



ATA Nº 39, DE 25 DE SETEMBRO 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, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Jorge Oliveira), e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes); e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes, em missão oficial, os Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira, e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 38, referente à sessão realizada em 18 de setembro 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:

Informação sobre a cerimônia de premiação dos trabalhos selecionados na 2ª edição do Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, que será realizada no próximo dia 2 de outubro, às 14h30, na Sala das Sessões.

Comunicação sobre o lançamento no Portal TCU de página interativa, com navegação facilitada e atualização automatizada, para acompanhamento processual em tempo real dos pedidos de acordo consensual que tramitam nesta Casa.

Informação de que, em atendimento ao disposto no art. 149 da Lei nº 14.791, de 2023 (LDO 2024), será encaminhado ao Congresso Nacional, no próximo dia 30, a 8ª edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), que apresenta uma análise consolidada de 13 fiscalizações em políticas públicas realizadas pelo TCU entre 2023 e 2024.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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



- TC-005.022/2023-1, TC-007.772/2024-6, TC-008.292/2024-8, TC-014.849/2023-2, TC-019.594/2024-0, TC-021.811/2024-5, TC-028.328/2019-1, TC-032.413/2023-8, TC-034.271/2019-8, TC-035.958/2016-2 e TC-037.422/2021-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-027.824/2019-5, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

- TC-030.138/2017-5, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

- TC-009.412/2020-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2017 a 2038.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1996 a 2016, 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-010.758/2018-6, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 2 de outubro de 2024. O processo está sob pedido de vista formulado em 20 de setembro de 2023 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 17/2024-Plenário).

Diante da ausência do relator, Ministro Jorge Oliveira, o Plenário deliberou por adiar a apreciação do referendo da medida cautelar concedida no processo TC-021.989/2024-9, apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do § 1º do artigo 276 do Regimento Interno. Restaram mantidos os efeitos da medida cautelar concedida e a apreciação do referendo foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 2 de outubro de 2024.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1996/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.444/2023-4.
 - 1.1. Apenso: 017.658/2024-1
 2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
 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: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
 5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).



8. Representação legal: Rodrigo Jose de Pontes Seabra Monteiro Salles (163334/OAB-SP), Giovanna Modolin Jarne (307290/OAB-SP) e outros, representando Eco101 Concessionaria de Rodovias S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão Eco 101, celebrado em 17/4/2013, para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101, no Estado do Espírito Santo, pelo prazo de 25 anos;

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

9.1. aprovar a proposta de solução consensual em exame com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajuste, pela ANTT, dos custos associados às intervenções (Capex) e aos serviços (Opex) constantes do modelo econômico-financeiro, antes da publicação do edital, e eventuais correções julgadas necessárias, de acordo com a avaliação paramétrica realizada pela Infra/SA, permitindo identificar os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou apresentação de justificativas para particularidades do projeto;

9.1.2. reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, desde que atenda à política pública associada, considerando que os interessados no certame devem avaliar mais parâmetros do que os envolvidos em licitação de nova concessão, entre eles características da SPE a ser adquirida, sobre as quais o atual controlador e competidor no certame tem profundo conhecimento, e apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;

9.1.3. adoção de providências para realização de consulta pública, nos termos do art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017, que trate dos parâmetros e disposições do termo aditivo a ser celebrado e dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo;

9.1.4. análise e comprovação, pela ANTT, da capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, incluindo avaliação sobre os impactos de condenação definitiva na ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES;

9.2. informar à ANTT de que os estudos relativos à inclusão do Contorno de Linhares via aditivo de prorrogação de prazo devem ser submetidos à análise prévia desta Corte, nos termos da IN TCU 81/2018;

9.3. incluir na redação do termo de auto composição as condicionantes dos itens 9.1 e 9.2;

9.4. determinar à Segecex o monitoramento do processo;

9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), e ao representante legal nestes autos da Eco 101.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1996-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1997/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.157/2024-4.



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Liugong Latin America Máquinas Para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.
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: Cassio Gomes Pereira (285879/OAB-SP), Adão Jose Fernandes Junior (178303/OAB-MG), Romulo Greficce Miguel Martins (180285/OAB-MG) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela XCMG Brasil Indústria Ltda. acerca de possível fraude em licitação praticada pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., por meio da apresentação de declaração falsa no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas;

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 procedente;
- 9.2. rejeitar a defesa da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;
- 9.3. declarar a inidoneidade da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., para licitar, por 5 (cinco) anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;
- 9.4. dar ciência deste Acórdão ao responsável e interessados; e
- 9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1997-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
 - 13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1998/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.975/2024-1.
 - 1.1. Apenso: 017.169/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal (03.288.908/0001-30); Instituto Brasileiro de Educação, Seleção e Tecnologia - Ibest (34.363.482/0001-66).
4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc No Distrito Federal.
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: Glauber de Barros Mesquita.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gantt Administração e Consultoria Empresarial Ltda., contra possíveis irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, conduzido pela Administração Regional do Sesc no Distrito Federal;

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

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

9.2. confirmar a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.157/2024-Plenário;

9.3. dar ciência à Administração Regional do SESC no Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. inabilitação de licitante por desatendimento de critérios não previstos no edital, em afronta ao art. 16, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do SESC, e aos princípios da transparência e da objetividade, previstos no art. 2º, inciso I, da referida norma;

9.3.2. ausência de parâmetros objetivos no edital para análise da comprovação da prestação de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, contrariando os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo;

9.3.3. desclassificação sumária de propostas em razão da suposta inexecutabilidade, contrariando a Súmula 262 do TCU; e

9.4. dar ciência deste Acórdão à representante, ao Sesc/DF e aos demais interessados.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1998-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1999/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.377/2023-7.

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

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: Ministério do Planejamento e Orçamento.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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 levantamento realizado com o intuito de examinar os projetos de lei atinentes às novas regras orçamentárias e fiscais de que tratam os arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º, da CF/1988, que poderão substituir a Lei 4.320/1964;

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

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o levantamento a respeito dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022, que tratam da Nova Lei de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964, identificou as seguintes oportunidades de melhoria:

9.1.1. regulamentação das emendas parlamentares;

9.1.2. abrangência e cobertura do orçamento;

9.1.3. aplicabilidade da norma aos entes federativos;

9.1.4. conceituação para a dívida ativa, a dívida flutuante, o fato gerador da despesa e o conteúdo da nota de empenho;

9.1.5. critérios para realização de pagamentos por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA);

9.1.6. regras de apresentação, no orçamento, das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública;

9.1.7. regulamentação de aspectos relevantes sobre precatórios, decorrentes das alterações promovidas nos regramentos constitucionais recentes;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que o levantamento a respeito dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022, que tratam da Nova Lei de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964, identificou os seguintes pontos que merecem maior reflexão:

9.2.1. permissão da reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro;

9.2.2. permissão da emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte;

9.2.3. apresentação do anexo específico com 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 na mensagem do PLOA e não mais do PLDO;

9.2.4. proposta de retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA; e

9.2.5. previsão de que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO ou do PLDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, de que a estimativa do PLOA será igual à do PLDO; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1999-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.



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

ACÓRDÃO Nº 2000/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.201/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
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. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Infra S/A; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento realizado com o objetivo de identificar e caracterizar o potencial subutilizado do transporte ferroviário do mercado doméstico de cargas;

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

- 9.1. autorizar a realização de painel de divulgação dos resultados da auditoria;
- 9.2. autorizar a realização de fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A. e ANTT para avaliar as medidas adotadas para incentivar o aumento da participação do setor ferroviário no mercado doméstico de cargas e para atualizar e dar transparência acerca dos dados e análises sob gestão do poder público referente ao mercado doméstico;
- 9.3. encaminhar cópia do presente Relatório ao Ministério dos Transportes para subsidiar a elaboração dos planos ferroviários em desenvolvimento; e
- 9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2000-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2001/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.291/2024-5.
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas, Presidente.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SecexInfra – Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura; SecexEnergia – Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2025 deste Tribunal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:

- 9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2025, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 2 destes autos; e
- 9.2. restituir os presentes autos à SecexInfra para demais providências.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2001-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues, Bruno Dantas (Presidente e relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2002/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.138/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira com aspectos de operacional e de conformidade, que tem por objetivo avaliar os controles internos relativos ao reconhecimento inicial de direito previdenciário por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), realizada com fundamento no artigo 239, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e em cumprimento ao Acórdão 67/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 044.390/2021-1).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e arts. 4º a 8º da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias:



9.1.1. institua mecanismos para garantir a ciência do interessado acerca das comunicações realizadas de forma eletrônica, por meio de comprovante de recebimento que deve compor o processo administrativo de reconhecimento do direito previdenciário, conforme dispõe os arts. 42 e 43, inciso II da Lei 14.129/2021;

9.1.2. implemente a juntada do “Extrato CNIS” no processo automático de aposentadoria por tempo de contribuição, com vistas ao atendimento da Lei 9.784/1999, art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII;

9.1.3. implemente plano de ação, com vistas a reduzir o percentual de descon sideração de pendências ou inconsistências existentes no CNIS nos processos de análise automática, com o seguinte escopo:

9.1.3.1. Elaboração prévia de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

9.1.3.2. Levantamento da quantidade e percentual de requerimentos decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências;

9.1.3.3. Tratamento amostral, a posteriori, de casos decididos com pendências e inconsistências;

9.1.3.4. Avaliação do impacto desse tratamento nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária;

9.1.3.5. Definição de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

9.1.3.6. Definição de patamares de pendências e inconsistências para o processamento automático;

9.1.3.7. Implementação sistêmica desses parâmetros e patamares; e

9.1.3.8. Implementação de rotina de monitoramento.

9.1.4. reduza o percentual de inconformidades (67%) nos processos de análise manual de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise, de acordo com as leis 9.784/1999 e 8.213/1991, com o Decreto 3.048/1999, com a IN/Pres/INSS 128/2022 com as portarias Dirben/INSS 990, 991 e 993 de 2022 e com os demais normativos internos que regem o reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição;

9.1.5. reduza o percentual de desconformidade com o art. 3º, inciso V da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 (31%) nos processos de análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise.

