14.556,13	43,60%	33.385,61
5800113	1.929,27	4,60%	28.058,31	66,90%	11.953,09	28,50%	41.940,68
5800114	4.939,60	4,60%	71.838,99	66,90%	30.604,06	28,50%	107.382,65
5800120	2.315,85	8,85%	16.446,49	62,85%	7.405,50	28,30%	26.167,85
5800122	11.319,11	12,32%	44.596,56	48,54%	35.960,23	39,14%	91.875,90
5800124	3.017,76	4,30%	57.267,26	81,60%	9.895,44	14,10%	70.180,46
5800126	4.258,11	4,43%	50.914,68	52,97%	40.947,05	42,60%	96.119,84
5800130	1.660,37	3,37%	26.373,80	53,53%	21.235,03	43,10%	49.269,20
5800131	-		11.615,32	55,40%	9.350,97	44,60%	20.966,29
5900100	3.714,22	3,90%	56.379,95	59,20%	35.142,24	36,90%	95.236,41


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5900110	3.633,16	3,90%	55.149,49	59,20%	34.375,27	36,90%	93.157,92
5900112	1.259,11	3,90%	19.112,71	59,20%	11.913,16	36,90%	32.284,98
5900120	2.537,87	3,90%	38.523,52	59,20%	24.012,13	36,90%	65.073,52
5900131	2.144,60	3,90%	32.553,97	59,20%	20.291,24	36,90%	54.989,81
5900135	4.401,25	3,90%	66.808,67	59,20%	41.642,57	36,90%	112.852,48
5900141	3.875,51	4,43%	46.339,90	52,97%	37.267,89	42,60%	87.483,30
5900142	4.428,26	4,43%	52.949,14	52,97%	42.583,22	42,60%	99.960,61
5900145	-	0,00%	39.756,56	55,40%	32.006,18	44,60%	71.762,74
5900146	-	0,00%	47.285,45	55,40%	38.067,35	44,60%	85.352,80
5900150	480,30	2,37%	13.126,26	64,77%	6.659,39	32,86%	20.265,95
5900152	2.973,21	2,37%	81.255,07	64,77%	41.223,43	32,86%	125.451,70
5900157	4.178,66	2,37%	114.199,14	64,77%	57.937,07	32,86%	176.314,87
5900160	689,84	1,69%	22.234,14	54,47%	17.895,08	43,84%	40.819,06
5900163	7.511,09	23,10%	17.786,00	54,70%	7.218,45	22,20%	32.515,54
5900165	3.711,58	4,43%	44.379,80	52,97%	35.691,51	42,60%	83.782,89
5900183	4.309,29	4,43%	51.526,71	52,97%	41.439,26	42,60%	97.275,26
5900200	15.697,40	20,00%	31.394,79	40,00%	31.394,79	40,00%	78.486,98
5900210	22.050,61	20,00%	44.101,23	40,00%	44.101,23	40,00%	110.253,07
5900211	28.310,60	20,00%	56.621,21	40,00%	56.621,21	40,00%	141.553,02
5900213	10.632,40	20,00%	21.264,80	40,00%	21.264,80	40,00%	53.161,99
5900220	4.727,82	20,00%	9.455,65	40,00%	9.455,65	40,00%	23.639,12
5900221	17.003,16	20,00%	34.006,33	40,00%	34.006,33	40,00%	85.015,82
5900222	22.864,16	20,00%	45.728,32	40,00%	45.728,32	40,00%	114.320,81
5900223	5.606,09	20,00%	11.212,18	40,00%	11.212,18	40,00%	28.030,45
6010105	-		12.340,61	50,00%	12.340,61	50,00%	24.681,22
6100100	-		17.266,78	20,00%	69.067,10	80,00%	86.333,88
6200100	-		-		28.333,35	100,00%	28.333,35
6300100	-		-		34.511,13	100,00%	34.511,13
6300101	-		-		70.349,72	100,00%	70.349,72
6300102	-		-		59.257,37	100,00%	59.257,37
6600100	-		31.912,68	100,00%	-		31.912,68
6600102	-		33.451,45	100,00%	-		33.451,45
6600103	-		36.148,68	100,00%	-		36.148,68
7010200	3.206,99	4,43%	38.346,33	52,97%	30.839,22	42,60%	72.392,54
7800100	3.678,07	4,43%	43.979,08	52,97%	35.369,24	42,60%	83.026,39
7800101	3.114,36	4,43%	37.238,76	52,97%	29.948,48	42,60%	70.301,60
8200500	3.641,02	4,43%	43.536,04	52,97%	35.012,94	42,60%	82.189,99
8270109	-		-		72.743,09	100,00%	72.743,09
8710101	1.919,84	4,43%	22.955,79	52,97%	18.461,71	42,60%	43.337,34
8730202	936,87	4,43%	11.202,29	52,97%	9.009,21	42,60%	21.148,37
8730203	1.134,18	4,43%	13.561,49	52,97%	10.906,54	42,60%	25.602,20
8730204	1.047,20	4,43%	12.521,53	52,97%	10.070,18	42,60%	23.638,91
8730205	504,37	4,43%	6.030,79	52,97%	4.850,14	42,60%	11.385,30
8730206	1.226,96	4,43%	14.670,92	52,97%	11.798,77	42,60%	27.696,65
8730207	1.023,57	4,43%	12.238,96	52,97%	9.842,93	42,60%	23.105,46
8730208	1.389,44	4,43%	16.613,72	52,97%	13.361,23	42,60%	31.364,40