9.1.6. com fundamento no arts. 3º, incisos I, II e III, e 6º, parágrafo único, da Lei 9.784/1999, revise os benefícios decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências, de forma a identificar eventuais erros na concessão que tenham impacto no tempo de contribuição e/o na renda dos segurados, informando-os, de forma clara, sobre a necessidade de correção de suas informações cadastrais, bem com o potencial impacto da eventual correção, comprovada, nos dados nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária, em linha como disposto nos arts. 10, 19, 19-B e 176 §1º, do Decreto 3.048/1999, c/c IN 128/2022 art. 552 §1º e art. 19 da Portaria Dirben/INSS 993/2022;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) que adote medidas para:

9.2.1. revisar a usabilidade da interface do aplicativo web do canal de relacionamento “Meu INSS”, observando as expectativas do cidadão-cliente quanto à experiência de usuário (usabilidade e acessibilidade) em interface de interação que garanta a compreensão, certeza e controle do requerente quanto aos seus direitos, sobretudo na informação das relações previdenciárias, considerando as melhores práticas referenciadas em modelos como COSO ERM (controles internos), ISO 9001 (gestão da qualidade), as diretrizes estabelecidas nos art. 3º e 24 da Lei 14.129/2021, art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS 993/2022 e as boas práticas estabelecidas nos Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG);



9.2.2. formalizar as regras de negócio do processamento automático, denominadas divergências, nos termos do art. 3º, inciso I, da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022, no sentido de institucionalizar a sua elaboração, implementação, alteração e registro histórico, prevendo fundamentação que evidencie a assunção ou mitigação de riscos envolvidos, a fim de conferir transparência e auditabilidade ao processo, com fundamento no art. 2º, caput da Lei 9.784/1999, arts. 47, inciso III, e 48, incisos I, II e III da Lei 14.129 e art. 16, inciso XI, anexo I, do Decreto 10.995/2022;

9.2.3. cientificar o cidadão que, a depender das características do seu requerimento, as pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias não serão tratadas e os anexos não qualificados não serão considerados na análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista os direitos previstos nos art. 29-A, §§ 2º, 3º e 5º da Lei 8.213 c/c arts. 6º, parágrafo único, e 38 §2º da Lei 9.784/1999;

9.2.4. realizar avaliação sistemática do processamento automático da análise de requerimentos de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, por exemplo, responsáveis, periodicidade, atividades e registro histórico dos resultados, visando a melhoria da qualidade da análise, a prevenção e a correção de falhas, nos termos das práticas 2.1 e 2.4 do referencial de governança pública organizacional do TCU, do item 2.3 das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100), e do Decreto 10.995/2022, anexo I, art. 16, inciso III, alínea “a”;

9.2.5. garantir a confiabilidade da informação no armazenamento e ao longo do seu ciclo de vida, propiciando a comunicação transparente entre os seus diversos sistemas, por meio da interoperabilidade de dados e de sistemas de informação, conforme princípios, conceitos, ferramentas e técnicas propostas no capítulo 8 “Integração e Interoperabilidade de dados” do modelo de melhores práticas em gerenciamento de dados DAMA-DMBOK;

9.2.6. nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016, gerir os riscos relacionados ao processo de reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição identificados nesta fiscalização, conforme lista disposta no Apêndice II, a fim de que sejam avaliados e tratados, especialmente quanto aos riscos:

9.2.6.1. de obtenção de informações carentes de qualidade, exatidão e completude, para a adequada análise do benefício;

9.2.6.2. de não tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias e de desconsideração de anexos não qualificados; e

9.2.6.3. de inconformidades nas análises manuais.

9.3. dar conhecimento desta deliberação à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, para ampla divulgação interna junto às unidades interessadas;

9.4. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios):

9.4.1. monitorar as deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

9.4.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2002-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2003/2024 – TCU – Plenário



1. Processo TC 008.134/2023-5.
- 1.1. Apenso: 000.228/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos e entidades listados na peça 429.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Leonardo Thadeu de Oliveira (109.115/OAB-RJ), Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Olga Codorniz Campello Carneiro (86.795/OAB-SP), Luís André Aun Lima (163.630/OAB-SP) e outros, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento referente ao 9º Ciclo de Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento de diversos órgãos e entidades da Administração Pública;

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

 - 9.1. com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, fixar as teses de que:
 - 9.1.1. de acordo com a redação original do art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, pensões militares instituídas antes da vigência da MP 2.215-10 (1º/9/2001) podem ser recebidas em conjunto com outra pensão militar também anterior a esse marco, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma;
 - 9.1.2. admite-se a tríplice acumulação de vínculos públicos sempre que a pensão militar instituída antes da publicação da EC 103/2019 (13/11/2019) for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário (a) da pensão militar na forma da Constituição;
 - 9.1.3. conforme art. 24, §§ 1º e 4º da EC 103/2019 e art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, sempre que pensão militar instituída antes ou depois da EC 103/2019 for percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro falecido a partir desta data, além das restrições do art. 29, II, da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime, exceto para os casos de manutenção do benefício da dupla acumulação de pensão militar, ao amparo do art. 31 da mencionada Lei, para o militar que manteve o benefício com a contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 da Medida Provisória 2.215-10-01), é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103;
 - 9.1.4. pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019 podem:
 - 9.1.4.1. ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais



vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, ou;

9.1.4.2. ser acumuladas com apenas uma pensão de outro regime que, se não for pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019 (item 233.4 do RACOM), não se sujeitam às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo; ou ainda;

9.1.4.3. ser acumuladas tanto com vencimentos de cargo público quanto com proventos de reforma, também não se sujeitando às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo;

9.2. considerando o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, bem como a orientação do Supremo Tribunal Federal firmada em sede de repercussão geral (RE 602584, Tema 359), o conjunto de benefícios acumulados com pensões militares instituídas antes ou depois da EC 103/2019, exceto pensões de qualquer tipo instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório;

9.3. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar:

9.3.1. ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Fundação Nacional de Saúde, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao Instituto Federal da Bahia e às Universidades Federais de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Sul, de Viçosa e Rural do Rio de Janeiro que, até 31/12/2024, informe, no Módulo Índícios do e-Pessoal, os resultados das apurações de todos os indícios de irregularidades detectados até dezembro de 2023, pendentes de esclarecimentos conclusivos, sem prejuízo da observância dos limites de tolerância estabelecidos para as variáveis acompanhadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

9.3.2. aos Comandos Militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, que, no prazo de sessenta dias, orientem seus órgãos competentes a adotarem as teses descritas no § 233 do Relatório de Acompanhamento, acerca das regras de acumulação de pensões militares previstas no art. 29 da Lei 3.765/1960 e no art. 24 da EC 103/2019, bem como revejam quaisquer orientações normativas que tenham editado em sentido contrário, excetuados os casos de manutenção do benefício da dupla acumulação de pensão militar ao amparo do art. 31 da mencionada Lei para os militares que mantiveram o benefício com a contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 da Medida Provisória 2.215-10-01;

9.4. com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar:

9.4.1. ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob suas supervisões a:

9.4.1.1. solicitarem bases de dados do Sirc, conforme arts. 7º e 11 do Decreto 9.929/2019, para efetuarem verificações mediante cruzamentos com as bases de suas folhas, ou de adotarem solução semelhante à utilizada pelos Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª Região (MG) e da 4ª Região (RS), qual seja, utilizar aplicativo capaz de realizar consultas em série à base de dados do sistema da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), o denominado Robô i-Memorial;

9.4.1.2. registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores, de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e

9.4.1.3. ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao Judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;



9.4.2. ao Ministério da Defesa, que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob sua supervisão a:

9.4.2.1. registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores, de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e

9.4.2.2. ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

9.4.3. à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar as organizações sob sua supervisão, ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

9.5. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência:

9.5.1. ao Ministério Público Militar de que o envio de suas folhas de pagamento ao TCU após o fim do mês subsequente ao que se referem, como verificado em mais de três oportunidades em 2023, ultrapassou o prazo máximo definido no âmbito do acompanhamento realizado por meio do RACOM TC 008.134/2023-5, nos termos do Comunicado Diaup/Sefip 1/2023, de 2/5/2023;

9.5.2. à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), de que as situações a seguir podem gerar registros que comprometem a observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, a confiabilidade das informações, conforme exigido pela NBC T 16.5:

9.5.2.1. orientação aos órgãos do Sipec para que promovam prova de vida ficta no Siae de beneficiários cujo pagamento em folha havia sido suspenso para, em seguida, efetivar a exclusão por óbito e geração de folhas sem efeito financeiro, mas com rubricas de desconto, para servidores ou aposentados para os quais já têm o indicativo de óbito, como reportado na Nota Informava SEI 4634/2024/MGI, de 1º/3/2024; e

9.5.2.2. possível restabelecimento de pagamentos a falecidos “pelo próprio sistema” em razão de reforma administrativa no Siae, conforme informado pela Advocacia-Geral da União no Despacho 122/2024 DGEP/SGA/AGU;

9.6. considerar, como resultado do monitoramento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário:

9.6.1. integralmente cumpridas as determinações:

9.6.1.1. do item 9.1.4 pela Caixa Econômica Federal, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região;

9.6.1.2. do item 9.1.6 pela Fundação Universidade Federal de Pelotas, pelo Instituto Federal de Minas Gerais, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região;

9.6.1.3. do item 9.1.7 pelo Colégio Pedro II, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, pelo Instituto Federal Baiano e pela Universidade Federal do Pará;

9.6.2. em cumprimento e no prazo as determinações:

9.6.2.1. dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2. pelo Comando da Aeronáutica;

9.6.2.2. do item 9.1.2 pelo Comando do Exército;



9.6.2.3. do item 9.1.3 pelo Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos;

9.6.2.4. do item 9.1.4 pelo Comando da Marinha, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, pela Universidade Federal da Paraíba, pela Universidade Federal do Paraná, pela Fundação Universidade de Brasília, pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pela Universidade Federal do Piauí,

9.6.2.5. do item 9.1.5 pelo Ministério dos Transportes;

9.6.2.6. do item 9.1.7 pelo Instituto Federal de Pernambuco, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pela Universidade Federal do Rio Grande, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, pela Universidade Federal da Bahia e pela Universidade Federal de Juiz de Fora; e

9.6.2.7. do item 9.1.8 pela Universidade Federal Fluminense, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pelo Ministério da Saúde;

9.7. conceder novo prazo, até 31/12/2024, para cumprimento das determinações do item 9.1.6 pela Universidade Federal de Alagoas, pelo Instituto Benjamin Constant e pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro; e

9.8. tornar insubsistente a determinação contida no item 9.1.5 para o Ministério de Portos e Aeroportos.

9.9. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado-TCU) a:

9.9.1. manter e aprimorar a fiscalização contínua das folhas de pagamento das organizações federais e distritais acompanhadas;

9.9.2. repassar, às unidades técnicas do TCU responsáveis pela certificação das gestões dos responsáveis pelas contas do INSS e do Ministério da Saúde, informações sobre o desempenho insatisfatório dessas UPC's no exercício de 2023 sobre a gestão dos indícios de irregularidades verificados em suas folhas de pagamento;

9.9.3. monitorar as recomendações propostas no item 234.2 do Relatório de Acompanhamento, nos próximos ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

9.10. informar à Corregedoria da Justiça do Estado do Maranhão que o registro de óbito de número 0050196, feito às folhas 90 do Livro 62, no Cartório de Registro da 3ª Zona de São Luís, indevidamente indicou o CPF 043.***.***-20, pertencente a Maria Vitoria Silva Lima, fato que gerou indício de pagamento a pessoa falecida na folha da Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas Órgãos Extintos (Decipex/MGI);

9.11. dar conhecimento do presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos, às seguintes organizações: Comando da Aeronáutica; Comando do Exército; Comando da Marinha; Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Instituto Federal Baiano; Instituto Federal de Minas Gerais; Instituto Federal de Pernambuco; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Saúde; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Piauí; Universidade Federal do Rio de Janeiro; e, Universidade Federal do Rio Grande;



9.12. juntar cópias do relatório, do voto e do presente acórdão ao RACOM TC 007.802/2022-6, processo no qual foram proferidas as determinações monitoradas.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2003-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2004/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.813/2024-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização na modalidade Auditoria Operacional, encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), com anuência da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).

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

9.1. autorizar a realização da fiscalização, na modalidade proposta, com objetivo de analisar a efetividade das políticas públicas que tratam da oferta e demanda de profissionais nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM), bem como identificar as causas e os efeitos da escassez desses profissionais no crescimento do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Brasil;

9.2. orientar a Segecex, por meio da SecexEstado e da AudGovernança, no que se refere ao escopo da fiscalização ora autorizada, a:

9.2.1. buscar referências internacionais sobre o ensino técnico profissionalizante, a exemplo do sistema de ensino dual da Alemanha e de outros modelos de sucesso, como os da Suíça, Finlândia e Coreia do Sul;

9.2.2. analisar os casos de sucesso do ensino técnico profissionalizante oferecido no Brasil pelas entidades do Sistema S, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac);

9.2.3. analisar a iniciativa de expansão da rede de Institutos Federais de Educação, anunciada pelo Governo Federal em março deste ano, bem como a proposta de destinação preferencial de recursos para o ensino técnico profissionalizante, prevista no âmbito do PLP 121/2024, em tramitação no Congresso Nacional;

9.3. restituir os autos à SecexEstado para as providências necessárias.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2004-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2005/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.020/2020-5.
 - 1.1. Apenso: 009.083/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Pedido de Reexame (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva - MD/CE (09.573.215/0001-76); Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32); Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93).
 - 3.2. Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40); Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda (32.682.326/0001-32); Jose de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).
 - 3.3. Recorrente: Jose de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).
4. Órgão/Entidade: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação em fase de pedido de reexame interposto por Jose de Oliveira Melo Filho contra o Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Jose de Oliveira Melo Filho para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2005-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2006/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.434/2010-2.



- 1.1. Apenso: TC-005.757/2015-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Prestação de Contas).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada) (CNPJ 04.065.033/0001-70).
 - 3.2. Responsáveis: Ana Teresa Holanda de Albuquerque (CPF 399.406.401-53), Eduardo Luiz Gaudard (CPF 261.924.466-87), Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87), Gilberto do Carmo Lopes Siqueira (CPF 176.749.801-20), Jose Luis Franca dos Santos (CPF 313.033.076-34), José Antonio Muniz Lopes (CPF 005.135.394-68), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Leonardo Lins de Albuquerque (CPF 012.807.674-72), Luis Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591-15), Marcelo Castro Lippi (CPF 665.905.587-87), Marcio de Almeida Abreu (CPF 116.010.356-91), Nelson Fonseca Leite (CPF 277.963.616-53), Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF 141.356.476-34), Ricardo Oliveira Lopes Serrano (CPF 282.022.607-87), Ronaldo Ferreira Braga (CPF 075.198.183-49), Telton Elber Correa (CPF 299.274.390-91) e Uilton Roberto Rocha (CPF 134.423.766-53).
 - 3.3. Recorrente: Paulo Soares Bugarin.
4. Entidade: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Beatriz Helena Cavalcante Nunes (29.059/OAB-DF) e outros, representando Flávio Decat de Moura; Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira (3.554/OAB-AM) e outros, representando Luis Hiroshi Sakamoto.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) contra o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro, por meio do qual o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. levantar o sobrestamento dos presentes autos;
 - 9.2. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para, no mérito, negar-lhe provimento e manter nos exatos termos o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara;
 - 9.2. dar ciência da deliberação ao recorrente e aos demais interessados.
10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2006-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



1. Processo TC 030.218/2021-7
2. Grupo II – Classe I – Recurso de Reconsideração (em processo de Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessada: Fundação Nacional de Saúde – Funasa (CNPJ 26.989.350/0001-16).
 - 3.2. Responsáveis: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29) e NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (CNPJ 15.218.561/0001-39).
 - 3.3. Recorrente: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29).
4. Órgão/Entidade: Município de Campina Grande/PB (CNPJ 08.993.917/0001-46).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal:
 - 8.1. Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264), Fabiola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099), Gustavo Oliveira de Sá e Benevides (OAB/PB 21.041), Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206) e Solon Henrique de Sá (OAB/PB 3.728), representando NNMED Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (procuração à peça 14);
 - 8.2. Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238) e Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902), representando o Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande/PB (procuração e substabelecimento às peças 17 e 30); e
 - 8.3. Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238), representando Filipe Araújo Reul (procuração à peça 31).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outros encaminhamentos, decidiu julgar irregulares as contas do ora recorrente e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

 - 9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração interposto por Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário e dar-lhe provimento quanto ao mérito, de modo a tornar insubsistente a referida deliberação e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinados com os arts. 1º, inciso I, 207, e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do ora recorrente, dando-lhe quitação plena;
 - 9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente e ao Município de Campina Grande/PB, fazendo remissão, no caso desse último destinatário ao Ofício 24807/2022-TCU/Seproc (peça 41), expedido em 29/5/2022.
10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2007-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



ACÓRDÃO Nº 2008/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.337/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsáveis: Blandina Carolina Silva (065.560.484-70); Elton Shimbo Carmona (299.077.948-56); Filemon Galvao Lopes (006.189.968-26); Flux Gestao Empresarial Ltda (20.216.793/0001-98).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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: Kleber Ogawa dos Santos (68063/OAB-DF), representando Filemon Galvao Lopes; Daniel Silva do Nascimento (16195/OAB-AL), representando Blandina Carolina Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, em razão de dano ao erário decorrente de levantamento de precatórios por meio de fraude.