8730209	496,62	4,43%	5.938,15	52,97%	4.775,63	42,60%	11.210,41
8730210	346,31	4,43%	4.140,92	52,97%	3.330,25	42,60%	7.817,49
8740100	2.814,62	4,43%	33.654,68	52,97%	27.066,06	42,60%	63.535,36
8770100	1.831,28	24,96%	2.866,51	39,07%	2.639,07	35,97%	7.336,86
8770101	6.362,77	20,00%	12.725,54	40,00%	12.725,54	40,00%	31.813,84
8770102	27.847,45	40,00%	20.885,59	30,00%	20.885,59	30,00%	69.618,63
9100306	-		31.040,52	60,00%	20.693,68	40,00%	51.734,20
9100308	-		46.457,58	66,70%	23.193,96	33,30%	69.651,54
9100400	-		-		33.302,40	100,00%	33.302,40
9100411	-		-		39.005,03	100,00%	39.005,03
9100412	-		-		25.067,91	100,00%	25.067,91
9140100	-		57.790,52	75,00%	19.263,51	25,00%	77.054,03
9140200	-		19.900,22	75,00%	6.633,41	25,00%	26.533,63
9140300	-		101.186,76	100,00%	-		101.186,76
9790100	-		114.621,03	100,00%	-		114.621,03
TOTAL	453.010,66	6,06%	4.083.376,56	54,59%	2.943.930,67	39,36%	7.480.317,89

Fonte: Elaboração própria com os dados colhidos no TC 033.697/2019-1

63. A tabela acima mostra que o valor pago pela Firjan após a aplicação dos critérios de rateio de despesas foi de aproximadamente 6% do valor total pago.

64. Na peça 127 do TC 033.697/2019-1, consta além do custo das áreas compartilhadas apurado durante a auditoria (2019), o número de funcionários de cada entidade que trabalhava nas áreas compartilhadas. De um total de 1.153 funcionários que trabalhavam nas áreas compartilhadas, 177 eram da Firjan (16,72%), 667 do Sesi (53,50%) e 309 do Senai/RJ (29,78%).

65. É possível perceber um forte desequilíbrio entre funcionários e o custo de cada entidade, principalmente da Firjan e do Senai. A Firjan arcou apenas com 6,06% dos valores das áreas compartilhadas, tendo 16,72% dos funcionários. Já o Senai/RJ, responsável por 30% dos funcionários, assumiu aproximadamente 39% dos custos das áreas compartilhadas.

66. Na nova configuração do Sistema Indústria do Rio de Janeiro (peça 17), o custo total das áreas compartilhadas foi de R\$ 10.529.056,26. Após a aplicação dos critérios de rateio, a Firjan respondeu por R\$ 941.691,04 (8,94%), o Sesi/RJ por R\$ 5.121.451,96 (48,64%), o Senai/RJ por 4.123.187,22 (39,16%) e o IEL por 347.726,03 (3,26%).

67. Na atual configuração, o total de funcionários que trabalha nas áreas compartilhadas foi de 1.210, 164 são da Firjan (13,55%), 684 do Sesi/RJ (56,53%), 356 do Senai/RJ (29,42%) e 6 do IEL (0,005%).

68. Considerando os funcionários da Firjan, que representavam o maior risco diante da disparidade entre número de funcionários e percentual a ser pago, percebe-se uma melhora considerável no percentual de funcionários trabalhando nas áreas compartilhadas.

69. Enquanto na configuração antiga a diferença entre o quantitativo de pessoal da Firjan nas áreas compartilhadas e o percentual a ser pago pela entidade era superior a 10% (16,76% - 6,06%), na nova configuração essa diferença reduziu para aproximadamente 4,5% (13,55% - 8,94%).