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

9.1. considerar revel a responsável Flux Gestão Empresarial Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes e Blandina Carolina Silva;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, condenando-os solidariamente 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 Caixa Econômica Federal, 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 Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes:

Data da ocorrência	Valor (R\$)
28/12/2018	1.491.404,90
7/8/2019	411.763,15
15/10/2018	168.779,94
7/8/2019	188.200,05
13/6/2016	1.541.255,55
16/11/2017	197.156,63



19/9/2019	128.688,25
27/6/2018	130.213,93
14/12/2018	303.195,64

Débitos relacionados ao responsável Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva:

Data da ocorrência	Valor (R\$)
15/10/2018	18.753,33
7/8/2019	20.911,12
13/6/2016	171.250,62
16/11/2017	21.906,29
19/9/2019	14.298,69
27/6/2018	14.468,21
14/12/2018	33.688,40

9.3. aplicar aos responsáveis Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes multas individuais no valor de R\$ 680.000,00 e aos responsáveis Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva multas individuais no valor de R\$ 40.000,00 previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 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, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável 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;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pelos Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. inhabilitar os Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, pelo período de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, 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;

9.8. enviar cópia do presente acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, 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 a adoção das medidas cabíveis;

9.9. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao órgão interessado;



9.10. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, ao órgão interessado e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.11. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP 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.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2008-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2009/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.765/2023-6.

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: Conselho Federal de Educação Física.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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 denúncia a respeito de atos do Conselho Federal de Educação Física – Confef, que determinaram a criação de seccionais federais em substituição a jurisdição de conselhos regionais, contrariando a Lei 9.696/1998 e o princípio da legalidade;

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 para, no mérito, considerá-la procedente, tornando definitiva a medida cautelar determinada pelo Acórdão 2.164/2023-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Conselho Federal de Educação Física (Confef), com fundamento no art. 251, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, torne sem efeito as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023, bem como se abstenha de emitir resoluções com a criação de novas seccionais federais no sistema Confef/Crefs;

9.3. esclarecer ao Confef que a determinação supra não o impede de proceder com a criação de conselhos regionais na forma prescrita na Lei 9.696/1998, com atuação do próprio conselho federal no suporte necessário na forma da lei e nos regulamentos existentes e outros que venham a ser editados;

9.4. determinar ao Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e ao Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região que providenciem, no prazo de 15 (quinze) dias, a publicação dos



respectivos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2023, cujo prazo expirou em 31/3/2004, conforme definido no art. 8º, § 4º da IN/TCU 84/2020;

9.5. alertar o Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região que a não publicação das prestações de contas nos moldes definidos no art. 8º da IN/TCU 84/2020, ou o descumprimento do prazo para sua divulgação de forma injustificada, caracteriza a omissão no dever de prestar contas de que trata a alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, e pode sujeitar os responsáveis da Unidade Prestadora de Contas à aplicação do disposto no art. 8º da mesma Lei, conforme definido no § 7º, do art. 8º da IN/TCU 84/2020;

9.6. informar ao Conselho Federal de Educação Física – Confef, ao Conselho Regional da Educação Física da 8ª região, ao Conselho Regional da Educação Física da 14ª região, ao Conselho Regional da Educação Física da 18ª região e ao denunciante acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. levantar o sigilo dos presentes autos, exceto quando à identificação do denunciante.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2009-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2010/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.059/2021-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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 representação formulada pelo Ministério Público de Contas, objetivando, em síntese, que o Tribunal acompanhe a execução das Emenda RP-9, do Orçamento da União, identificando os responsáveis.

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

9.1. conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

9.2. determinar o arquivamento do processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2010-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2011/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.118/2024-4
2. Grupo I – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Felipe de Oliveira Ferreira (014.471.044-71).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra Felipe de Oliveira Ferreira devido a irregularidades na concessão de empréstimos consignados no âmbito da Agência Arapiraca/AL,

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Felipe de Oliveira Ferreira, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
19/6/2022	57.385,42
19/6/2022	57.514,12
9/1/2023	87.907,55
9/1/2023	32.558,57
9/1/2023	28.360,46
9/1/2023	3.810,11
9/1/2023	1.711,47
9/1/2023	154.779,21
9/1/2023	127.011,06



9/1/2023	19.051,43
9/1/2023	5.563,93
9/7/2023	106.492,55
10/10/2023	117.074,21
17/10/2023	9.458,27

9.2. aplicar-lhe, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, multa no valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno) 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;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a conduta praticada por Felipe de Oliveira Ferreira, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-lo, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da Administração Pública federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2011-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2012/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.135/2024-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Ministério das Comunicações.



5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional em que se postula a realização de fiscalização para apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos e avaliar políticas públicas do programa de conectividade de escolas, em especial quanto a eventual direcionamento à contratação da empresa Starlink,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como da instrução técnica constante da peça 12;

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2012-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2013/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 038.491/2018-4
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
- 3.1. Responsáveis: Marcus Henrique Bezerra Pereira (826.587.903-25); Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).
- 3.2. Recorrente: Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).
4. Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Pedreiras.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Grace Kelly Lima de Farias (9.674/OAB-MA), representando Paulo Rogério de Medeiros Silva.

9. Acórdão:



VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva contra o Acórdão 6.627/2021-TCU-1ª Câmara,

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

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

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente, aos demais responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2013-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2014/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.050/2022-9.

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

3. Responsáveis: Paulo Rassi (CPF 014.336.521-53), Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo (CPF 946.632.971-53) e Joice Aires dos Santos Carvalho (CPF 955.769.911-68).

4. Órgão/Entidade: Município de Aparecida de Goiânia/GO.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada, pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS repassados ao município de Aparecida de Goiânia/GO, na modalidade fundo a fundo, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, ante a constatação de irregularidades pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus,

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

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, as Sras. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Rassi;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, com fundamento nos dispositivos a seguir mencionados, e condená-los ao pagamento das quantias discriminadas, 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 Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:



9.3.1. responsabilidade do Sr. Paulo Rassi (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):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2013	376.310,31
9/1/2013	200.000,00
24/1/2013	13.323,97
24/1/2013	20.750,77
6/2/2013	381.996,01
13/2/2013	120.000,00
22/2/2013	49.583,35
22/2/2013	100.000,00
22/2/2013	30.675,63
13/3/2013	84.501,80
1/4/2013	12.625,50
1/4/2013	80.180,00
1/4/2013	164.024,00
1/4/2013	83.595,00
2/4/2013	80.180,00
2/4/2013	12.625,50
2/4/2013	164.024,00
2/4/2013	83.595,00
9/4/2013	170.000,00
15/4/2013	179.550,00
17/4/2013	70.000,00
17/4/2013	170.000,00
22/4/2013	54.900,00
22/4/2013	61.000,00
2/5/2013	170.000,00
7/5/2013	52.386,00
7/5/2013	39.600,00
7/5/2013	15.568,32
7/5/2013	34.160,77
7/5/2013	31.290,00
7/5/2013	18.060,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/5/2013	26.129,71
7/5/2013	34.860,60
7/5/2013	21.216,75
7/5/2013	57.187,20
7/5/2013	97.600,00
7/5/2013	76.189,10
10/5/2013	170.000,00
12/7/2013	42.050,00
15/7/2013	170.000,00
5/8/2013	421.592,07
13/8/2013	16.700,96
14/8/2013	170.000,00
22/8/2013	25.018,12
13/9/2013	170.000,00
25/9/2013	14.554,62
8/10/2013	49.583,35
15/10/2013	170.000,00
17/10/2013	218.253,00
23/10/2013	100.587,39
23/10/2013	100.440,00
23/10/2013	45.000,00
5/11/2013	81.445,00
5/11/2013	411.560,54
13/11/2013	170.000,00
26/11/2013	36.318,39
27/12/2013	170.000,00
30/12/2013	170.000,00
5/2/2014	417.743,00
17/2/2014	175.674,68
16/7/2014	46.846,50
16/7/2014	2.244,00
16/7/2014	41.748,00
16/7/2014	69.450,00
16/7/2014	151.060,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/7/2014	41.953,90
16/7/2014	38.418,14
16/7/2014	2.082,76
12/8/2014	259.454,02
12/8/2014	162.721,98
12/8/2014	32.188,94
12/8/2014	188.000,00
12/8/2014	167.663,78
12/8/2014	26.904,60
18/9/2014	52.740,00
18/9/2014	39.324,80
18/9/2014	51.533,00
18/9/2014	139.376,50
18/9/2014	52.990,00
18/9/2014	54.170,00
18/9/2014	43.130,20
18/9/2014	8.400,00
18/9/2014	54.029,00
18/9/2014	51.270,00
18/9/2014	51.439,00
1/10/2014	400.000,00
1/10/2014	33.360,00
1/10/2014	395.393,04
1/10/2014	23.800,00
2/10/2014	23.800,00
2/10/2014	33.360,00
5/1/2015	244.109,18
5/1/2015	220.000,00
7/1/2015	462.165,48

9.3.2. responsabilidade solidária das Sras. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho (arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



10/9/2015	287.592,53
5/10/2015	105.287,98
8/10/2015	251.632,53
20/10/2015	385.259,14
29/10/2015	148.957,23
12/11/2015	178.537,53
16/11/2015	188.579,32
11/3/2016	498.523,89
11/3/2016	357.921,15
11/3/2016	497.989,98

9.4. aplicar aos Srs. Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores especificados a seguir, 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 até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Joice Aires dos Santos Carvalho	1.500.000,00
Paulo Rassi	700.000,00
Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo	45.000,00

9.5. 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;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pela Sra. Joice Aires dos Santos Carvalho, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. inhabilitar a Sra. Joice Aires dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno do TCU.

9.8. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Goiás, 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 medidas que entender cabíveis.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2014-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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



ACÓRDÃO Nº 2015/2024 – 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 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).
 - 3.3. Recorrente: Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71).
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 34184), 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 235364), Arthur Juan Moragas (OAB-MG 153900) e outros, representando Cast Informatica S/a; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB-DF 43665), representando Sergio Luiz de Castro; Layse Roanne de Melo Vieira Reis (OAB-DF 46294), 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 305226) 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 110674), representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 958/2024-Plenário,

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

 - 9.1. não conhecer do expediente à peça 442 como embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, ante o não atendimento dos pressupostos processuais aplicáveis; e
 - 9.2. dar ciência deste Acórdão à Embargante.
10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2015-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.



ACÓRDÃO Nº 2016/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-025.563/2021-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Gilson Peres (395.209.190-15).
4. Entidade: Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), tendo como responsável o Sr. Gilson Peres, ex-servidor, em decorrência do desvio de bens adquiridos pela Instituição, conforme constatado em levantamento da situação patrimonial e em processo administrativo disciplinar.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Gilson Peres, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da correspondente data até a da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
04/06/2019	654.307,49

9.2. aplicar ao Sr. Gilson Peres a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas a que se referem os subitens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), cientificando o responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gilson Peres, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;



9.6. aplicar ao Sr. Gilson Peres a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, com fulcro no § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis, bem assim à Universidade Federal de Santa Maria, para ciência.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2016-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 2017/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia, levantar a chancela de sigilo das peças do processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, dar ciência deste acórdão e da instrução que o fundamenta ao denunciante e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-005.572/2024-0 (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: Ministério da Fazenda.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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 2018/2024 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento acerca do atendimento da determinação expedida no item 9.2 do Acórdão 2.457-2023-TCU-Plenário (peça 130) no sentido de que o Ministério das Cidades adotasse medidas administrativas ou judiciais para o ressarcimento à União do saldo contratual, no valor de R\$ 90.721,00, depositado na conta corrente de titularidade da Embasa;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.2 do Acórdão 2.457/2023-TCU-Plenário;

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Governo do Estado da Bahia, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa), a empresa PJ Construções e Terraplanagem Ltda e ao Ministério das Cidades; e



c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do RITCU:

1. Processo TC-014.765/2018-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Italo Kley Canario Carvalho (562.752.265-87); Rogerio Costa Cedraz (642.163.305-68); Valdemar Andrade Silva (982.234.295-00); Victor Bruno Vilas Boas Fernandes (021.477.295-07).

1.2. Interessados: Congresso Nacional (vinculador) (); Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.a. (13.504.675/0001-10); Pj Construções e Terraplanagem Ltda. (03.174.004/0001-84).

1.3. Órgão/Entidade: Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.a.; Entidades/órgãos do Governo do Estado da Bahia.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

1.7. Representação legal: Tiago Leal Ayres (22219/OAB-BA), representando Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.a.; Washington Luiz Dias Pimentel Junior (32.788/OAB-BA), Jamille Leoni Cerqueira (34.484/OAB-BA) e outros, representando Victor Bruno Vilas Boas Fernandes; Washington Luiz Dias Pimentel Junior (32.788-BA/OAB-BA), Jamille Leoni Cerqueira (34.484/OAB-BA) e outros, representando Italo Kley Canario Carvalho; Washington Luiz Dias Pimentel Junior (32.788/OAB-BA), Jamille Leoni Cerqueira (34.484/OAB-BA) e outros, representando Valdemar Andrade Silva.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2019/2024 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de agravo interposto pelo Consórcio Construbase-Cidade-Paulitec contra o despacho que determinou a notificação da Construtora A Gaspar S/A para apresentar contrarrazões ao pedido de reexame interposto pela ora agravante contra o Acórdão 1.775/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Aroldo Cedraz;

Considerando que, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, o agravo é espécie recursal cabível em caso de despacho decisório desfavorável à parte;

Considerando que o despacho que determina a notificação da interessada para apresentar contrarrazões recursais possui natureza ordinatória;

Considerando que não cabe agravo contra ato ordinatório;

Considerando que o Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos no TCU, estabelece que a notificação da parte para apresentar contrarrazões recursais é realizada antes do exame de admissibilidade;

Considerando que não cabe ao relator deliberar sobre o conhecimento do recurso antes de serem apresentadas as contrarrazões recursais;

Considerando que o recorrente pretende, por meio do agravo, obter decisão a respeito do efeito suspensivo do pedido de reexame;

Considerando, todavia, não ser necessária a interposição de agravo, porquanto a mera interposição de pedido de reexame, por si só, é suficiente para suspender os efeitos da decisão recorrida, ope legis, derivando automaticamente do art. 48 da Lei 8.443/1992, e não da manifestação do relator quanto ao conhecimento do recurso;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já deixou de conhecer de mandado de segurança impetrado contra decisão do TCU, em que estava pendente de julgamento o pedido de reexame, pois “o efeito suspensivo do pedido de reexame protocolado na Corte de Contas operou-se ope legis, ou seja, independentemente de provocação do interessado ou da prática de qualquer ato discricionário por parte do julgador” (MS 38.993/DF);



Considerando, portanto, que os efeitos do Acórdão 1.775/2024-TCU-Plenário estão, atualmente, suspensos em razão do pedido de reexame interposto;

Considerando, ao fim, que o agravo não atende aos requisitos de admissibilidade;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, 277, inciso V, 286 e 289 do Regimento Interno do TCU, em:

- a) não conhecer do agravo interposto pelo Consórcio Construbase-Cidade-Paulitec; e
- b) dar ciência da presente deliberação ao recorrente e demais interessados.

1. Processo TC-007.335/2024-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Responsável: Construbase Engenharia Ltda (62.445.838/0001-46).
- 1.2. Recorrente: Construbase Engenharia Ltda (62.445.838/0001-46).
- 1.3. Interessados: Construbase Engenharia Ltda (62.445.838/0001-46); Construtora A Gaspar S/a (08.323.347/0001-87); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00).
- 1.4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
- 1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.9. Representação legal: Julia Venzi Gonçalves Guimaraes (67114/OAB-DF), William Romero (51663/OAB-PR) e Isabella Felix da Fonseca (57461/OAB-DF), representando a Construtora A Gaspar S/A; Alexandre Kruel Jobim (14482/OAB-DF), Alexandre Aroeira Salles (28108/OAB-DF) e outros, representando Construbase Engenharia Ltda.
- 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2020/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I; 143, inciso I, alínea “a”; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, em julgar regulares com ressalva as contas de José Barroso Tostes Neto (CPF 042.030.702-87), e dar quitação ao responsável, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-011.247/2022-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2021)

- 1.1. Aposos: 025.757/2021-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
- 1.2. Responsáveis: Bruno Bianco Leal (220.123.808-16); Caio Mario Paes de Andrade (326.865.105-44); Carlos Alexandre Jorge da Costa (980.332.127-72); Diogo Mac Cord de Faria (052.507.137-77); Enoque da Rocha Costa (403.219.755-53); Esteves Pedro Colnago Júnior (611.417.121-72); Gilvan da Silva Dantas (516.672.741-04); José Barroso Tostes Neto (042.030.702-87); Marcelo Pacheco dos Guaranys (837.440.611-91); Martha Seillier (005.397.141-86); Paulo Roberto Nunes Guedes (156.305.876-68); Ricardo Soriano de Alencar (606.468.451-87); Roberto Fendt Junior (022.026.707-34); Waldery Rodrigues Junior (357.025.913-72).
- 1.3. Órgão/Entidade: Ministério da Economia (extinto).
- 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:



1.8.1. informar ao Ministério da Fazenda sobre o teor da presente deliberação, destacando que o seu conteúdo pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1.8.2. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 2021/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea “a”; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Leonardo José Rolim Guimarães (CPF: 436.473.754-20), José Carlos Oliveira (CPF: 074.195.818-00), Alessandro Roosevelt Silva Ribeiro (CPF: 155.332.248-74), Sebastião Faustino de Paula (CPF: 293.295.311-72), Thiago Waltz Alves (CPF: 950.082.761-15), Guilherme Gastaldello Pinheiro Serrano (CPF: 328.470.528-79), Rogério Soares de Souza (CPF: 041.900.814-42) e Larissa Andrade Mora (CPF: 297.231.568-57), dando-lhes quitação, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas; e nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea “a”; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares as contas dos demais responsáveis relacionados no item 1.1, dando-lhes quitação plena, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.138/2022-0 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2021)

1.1. Responsáveis: Alessandro Roosevelt Silva Ribeiro (155.332.248-74); Alexandre Guimaraes (238.484.481-49); Guilherme Gastaldello Pinheiro Serrano (328.470.528-79); Helder Calado de Araujo (012.730.144-56); Jobson de Paiva Silveira Sales (041.649.404-84); Jose Carlos Oliveira (074.195.818-00); Leonardo José Rolim Guimarães (436.473.754-20); Rogerio Soares de Souza (041.900.814-42); Sebastião Faustino de Paula (293.295.311-72); Thiago Waltz Alves (950.082.761-15).