70. Ressalta-se, ainda, que com a criação das macroatividades suportadas apenas pela Firjan, atividades que na configuração antiga estavam englobadas nas áreas compartilhadas passaram a ser suportadas apenas pela Firjan, o que faz com que essa redução seja maior ainda.

71. Desta forma, entende-se que a nova configuração melhorou a distribuição dos gastos compartilhados entre as entidades do Sistema Indústria do Rio de Janeiro.

72. Em relação às macroatividades criadas, constatou-se que as áreas de interesse exclusivo da federação que eram rateadas por todas as entidades, tais como representações regionais da Firjan,



são pagas exclusivamente pela Firjan, conforme resposta apresentada aos questionamentos realizados na diligência (peça 16, p. 2):

‘Assim, encaminhamos a descrição das macroatividades desempenhadas em cada área compartilhada e o critério de rateio aplicado para cada uma delas, conforme anexo I. Destaca-se desde já que, em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, as macroatividades relacionadas a atuação em benefício da Federação, listadas abaixo, são exclusivamente custeadas pela Firjan:

7.08.21.02.01 – Assessoria Sindical e Empresarial – Fomentar Competitividade

7.01.01.04.01 – Comunicação - Associativismo

6.03.01.01.06 – Planejar e Gerenciar - Representações Regionais

6.03.11.01.06 – Administração Geral – Representações Regionais

7.03.61.03.01 – Apoio e Desenvolvimento Sindical

7.03.71.01.01 – Consultoria Externa (assuntos de Saúde e Segurança do Trabalho)

7.08.01.01.01 – Acompanhamento Poderes Públicos Federais’

73. Na descrição das atividades é possível perceber que essas eram áreas anteriormente rateadas com o Sesi/RJ e com o Senai/RJ. Citam-se alguns exemplos (peça 18, p. 8, 30, 34):

‘7.01.01.04.01 – Comunicação - Associativismo

• Fortalecer o associativismo, representatividade da indústria e captação e manutenção dos associados. com o portfólio de soluções oferecidas pela Firjan, Sesi, Senai, IEL, atuando de forma coordenada, oportunizando o desenvolvimento sindical, setorial e empresarial da indústria fluminense.

Método de Rateio: Exclusivo FIRJAN

(...)

7.08.21.02.01 – Assessoria Sindical e Empresarial – Fomentar Competitividade

• Atendimentos a sindicatos empresas associadas fornecendo informações e orientações técnicas, com foco no aumento da competitividade e na prospecção de demandas organizadas para Sesi, SENAI e IEL.

• Identificação e comunicação de boas práticas empresariais e tendências de mercado.

Método de Rateio: Exclusivamente Firjan.

(...)

6.03.01.01.06 – Planejar e Gerenciar - Representações Regionais

6.03.11.01.06 – Administração Geral – Representações Regionais

Método de Rateio: Exclusividade FIRJAN (grifos acrescidos)’

74. Desta forma, propõe-se considerar cumprido o subitem 9.1 do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e, consequentemente o Acórdão 42/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, objeto deste monitoramento.

75. Em relação aos demais itens questionados na diligência, documentos comprobatórios de que o compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ gera um aumento da produtividade ou uma redução de custos para o Senai/RJ; documentos que demonstrem quais são os benefícios econômicos (quantificáveis e qualitativos) do compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ gerados para o Senai/RJ; e documentos demonstrando que o compartilhamento adotado pelo Sesi/RJ, pelo Senai/RJ, pela Firjan/RJ e pelo IEL/RJ trouxe vantagem comparativa em relação ao benefício que o Senai/RJ obterá agindo individualmente; foram apresentadas as seguintes informações pelas entidades (peça 16, p. 3-9):

‘(...) é relevante atentar para o fato de que a decisão gerencial de adoção do modelo compartilhado não foi alvo dos questionamentos levantados pela Corte de Contas, inclusive devido a autonomia administrativa das entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.



Assim, ao logo do processo TC 033.697/2019-1-TCU-Plenário se discutiu a participação de determinadas áreas/atividades no compartilhamento ou mesmo a metodologia para se aferir o rateio, se determinando inclusive aos Departamentos Nacionais, por meio do Acórdão nº 3258/2020 – TCU – Plenário, a elaboração de um Plano de Ação que contemplasse as medidas necessárias para assegurar adoção de critérios de rateio aplicáveis a todo o Sistema Indústria, ou seja, indubitavelmente trata-se de uma prática vantajosa e benéfica às entidades envolvidas que precisava, tão e somente, ser melhor orientada pelos Departamentos Nacionais com critérios objetivos e mensuráveis.