1.2. Órgão/Entidade: Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social sobre o teor da presente deliberação, destacando que o seu conteúdo pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

1.7.2. determinar o arquivamento dos presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 2022/2024 - TCU - Plenário

Considerando a edição da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento;

Considerando que, no caso concreto, conforme exame efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, verificou-se a ocorrência da prescrição sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso VI do Regimento Interno do TCU, e artigos 2º, 11 e 12, parágrafo único, da Resolução - TCU 344/2022, em determinar o arquivamento dos autos, em face da prescrição das pretensões punitiva e de



ressarcimento, e dar ciência desta deliberação aos responsáveis, de acordo com os pareceres uniformes emitidos.

1. Processo TC-006.524/2024-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão (596.693.064-34); Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos - Co -autonomia (04.487.946/0001-85).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério da Pesca e Aquicultura.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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 2023/2024 - TCU - Plenário

Considerando que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.154/2019 – TCU – 1ª Câmara, resolveu julgar irregulares as contas do Sr. Wilson de Oliveira Leite, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa;

considerando que neste momento o responsável acima mencionado ingressa com recurso de revisão (R002, peças 101 e 102);

considerando que, conforme exposto no exame preliminar efetuado pela AudRecursos, com o qual concordou o Ministério Público junto a esta Corte, a peça recursal apresentada contra o Acórdão 1.154/2019 – TCU – 1ª Câmara não preenche os requisitos específicos exigidos para a admissão de recurso de revisão, previstos nos incisos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCU;

considerando que o recorrente se limita, essencialmente, a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos artigos 35 da Lei 8.443/92; 143, inciso IV, alínea “b” e § 3º, e 278, § 2º, do Regimento Interno, em não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Wilson de Oliveira Leite, e em determinar seja comunicado ao interessado o teor da presente deliberação, juntamente com reprodução do exame de admissibilidade efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos.

1. Processo TC-006.676/2017-0 (RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 007.155/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.154/2022-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.153/2022-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Construtora Oliveira Fagundes Ltda - Me (07.163.455/0001-77); Wilson de Oliveira Leite (040.835.475-53).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibotirama - BA.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.7. Representação legal: Emanuelle Oliveira Novaes Fernandes (21.984/OAB-BA), Fernando Grisi Júnior (19794/OAB-BA) e outros, representando Construtora Oliveira Fagundes Ltda - Me; Emanuelle Oliveira Novaes Fernandes (21984/OAB-BA), Ademir de Oliveira Passos (10226/OAB-BA) e outros, representando Wilson de Oliveira Leite.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2024/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 460/2024 – TCU – Plenário, prolatado na sessão de 20/03/2024, Ata 10/2024, relativamente ao item “9”, de modo que onde se lê: “com a consequente revogação”, leia-se: “com a consequente alteração”, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-021.505/2022-5 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.3. Representação legal: não há.

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2025/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, retirando-lhe a chancela de sigilo, bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-006.151/2024-8 (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: Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante - RN.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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 2026/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI; 43, inciso I; e 53 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno, e artigo 106, § 3º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia e determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar os encaminhamentos propostos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-007.731/2024-8 (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. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Administração; Conselho Regional de Administração de Rondônia.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Heloiza Natalia Scarmucin de Oliveira Brancalhão (12794/OAB-RO).

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. encaminhar cópia dos presentes autos ao Conselho Federal de Administração – CFA, para ciência e exercício da sua função fiscalizatória primária sobre o Conselho Regional de Administração de Rondônia – CRA-RO, com vistas à apuração das possíveis irregularidades noticiadas nesta denúncia;

1.8.2. dar ciência ao Conselho Federal de Administração – CFA, com fundamento no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que os registros sintéticos das providências adotadas devem ser publicados na seção “Transparência e prestação de contas” de seus sítios oficiais;

dar ciência ao denunciante acerca da presente deliberação.

ACÓRDÃO Nº 2027/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, dos terminais denominados PAR14 e PAR15, localizados no Porto Organizado de Paranaguá/PR, administrado pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais.

Considerando que existem informações mínimas e suficientes para iniciar o efetivo exame desta desestatização, nos termos do disposto no Art. 9º da IN-TCU 81/2018;

Considerando o que dispõe o art. 2º, §§ 1º e 3º, da IN-TCU 81/2018, em especial o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, bem como o que restou decidido pelo Acórdão 2.517/2023– Plenário (rel. min. Jorge Oliveira);

Considerando a licitação simultânea dos dois arrendamentos e a maior materialidade e relevância do PAR14 frente ao PAR15; a similaridade entre os dois arrendamentos, juntamente com a esperada futura desestatização do terminal identificado como PAR25, para a realização do plano de outorgas da APPA visando à otimização da alocação dos recursos na movimentação e armazenagem de cargas no Porto Organizado; a menor alocação de riscos atribuída ao PAR15, por ser terminal brownfield e de menor área;

Considerando que o TCU está coordenando o Grupo de Trabalho de Infraestrutura (GT-Infra) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e que recentemente aprovou o Referencial de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas a serem aplicadas na citada região;

Considerando que o presente trabalho foi um dos escolhidos pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) deste Tribunal como fiscalização piloto para aplicação de procedimentos de auditoria definidos naquele referencial;

Considerando que cabe a esta Corte de Contas a fiscalização dos procedimentos afetos ao arrendamento dos terminais PAR14 e PAR15, haja vista a sua jurisdição abranger qualquer entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

Considerando que, em linha com o Acórdão 245/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), a futura decisão acerca da desestatização, quando da análise de mérito, não afetará o direito subjetivo próprio das entidades requerentes, tampouco de seus associados e sindicalizados, e, por isso, não justifica o ingresso da Associação dos Operadores Portuários do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá (peças 100-105), da Associação das Empresas Cerealistas do Estado do Paraná (peças 106-108) e da Cooperativa de Trabalho Portuário do Brasil (peças 109-114) como interessados;

Considerando que as faculdades processuais conferidas ao amicus curiae em processo no âmbito do TCU se limitam, em regra, ao fornecimento de subsídios à formação do juízo de mérito, e que as



peças 100, 107 e 114 já contemplam diversas informações que poderão ser utilizadas pela equipe de auditoria da AudPortoFerrovia na realização dos procedimentos de fiscalização, torna-se desnecessário habilitar, nessa etapa processual, a Associação das Empresas Cerealistas do Estado do Paraná (peças 106-108) e da Cooperativa de Trabalho Portuário do Brasil (peças 109-114) como amigos da corte, sem prejuízo de que a unidade técnica possa entrar em contato com as referidas entidades para que encaminhem novos subsídios que julgarem pertinentes;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do RI/TCU, e na instrução elaborada pela AudPortoFerrovia (peça 96) em:

a) considerar que, em análise preliminar, a documentação ora submetida à apreciação do Tribunal contém informações mínimas e suficientes para a instrução dos autos, observando-se o art. 9º da IN-TCU 81/2018;

b) consentir com o escopo mínimo proposto na peça 96 (peça 96, p.8-9) para a fiscalização relativa ao arrendamento PAR14;

c) incluir no desenvolvimento do presente trabalho os três temas da matriz de planejamento definida previamente pelo GT-Infra da Olacefs;

d) dispensar da análise os estudos relativos ao PAR15, com lastro nos §§ 1º e §3º do art. 2º da IN-TCU 81/2018;

e) informar à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que o processo de arrendamento do terminal PAR15 pode seguir seu curso jurídico e institucional, sem prejuízo da atuação posterior do Tribunal em processos de controle externo de outra natureza, se necessário;

f) indeferir, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, os pedidos de ingresso como interessados formulados pela Associação dos Operadores Portuários do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá (peças 100-105), pela Associação das Empresas Cerealistas do Estado do Paraná (peças 106-108) e pela Cooperativa de Trabalho Portuário do Brasil (peças 109-114);

g) não admitir, com base no art. 139 do CPC, na condição de amicus curiae, o pedido formulado pela Associação das Empresas Cerealistas do Estado do Paraná (peças 106-108) e pela Cooperativa de Trabalho Portuário do Brasil (peças 109-114);

h) restituir os autos à AudPortoFerrovia para continuidade do feito.