Tais afirmações de benefícios são comprovadas por meio de trechos de Relatórios da CGU e Decisões do TCU, conforme destaca-se exemplos abaixo:

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o Projeto Corporativo apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade: **Racionalização de custos de pessoal** na execução daquelas atividades comuns, tais como de apoio administrativo e jurídico; e Iniciativas, pesquisas e atividades ligadas às áreas educativas e culturais de forma conjunta pelo Sesi RJ e Senai RJ que permitem uma melhor efetividade no alcance das suas finalidades **regulamentares**. (g.n.)

Relatório CGU nº 201801552

A atuação dessas três entidades de forma sinérgica, de fato, vem de longa data e, certamente **tem proporcionado impactos positivos na eficiência, eficácia e efetividade no desempenho de cada uma delas no alcance dos objetivos e finalidades institucionais**.

Sem dúvida a atuação sinérgica das entidades conduziu à **adoção de área de compartilhamento, que é uma opção de administração conjunta de estrutura/serviços/processos e rateio de custos, de forma a otimizar os recursos materiais e imateriais, em razão do interesse comum das entidades que integram esse modelo gerencial compartilhado**.

Voto Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 257 processo TC 033.697/2019-1-TCU Plenário)

Nesse capítulo, o relatório dos gestores aborda, ainda, **o projeto corporativo que integra atividades comuns da Firjan, Sesi/RJ e Senai/RJ, propiciando economia de recursos e agilidade operacional**.

Instrução que embasou o Acórdão 2.992/2016 – Primeira Câmara (peça 13 do TC 026.998/2014-9)

76. Em seguida as entidades apresentaram uma série de informações que demonstrariam a economia da atuação conjunta, tais como a necessidade um menor número de gerentes e coordenadores que seriam duplicados ou triplicados, caso não existisse o compartilhamento dessas funções.

77. Foi destacado também a economia gerada pelo compartilhamento nas contratações realizadas pelas entidades:

‘(...) é relevante destacarmos, no âmbito das contratações de bens e serviços, a economia em escala relacionada ao agrupamento das demandas similares de cada entidade, tendo em vista a prática comum de concessão de descontos pelos fornecedores de acordo com o maior volume de materiais e serviços adquiridos.

Sobre esse aspecto, vale registrar também a economia e vantajosidade obtidas com os custos operacionais dos contratos, considerando a redução de horas de trabalho destinadas aos processos de licitação, quando da adoção de contratações compartilhadas.

(...)

Nesse sentido, as contratações compartilhadas geram, ainda, redução nas divulgações em diário oficial e jornais, visto que pode se publicar de uma só vez para Sesi/RJ e



SENAI/RJ, considerando que os Regulamentos de Contratações são idênticos, reduzindo pela metade o custo com publicações.

Assim, destaca-se que a integração de pessoal, de sistemas, de contratações no Sistema FIRJAN gera um ambiente exitoso, com mais eficiência e alcance de interesses comuns, além de ganhos operacionais resultantes do relacionamento e parceria com nosso mercado finalístico, atendendo suas demandas e criando produtos e serviços para o fortalecimento da indústria do Estado do Rio de Janeiro.'

78. Analisando a resposta apresentada, realmente existem economias de escala ao se adotar modelos compartilhados de compras e de serviços. O atendimento conjunto às entidades permite que atividades não sejam duplicadas e que compras sejam mais bem negociadas, o que resultaria em economia para as entidades. Um exame detalhado sobre a economicidade e vantajosidade do processo de compartilhamento exigiria um trabalho específico com essa finalidade, o que não é objetivo deste processo. Contudo, em uma análise superficial, consideram-se satisfatórias as informações apresentadas pelas entidades.

79. Por fim, quanto ao questionamento sobre como estão sendo divulgados, no sítio eletrônico do Senai/RJ, os dados e informações relativos ao compartilhamento e aos critérios de rateio de suas despesas, foram apresentadas as seguintes informações pelas entidades (peça 16, p. 10-11):

'(...) salienta-se que os dados referentes às informações divulgadas no sítio eletrônico do Sesi/RJ e SENAI/RJ seguiram as orientações e modelos disponibilizados pelos Departamentos Nacionais Sesi e SENAI, em consonância com o orçamento publicado em 2023 para o exercício de 2024.

Ademais, observa-se que não constam dessas informações disponibilizadas no portal da transparência as macroatividades custeadas com exclusividade pela Federação, na medida em que não são mais objeto de rateio e a divulgação refere-se somente ao que é rateado.'