1. Processo TC-013.470/2022-1 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina- Appa; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

1.5. Representação legal: Fábio Viana Fernandes da Silveira (20757/OAB-DF), representando Associação dos Operadores Portuarios do Corredor de Exportacao do Porto de Paranagua; Natasha Oliveira França (52816/OAB-DF), Rafael Naves Navarro (78695/OAB-DF) e outros, representando Cooperativa de Trabalho Portuario do Brasil - Coopport; Marçal Justen Filho (07468/OAB-PR), Eduardo Talamini (19920/OAB-PR) e outros, representando Associação das Empresas Cerealistas do Estado do Parana.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2028/2024 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, com relação às determinações e recomendações contidas no Acórdão 1.215/2019 – TCU –



Plenário (alterado pelo Acórdão 2.887/2019 – TCU – Plenário), em: a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4; b) considerar justificado o não cumprimento à determinação contida no subitem 9.5; c) considerar implementadas as recomendações contidas nos subitens 9.6 a 9.8; e d) determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-015.986/2020-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Casa Civil da Presidência da República; Gabinete do Ministro da Agricultura e Pecuária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Gabinete do Ministro (extinto); Ministério da Economia (extinto); Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2029/2024 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 2.957/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, proferido no TC 026.406/2020-9 (representação em face de possíveis irregularidades decorrentes da concessão da BR-116/346/PR e BR-101/SC, trecho entre Curitiba e Palhoça, sob a gestão da Autopista Litoral Sul), mediante o qual o Tribunal conheceu parcialmente da representação e expediu determinações à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) referentes a correções nos documentos dos orçamentos utilizados como base para o reequilíbrio do contrato (item 9.4), renegociação com a concessionária (item 9.5) e revisão da Resolução-ANTT 4.727/2015 (item 9.6);

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) às peças 58-60, nos quais consta o Relatório de Fiscalização Fiscalis 114/2024, produzido com o fito de examinar o grau de cumprimento da deliberação ora monitorada;

Considerando que o aludido Relatório evidencia o:

cumprimento das determinações constantes dos itens 9.4.1 (subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.3), 9.4.2 (subitens 9.4.2.1, 9.4.2.2 e 9.4.2.4) e 9.6 (subitens 9.6.1 a 9.6.3);

parcial cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.2.3; e

o não cumprimento da determinação do item 9.5;

Considerando que, no tocante ao subitem 9.4.2.3 (elaboração do projeto as built detalhado haja vista a reversão das benfeitorias ao final do período de concessão), a unidade técnica concluiu que, não obstante o projeto as built não tenha sido elaborado em razão de as obras não estarem encerradas, a elaboração do projeto consta do contrato e deverá ser concluído em até 60 dias da conclusão das obras, conforme item 6.3 do Termo de Referência do contrato de supervisão (peça 48, p. 154-155), o que justifica a dispensa da continuidade do monitoramento;

Considerando que, atinente ao item 9.5 (renegociação com a concessionária para obtenção de valores justos de investimentos, com redução estimada em R\$ 136 milhões), a ANTT realizou as tratativas com a concessionária conforme determinado na deliberação, obtendo, contudo, alteração de valores consideravelmente aquém da estimativa do Tribunal (R\$ 16.309.444,17, data-base: janeiro/2019), o que demonstra o não cumprimento da determinação;



Considerando, contudo, que a Agência adotou as medidas com vistas a conferir o cumprimento da deliberação (tratativas junto à concessionária), restando motivado o não atendimento do item 9.5, de modo que a continuidade do monitoramento pode ser dispensada;

Considerando o cumprimento das demais deliberações objeto do monitoramento; e

Considerando a falha apontada pela unidade técnica consistente na ausência de revogação expressa da Resolução ANTT 4.727/2015 no âmbito da Resolução-ANTT 6.000/2022, o que pode gerar conflito na interpretação das normas aplicáveis à inclusão de obras nos contratos de concessão rodoviária,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do RI/TCU, em:

a) considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.4.1 (subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.3), 9.4.2 (subitens 9.4.2.1, 9.4.2.2 e 9.4.2.4) e 9.6 (subitens 9.6.1 a 9.6.3) do Acórdão 2.957/2020-TCU-Plenário;

b) considerar parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 9.4.2.3 do Acórdão 2.957/2020-TCU-Plenário, dispensando-se a continuidade do monitoramento;

c) considerar não cumprida a determinação do item 9.5, dispensando-se a continuidade do monitoramento;

d) dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no inciso II do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a Resolução-ANTT 4.727/2015 não foi revogada expressamente pela Resolução-ANTT 6.000/2022, bem como permanece disponível no site da agência, a despeito de a orçamentação de obras em contratos de concessão rodoviária ter sido regulamentada na seção IV dessa última resolução, podendo gerar conflito na interpretação das normas aplicáveis à inclusão de obras nos contratos de concessão rodoviária;

e) comunicar a prolação do presente Acórdão à Agência Nacional de Transportes Terrestres; e

f) encerrar o processo, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-006.219/2023-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Aposos: 026.406/2020-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2030/2024 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Compwire Informática Ltda., em face de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 41/2023, conduzido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), tendo como objeto a aquisição de equipamento de armazenamento de dados em bloco All-Flash, incluindo serviço de suporte técnico e treinamento;

Considerando que a representante alega, em síntese, que “a desclassificação da sua proposta teria sido irregular, haja vista o integral cumprimento dos requisitos descritos no Edital, com o agravante de que as propostas selecionadas ocasionarão dano ao erário, em razão do maior valor ofertado”;

Considerando que a desclassificação da representante teria ocorrido por esta ter descumprido os itens 1.1.30, 1.1.34, 1.1.44 (inciso I) e 1.1.45 do Anexo I – Requisitos Técnicos do edital;

Considerando a oitiva prévia e a diligência realizadas em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator à peça 32;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 74-76, mediante os quais a unidade examinou as manifestações do TST e os novos elementos inseridos nos autos pela representante às peças 43-73;

Considerando que o Ministro-Relator, em despacho à peça 80, requisitou manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) acerca do mérito da matéria em discussão nos autos, tendo a AudTI cumprido a determinação mediante os pareceres uniformes exarados às peças 96-98, dos quais constam as seguintes conclusões:

i) não procedem as alegações quanto à desclassificação da empresa representante em decorrência do descumprimento dos requisitos técnicos referentes à compatibilidade com os switches do TST (item 1.1.30 do edital) e à proteção/imutabilidade dos snapshots (item 1.1.44);

ii) procedem as alegações quanto ao excesso de formalismo e ausência de diligências na análise das propostas da representante e quanto à sua desclassificação indevida em decorrência do pretenso descumprimento dos requisitos técnicos referentes à proteção contra falha de energia (item 1.1.34) e à quantidade mínima de snapshots (item 1.1.45); e

iii) procedem as alegações quanto à falta de isonomia no julgamento dos requisitos técnicos referentes à proteção dos snapshots (item 1.1.44) e à quantidade mínima de snapshots (item 1.1.45);

Considerando que, embora a empresa representante tenha evidenciado o cumprimento dos requisitos 1.1.34 e 1.1.45 do edital, sua desclassificação do certame remanesce devidamente motivada na medida em que não conferiu cumprimento aos itens 1.1.30 e 1.1.44, sendo acertada, portanto, a decisão do órgão licitante de manter desclassificada a licitante Compwire Informática Ltda.;

Considerando que a não desclassificação das empresas declaradas vencedoras Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda. (adjudicatária dos itens do Grupo 1) e JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. (adjudicatária dos itens dos Grupos 2 e 3), em face do descumprimento do item 1.1.44 destoa dos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, constantes do art. 3º da Lei 8.666/1993, visto que as propostas de ambas as empresas, tal qual a proposta da empresa representante, não evidenciaram a imutabilidade dos snapshots, “independentemente do nível de acesso do usuário/administrador, ou seja, nenhum usuário, mesmo que administrador ou engenheiro do fabricante”;

Considerando que a não desclassificação das empresas Decision e JAMC com base no descumprimento do item 1.1.45, haja vista que as soluções ofertadas por elas não possuem a capacidade de criar a quantidade mínima de snapshots exigida no referido quesito se for adotado o mesmo critério que levou à desclassificação da empresa Compwire, destoa dos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, constantes do art. 3º da Lei 8.666/1993;

Considerando, contudo, que a inobservância do art. 3º da Lei 8.666/1993, apontada pela AudTI, não enseja adoção de medida desconstitutiva por parte do Tribunal porquanto: i) o total das propostas apresentadas pelas duas empresas vencedoras (R\$ 110.406.896,00) é inferior ao valor que fora estimado pela administração (R\$ 157.582.137,85); e ii) não constam dos autos indícios de sobrepreço, superfaturamento, favorecimento às licitantes, prejuízo ao erário ou outra irregularidade a justificar a suspensão ou anulação do certame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Resolução TCU 315/2020 estabelece que, “quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas”, o Tribunal expedirá ciência ao órgão destinatário para evitar a repetição da irregularidade (art. 2º, § 2º);

Considerando que os requerimentos de habilitação nos autos formulados por Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda. (peça 100) e JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. (peça 101) não lograram evidenciar razão legítima para admitir a intervenção processual; e

Considerando que o pedido de solução consensual formulado pela representante à peça 110 não se reveste dos requisitos elencados na Instrução Normativa TCU 91/2022, mormente no que toca à



legitimidade para sua formulação, visto que nenhuma das autoridades elencadas no art. 2º daquele ato normativo apresentaram pedido neste sentido;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) considerar parcialmente procedente a representação;

c) indeferir o pedido de medida cautelar;

d) dar ciência ao Tribunal Superior do Trabalho, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no PE SRP 100/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

d.1) excesso de formalismo e ausência de diligência quando da análise da proposta da empresa Compwire, em relação ao item 1.1.3 do Anexo I ao edital - Requisitos técnicos do objeto, em afronta à Lei 8.666/1993, art. 43, § 3º, c/c o Decreto 10.024/2019, art. 8º, inc. XII, alínea 'h', art. 17, inc. VI, e art. 47; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput, parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e XIII; à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2036/2022, 1.795/2015, 1.211/2021, todos do Plenário do TCU; e aos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade e da obtenção da proposta mais vantajosa para Administração;

d.2) não desclassificação da empresa JAMC, em descompasso com o art. 3º da Lei 8.666/1993, haja vista que a solução ofertada por ela requer a realização de procedimento intermediário para a apresentação de snapshot ao host, o que, no entendimento do órgão, contrariaria os requisitos do edital, tendo sido essa uma das razões de desclassificação da empresa Compwire;

d.3) não desclassificação das empresas Decision e JAMC, em descompasso com o art. 3º da Lei 8.666/1993, haja vista os motivos abaixo, tendo tais motivos sido elencados para justificar a desclassificação da empresa Compwire:

d.3.1) as soluções ofertadas pelas empresas vencedoras não permitem a alteração ou deleção de cópias de proteção de dados (snapshots) marcados como imutáveis, o que contraria o disposto no item 1.1.44, inciso "i, do Anexo I ao edital do PE 100/2023;

d.3.2) as soluções ofertadas por elas não possuem a capacidade de criar a quantidade mínima de snapshots exigida no item 1.1.45 do Anexo I ao edital do PE 100/2023, se for considerado o mesmo critério que levou à desclassificação da empresa Compwire;

e) indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do RITCU, os requerimentos de habilitação nos autos como parte interessadas formulados às peças 100 e 101;

f) comunicar a prolação do presente Acórdão ao Tribunal Superior do Trabalho e à representante; e

g) arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-005.483/2024-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Tribunal Superior do Trabalho.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representante: Compwire Informática Ltda. (CNPJ: 01.181.242/0002-72).