80. Em consulta aos portais do Sesi/RJ e do Senai/RJ constatou-se que estão publicadas informações referentes aos critérios de rateio de despesas nas páginas <https://www.firjan.com.br/sesi-transparencia/transparencia/orcamento-e-execucao-orcamentaria/#rateio>; e <https://www.firjan.com.br/senai-transparencia/transparencia/orcamento-e-execucao-orcamentaria/#rateio>;

81. Seguem algumas figuras que demonstram como as informações são publicadas:

Figura 1 – Publicação dos critérios de rateio da área jurídica na página eletrônica do Sesi/RJ

Ano: 2024 Área: Jurídico SALVAR (PDF) SALVAR (XLSX) SALVAR (ODS)

Objeto de Rateio	Critério Determinante	SESI	SENAI	IEL	FIRJAN
Planejar e Gerenciar-Jurídico	Média das Atividades Subordinadas	47,01	39,43	1,92	11,64
Administração Geral-Jurídico	Média das Atividades Subordinadas	47,01	39,43	1,92	11,64
Jurídico-Contencioso	Número Ações Judiciais	46,09	40,50	0,00	13,41
Jurídico-Contrat, Conven, Demais Instrum	Quantidade de Instrumentos por Entidade	48,68	37,49	5,40	8,43

SESI - Serviço Social da Indústria
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
IEL - Instituto Euvaldo Lodi
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Figura 2 – Publicação dos critérios de rateio da área de competitividade na página eletrônica do Senai/RJ


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ano: 2024 Área: Competitividade SALVAR (PDF) SALVAR (XLSX) SALVAR (ODS)

Objeto de Rateio	Critério Determinante	SENAI	SESI	IEL	FIRJAN
Planejar e Gerenciar-Competitividade	Média das Atividades Subordinadas	44,58	36,73	1,15	17,54
Administração Geral-Competitividade	Média das Atividades Subordinadas	44,58	36,73	1,15	17,54
Análises e Estudos Econômicos	Número de Unidades Operacionais	47,40	40,00	1,30	11,30
Suporte Decisões Estratégicas	Média das sub-atividades	61,00	27,67	0,00	11,33
Def Int Fomento Indústria e Instituições	Número de Unidades Operacionais	47,50	40,00	1,25	11,25

SESI - Serviço Social da Indústria

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

IEL - Instituto Euvaldo Lodi

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

82. Assim, entende-se que as entidades do Sistema Indústria do Rio de Janeiro também estão cumprindo as exigências contidas nas Resoluções 103/2022 do Conselho Nacional do Sesi e 20/2022 do Conselho Nacional do Senai quanto à publicidade dos critérios de rateio de despesas das áreas compartilhadas.

83. Ante todo exposto, propõe-se que seja considerado cumprido o item 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, objeto deste monitoramento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- considerar cumprida a determinação constante subitem 9.1 do Acórdão 485/2022-TCU-Plenário;
- encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Sesc/RJ e ao Senac/RJ (sic)[leia-se: Sesi/RJ e Senai/RJ], informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- apensar em definitivo os presentes autos ao processo TC 033.697/2019-1, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009 e do art. 169, inciso I, do RI-TCU.”

2. Na sequência, o Diretor Substituto e o Auditor-Chefe Adjunto da AudAgroAmbientaI concordaram com a proposta de encaminhamento constante da instrução acima reproduzida (peças 26 e 27).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado processo de Monitoramento da determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, proferida nos autos do TC 033.697/2019-1 (Relatório de Auditoria), de minha relatoria, que cuidou da fiscalização realizada nos Departamentos Nacionais e Regionais do Sesi – Serviço Social da Indústria e do Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, com o objetivo de identificar como são efetuados os rateios de recursos entre o Sesi e o Senai e as respectivas entidades sindicais patronais para compartilhamento de despesas.



2. Eis o teor do **decisum** ora monitorado (subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, peça 9):

“9.1. determinar aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, suspendam a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e finalidades do Sesi, definidos nos arts. 4º e 5º do Regulamento aprovado pelo Decreto 57.375/1965, e do Senai, definidos no art. 1º do Regimento aprovado pelo Decreto 494/1962 e atualizado pelo Decreto 6.635/2008, situação que configura desvio de finalidade;”

3. Para contextualizar, relembro que nos autos do TC 033.697/2019-1 (Relatório de Auditoria), um dos achados de auditoria se referia à “existência de áreas de interesse exclusivo ou predominante da federação incluídas entre as áreas compartilhadas, com alto percentual das despesas sendo arcado pelo Sesi e pelo Senai”.

4. O detalhamento desse achado de auditoria (peça 171, p. 11 e 12) revelou que o Sesi e o Senai arcavam com despesas realizadas pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, em suas administrações regionais, nas áreas voltadas ao relacionamento com a indústria, de caráter sindical e/ou de interesse econômico do setor industrial, cujas atividades são de interesse exclusivo da aludida Federação. Nas onze administrações regionais da Firjan, conforme tabela 15 do Relatório de Auditoria (peça 172, p. 53), estavam alocados 48 empregados, todos vinculados à referida Federação. Não havia empregados do Sesi e do Senai que atuavam nessas administrações regionais, nem poderia haver, haja vista que nelas são executadas atividades sindicais típicas da Firjan.

5. Mesmo assim, Sesi/RJ e Senai/RJ suportaram a maior parte dos custos dos 48 empregados da Firjan distribuídos entre as onze administrações regionais. Dados apurados pela equipe indicaram custo de pessoal mensal de R\$ 216.870,73 e anual de R\$ 2.602.448,76 (tabela 15 do Relatório de Auditoria).

6. Segundo as cotas de rateio (Sesi 52,97%, Senai 42,60% e Firjan 4,43%), Sesi e Senai assumiram despesa anual, respectivamente, nos valores de R\$ 1.378.517,11 e de R\$ 1.108.643,17, enquanto a Firjan pagou somente R\$ 115.288,48 (peça 171, p. 11). Ou seja, Sesi e Senai juntos tiveram gasto anual de R\$ 2.487.160,28 para sustentar atividades sindicais patronais dissociadas de sua missão institucional. Tal situação, segundo enfatizou a equipe de auditoria, com o aval do titular da unidade técnica, configurou desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Sesi e do Senai.

7. Foi nesse contexto, e considerando que à época quase 95% dos empregados da Firjan trabalhavam nas áreas compartilhadas, o que poderia elevar o risco de que as atividades finalísticas da Federação poderiam estar sendo custeadas com os recursos públicos do Sesi e Senai, tese que sustentei e o Tribunal adotou, que foi realizada a prévia oitiva dos Departamentos Regionais do Sesi/RJ e Senai/RJ, bem como da Firjan, para que se manifestassem acerca do referido achado de auditoria (subitem 9.2 do Acórdão 3258/2020 – Plenário, peça 170).

8. Em apertada síntese, as três entidades mencionadas apresentaram resposta conjunta à oitiva, cujo teor consistiu em defender o rateio dos custos de áreas finalísticas da Firjan com o Sesi/RJ e o Senai/RJ, em razão da sinergia existente no Sistema Indústria, argumento que veio a ser considerado pelo Tribunal insuficiente para elidir tal irregularidade, nos termos da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 485/2020 – Plenário.

9. Assim, o Tribunal expediu a determinação ora monitorada aos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Estado do Rio de Janeiro para suspenderem a participação no rateio de despesas nas atividades de representação regional da Firjan, nos moldes do subitem 9.1 do **decisum** acima transcrito.

10. E, com relação às despesas custeadas indevidamente entre o ano de 2015 até o último repasse efetuado no exercício de 2022 à Firjan, o Tribunal determinou aos referidos Departamentos



que apurassem o valor do débito, por configurar desvio de finalidade, e encaminhassem ao TCU as planilhas e memórias de cálculo do dano apurado, além de informarem as medidas implementadas para a recuperação do aludido montante junto à Firjan (subitens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 485/2022 – Plenário). Entretanto, em sede de pedido de reexame apresentado pelo Sesi/RJ, Senai/RJ e Firjan, o Tribunal deu provimento parcial ao recurso e tornou insubsistentes os subitens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 485/2022 – Plenário, nos termos do Acórdão 42/2024 – Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).

11. Assim, para monitorar o cumprimento da disposição constante do subitem 9.1 do multicitado Acórdão 485/2022, e considerando a edição da Resolução do Conselho Nacional do Sesi 103/2022 e da Resolução do Conselho Nacional de Senai 20/2022 (peças 19 e 20 do TCU 047.648/2020-1), que instituíram a Política Nacional de Rateio de Despesas decorrentes do compartilhamento de processos, projetos, serviços e estruturas do Sesi e Senai com as demais entidades e órgãos dos Sistema Indústria (peças 19 e 20 do TC 047.648/2020-1), a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento (AudAgroAmbiental) promoveu diligência junto ao Sesi/RJ e Senai/RJ, para que encaminhassem ao TCU a documentação necessária a comprovar o efetivo cumprimento das regras estabelecidas nas aludidas Resoluções, que, em tese, afastariam a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria sobre o desvio de finalidade dos recursos públicos do Sesi/RJ e Senai/RJ no custeio de despesas sindicais típicas da Firjan.

12. Em resposta à diligência, além da documentação anexa, veio a informação de que a Política Nacional de Rateio de Despesas está sendo aplicada no Sistema Indústria, com base na Resolução do Conselho Nacional do Sesi 103/2022 e na Resolução do Conselho Nacional de Senai 20/2022, respectivamente alteradas pela Resolução do Conselho Nacional do Sesi 151/2022 e pela Resolução do Conselho Nacional do Senai 38/022 (peças 16-19).

13. Após exame da matéria, a AudAgroAmbiental propôs ao Tribunal considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, encaminhar cópia da deliberação às entidades interessadas e apensar em definitivo estes autos ao TC 033.697/2019-1, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU (peças 25, p. 22, 26 e 27).

ii

14. Acolho, desde já, o desfecho sugerido pela AudAgroAmbiental, com pequeno acréscimo que comentarei ao final, e destaco os principais pontos abordados na análise da matéria que contribuíram para a minha convicção.

15. Cabe ressaltar que a Resolução do Conselho Nacional do Sesi 103/2022 e a Resolução do Conselho Nacional de Senai 20/2022 foram, nos termos Acórdão 1358/2023 – Plenário (TC 047.648/2020-1, peça 27), examinadas e consideradas aptas pelo Tribunal para atender às disposições dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 3258/2020 – Plenário, cujos comandos assim dispunham:

“9.1. determinar, com base na Resolução/TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai que apresentem ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência desta deliberação, Plano de Ação que contemple as medidas necessárias para assegurar:

9.1.1. a adoção de critérios objetivos de rateio que, no compartilhamento de estrutura/serviços/processos entre unidades nacionais e regionais do Sistema S com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades, sejam capazes de garantir a proporcionalidade e vantajosidade às entidades do Sistema S nas despesas incorridas conjuntamente, e que evidenciem o benefício auferido individualmente por entidade participante do sistema de compartilhamento;

9.1.2. a ampla publicidade, preferencialmente nos sítios eletrônicos na internet, das informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;”



16. Na instrução que precedeu o Acórdão 1358/2023 – Plenário (TC 047.648/2020-1, peça 27), constou a informação de que a implementação das regras dispostas nas aludidas resoluções seria suficiente para afastar as irregularidades referentes às despesas compartilhadas entre Sesi/RJ, Senai/RJ e Firjan, apuradas na auditoria tratada no TC 033.697/2019-1.

17. Neste monitoramento, a unidade especializada comparou os critérios de rateio antigo com as novas regras trazidas pelas duas resoluções mencionadas e anotou não mais haver o emprego do antigo “rateio padrão”, no qual se observava o orçamento de cada entidade e desconsiderava o efetivo uso de cada entidade na atividade realizada de forma compartilhada. Para exemplificar, o antigo critério de rateio para “Despesas Gerais de Gestão e Apoio” previa 4,43% para Firjan; 52,97% para Sesi; e 42,60% para Senai, e era aplicado para diversas áreas indistintamente.

18. Com a Política Nacional de Rateio de Despesas decorrentes do compartilhamento de processos, projetos, serviços e estruturas do Sesi e Senai com as demais entidades e órgãos do Sistema Indústria, instituídas por meio da Resolução/CN/Sesi 103/2022 e Resolução/CN/Senai 20/2022, não existe mais o critério de “rateio padrão”.

19. Como exemplo, para as atividades de “planejar e gerenciar” e de “administração geral” (ambas contemplando áreas de administração de pessoal, desenvolvimento organizacional e consultoria interna - RH), será utilizado o critério da proporcionalidade do número total de colaboradores ativos lotados em todas as unidades das entidades, levando-se em conta o percentual do rateio para os colaboradores lotados em áreas compartilhadas.

20. A unidade especializada também avaliou o impacto da Política Nacional de Rateio de Despesas, considerando as despesas incorridas e a quantidade de funcionários da Firjan, Sesi/RJ e Senai/RJ lotados nas áreas compartilhadas comparativamente aos dados apurados no Relatório de Auditoria do TC 033.697/2019-1.

21. Conforme apurado, em 2019, no Relatório de Auditoria do TC 033.697/2019-1, havia 1153 funcionários nas áreas compartilhadas, assim distribuídos: 16,72% da Firjan; 53,50% do Sesi/RJ e 29,78% do Senai/RJ. Naquela época, o custo das áreas compartilhadas pela Firjan, Sesi/RJ e Senai/RJ foi de R\$ 7.480.317,89: Firjan pagou aproximadamente 6% desse total; Sesi/RJ 54,59%; e Senai/RJ 39,36%. Veja o desequilíbrio percentual entre a quantidade de funcionários e o custo arcado especialmente pela Firjan e Senai/RJ: Firjan assumiu despesas em percentual bem inferior (6%) ao percentual de empregados que dispunha nas áreas compartilhadas (16,72%), enquanto o Senai/RJ pagou percentual mais elevado de despesa (39,36%) do que o percentual de pessoal lotado nos serviços compartilhados (29,78%).

22. Na atual configuração do Sistema Indústria (peça 17), com a redução do pessoal da Firjan nas áreas compartilhadas e com a aplicação dos novos critérios de rateio, o resultado encontrado foi o seguinte: há 1210 funcionários que trabalham nas áreas compartilhadas, sendo 13,55% da Firjan; 56,53% do Sesi/RJ; Senai/RJ 29,42%; e 0,005% do IEL. Com a aplicação dos novos critérios de rateio, a participação nas despesas compartilhadas, cujo total alcançou R\$ 10.529.056,26, ficou assim: Firjan pagou 8,94%, Sesi/RJ 48,64%, Senai/RJ 16% e o IEL 3,26%.

23. A análise da unidade mostrou que, na antiga configuração de critérios de rateio, “a diferença entre o quantitativo de pessoal da Firjan nas áreas compartilhadas e o percentual a ser pago pela entidade era superior a 10% (16,72% - 6,06%) e na nova configuração essa diferença reduziu para aproximadamente 4,5% (13,55% - 8,94%).

24. A readequação do quantitativo de pessoal da Firjan nas áreas compartilhadas, a aplicação das novas regras de rateio das despesas e a criação das macroatividades de interesse exclusivo da Firjan, cujas despesas passaram a ser suportadas apenas pela aludida Federação, resultaram numa melhor distribuição dos gastos compartilhados entre as entidades participantes.

25. Essas macroatividades, desenvolvidas em benefício da Firjan e relacionadas aos seus interesses exclusivos, passaram a ser custeadas somente pela referida Federação, assim tais despesas não mais são divididas entre as entidades que participam das áreas compartilhadas como era feito na configuração antiga de rateio das despesas. Exemplos de macroatividades da Firjan: “assessoria



sindical e empresarial – fomentar competitividade”; “comunicação – associativismo”; “planejar e gerenciar – representações regionais”; “apoio e desenvolvimento sindical”; e “acompanhamento poderes públicos federais”.

26. Por fim, a unidade técnica anotou que as informações sobre os critérios de rateio de despesas de áreas compartilhadas estão sendo publicadas nos portais do Sesi/RJ e Senai/RJ, em cumprimento às exigências da Resolução/CN/Sesi 103/2022 e da Resolução/CN/Senai 20/2022.

27. Nesse contexto, pode o Tribunal considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, sem prejuízo de, em razão da relevância de se acompanhar as despesas realizadas nas áreas compartilhadas e os critérios de rateio aplicados, orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as providências necessárias a fim de incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sesi e Senai, referentes ao ano base de 2024 e seguintes, sobre as despesas efetuadas nas áreas de compartilhamento de serviços e de compras, com a indicação dos critérios de rateio aplicados, com o intuito de fortalecer o controle externo sobre tais gastos.

Diante do exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1688/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 002.169/2024-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Estado do Rio de Janeiro (Senai/RJ) e Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Rio de Janeiro (Sesi/RJ).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: Gisela Pimenta Gadelha (OAB/RJ 111.202); Bruno Souza Barros (OAB/RJ 170.593); Renata Pauxis Panaro (OAB/RJ 179.709); Érika Helena Rodrigues Scudiere (OAB/RJ 184.291); Thaís Rodrigues Peixoto Infante (OAB/RJ 201.939).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Monitoramento do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 – Plenário, proferido no TC 033.697/2019-1, que cuidou da fiscalização realizada com o objetivo de identificar como são efetuados os rateios de recursos entre o Sesi e o Senai e as respectivas entidades sindicais patronais para compartilhamento de despesas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 243 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 485/2022 –



Plenário;

9.2. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as providências necessárias a fim de incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sesi e Senai, referentes ao ano base de 2024 e seguintes, sobre as despesas efetuadas nas áreas de compartilhamento de serviços e de compras, com a indicação dos critérios de rateio aplicados, com o intuito de fortalecer o controle externo sobre tais gastos;

9.3. dar ciência desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DN) e do Serviço Social da Indústria (Sesi/DN), bem como ao Senai/RJ e ao Sesi/RJ; e

9.4. apensar em definitivo os presentes autos ao processo TC 033.697/2019-1, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1688-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 34, DE 21 DE AGOSTO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

SIGILO DE PROCESSO

Relatório e voto emitido pelo respectivo relator, bem como o Acórdão de nº 1671.

Arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.