1.6. Representação legal: Tatiana dos Santos Ribeiro Strauch (128095/OAB-RJ) e Luciana Santos de Queiroz Pereira (248195/OAB-RJ), representando Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda; Romildo Olgo Peixoto Júnior (28361/OAB-DF), Guilherme Gonçalves Martin (42989/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF), Hosana de Lima Sousa (73551/OAB-



DF), Bruna Vasconcellos Monteiro de Castro (77005/OAB-DF), Cleiciane Rodrigues Brito (65451/OAB-DF) e outros, representando Compwire Informática Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2031/2024 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada por Ruralweb Telecomunicações Ltda., com pedido de medida cautelar, em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90009/2024, sob a responsabilidade do Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE-AC), cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para a formação de registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de acesso à internet via satélite;

Considerando que a representante alega a ocorrência das seguintes irregularidades: inobservância do subitem 18.3. do edital pelo não cumprimento do prazo de resposta à impugnação do instrumento convocatório; objeto cadastrado de maneira irregular, com afronta ao princípio da publicidade e restrição ao caráter competitivo da licitação; e direcionamento da licitação caracterizado por impossibilidade de cumprimento de exigência contratual; e

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações se manifestou no sentido de que “a representação deve ser considerada prejudicada por perda de objeto, em função da revogação do certame pelo presidente da UJ (Decisão ASPRES 0699950, Proc. 0001644-66.2021.6.01.8000) e da manifestação do órgão, mediante evento de revogação do certame publicado na plataforma eletrônica www.gov.br/compras/pt-br, de que, por ora, não há mais interesse no objeto da contratação ‘em razão de superveniência de razões de interesse público’” (peças 12-13),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os artigos 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para considerar prejudicados os pedidos formulados na inicial em razão da revogação do Pregão Eletrônico 90009/2024;

b) informar a prolação do presente Acórdão ao Tribunal Regional Eleitoral do Acre e à representante; e

c) arquivar os autos nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-019.091/2024-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Tribunal Regional Eleitoral do Acre.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representante: Ruralweb Telecomunicações Ltda. (CNPJ: 05.857.540/0001-00).

1.6. Representação legal: Tatiana de Oliveira Navarro Barreto (54358/OAB-DF), representando Ruralweb Telecomunicações Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2032/2024 - TCU – Plenário

Trata-se de agravo interposto pelo Ministério Público de Contas, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, contra o despacho inserto à peça 553, por meio do qual foi acolhido pleito formulado pela Queiroz Galvão S.A. no sentido de excluí-la da relação processual.

Considerando que os autos versam sobre tomada de contas especial instaurada em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 2.735/2017-TCU-Plenário, com o objetivo de apurar os indícios de superfaturamento constatados no Contrato 800.0033808.07.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S.A.



(Petrobras) e o Consórcio Terraplenagem – composto pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa e Galvão Engenharia S.A. – para a execução das obras de terraplenagem na Refinaria Abreu e Lima (Rnest), no valor de R\$ 534.171.862,30 (data-base: junho/2007);

considerando que, além das pessoas físicas envolvidas e das empresas integrantes do consórcio, a rodada de citação também alcançou as respectivas holdings via desconsideração da personalidade jurídica;

considerando que o agravante alega que a exclusão da Queiroz Galvão S.A. (holding) é inadequada por entender que a responsabilidade da empresa não foi estabelecida pela via direta, e sim por intermédio do instituto da desconsideração da personalidade jurídica de sua controlada, envolvida em fraudes e superfaturamentos em contratos com a Petrobras (peça 554);

considerando que ao final do seu recurso o agravante pede a reforma do despacho ou a submissão do caso ao Plenário desta Casa;

considerando que o art. 289 do Regimento Interno do TCU dispõe que o agravo é cabível contra despacho decisório do presidente deste Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, no prazo de cinco dias;

considerando que a unidade técnica e o Ministério Público de Contas examinaram as alegações de defesa das pessoas citadas, inclusive as apresentadas pela Queiroz Galvão S.A. (peças 544 a 547);

considerando que neste caso específico a decisão agravada não gerou matéria preclusa nem acarretou prejuízo às partes ou ao desenvolvimento regular do processo, pois as propostas de encaminhamento contidas nos pareceres da referida unidade e do parquet especializado ainda serão submetidas ao Plenário desta Casa – em sessão que contará com a presença de representante desse parquet – para a sua apreciação quanto ao mérito, o que inclui a discussão sobre existência de dano ao erário, quantificação do débito e identificação dos responsáveis;

considerando, portanto, que a ausência de prejuízo às partes ou ao desenvolvimento regular do processo na decisão recorrida impõe o não conhecimento do agravo,

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 143, IV, “b”, e 289 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do agravo e informar o recorrente acerca desta deliberação.

1. Processo TC-000.400/2018-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 042.996/2021-0 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.021/2021-2 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 042.995/2021-3 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 042.994/2021-7 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.019/2021-8 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.032/2021-4 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.031/2021-8 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 042.993/2021-0 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.018/2021-1 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 042.997/2021-6 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.022/2021-9 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.029/2021-3 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.028/2021-7 (INDISPONIBILIDADE DE BENS); 043.034/2021-7 (INDISPONIBILIDADE DE BENS)

1.2. Responsáveis: Alya Construtora S/A (33.412.792/0001-60); CNO S.A. (15.102.288/0001-82); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Consórcio Refinaria Abreu e Lima (08.966.717/0001-02); César Ramos Rocha (363.752.091-53); Dalton dos Santos Avancini (094.948.488-10); Dario de Queiroz Galvão Filho (190.175.453-72); Eduardo Hermelino Leite (085.968.148-33); Erton Medeiros Fonseca (065.579.318-65); Galvão Participações S.A. (11.284.210/0001-75); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Ildefonso Colares Filho (016.554.933-53); Jean Alberto Luscher Castro (140.252.486-20); João Ricardo Auler (742.666.088-53); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Leonel Queiroz Vianna Neto (221.562.161-34); Marcelo Bahia Odebrecht (487.956.235-15); Mover Participações S.A. (01.098.905/0001-09);



Márcio Faria da Silva (293.670.006-00); Odebrecht S/A (05.144.757/0001-72); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Rogério Santos de Araújo (159.916.527-91).

1.3. Recorrente: Paulo Soares Bugarin (243.854.251-91).

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

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5.1. Ministro que declarou impedimento na sessão: Augusto Nardes.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus

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

1.9. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), representando Marcelo Bahia Odebrecht; David Grunbaum Ambrogi (25.055/OAB-DF), Jessica Wiedtheuper (50.669/OAB-DF) e outros, representando Erton Medeiros Fonseca; Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Daniel Vieira Bogéa Soares (34.311/OAB-DF), Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF) e outros, representando Leonel Queiroz Vianna Neto; Victor Castro Velloso (52.091/OAB-DF), Bruno Moreira Kowalski (271.899/OAB-SP) e outros, representando Dario de Queiroz Galvão Filho; Daniel Vieira Bogéa Soares (34.311/OAB-DF), Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF) e outros, representando Eduardo Hermelino Leite; Mariana Dias Capozoli (316859/OAB-SP), Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP) e outros, representando Mover Participações S.A.; Cícero Augusto Alves dos Santos (384.369/OAB-SP), Isamara Guimaraes Campos Lobianco (157194/OAB-RJ) e outros, representando CNO S.A.; Renata Machado de Araujo Machado (38097/OAB-DF), representando Ildefonso Colares Filho; Anna Luisa Mota Guimaraes (68289/OAB-DF), representando Alya Construtora S/A; Daniel Vieira Bogéa Soares (34.311/OAB-DF), Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF) e outros, representando Joao Ricardo Auler; Fernanda Leoni (330251/OAB-SP), representando Márcio Faria da Silva; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando Rogério Santos de Araújo; Daniel Vieira Bogéa Soares (34.311/OAB-DF), Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF) e outros, representando Dalton dos Santos Avancini; Sofia Cavalcanti Campelo (42072/OAB-PE), representando Odebrecht S/A; Eduardo Stevanato Pereira de Souza (209.047/OAB-SP), Marília Gabriel Moreira Pires (375.122/OAB-SP) e outros, representando Galvão Engenharia S/A; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), representando Consórcio Refinaria Abreu e Lima; Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (21.359/OAB-DF), representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Eduardo Stevanato Pereira de Souza (209.047/OAB-SP), Marília Gabriel Moreira Pires (375.122/OAB-SP) e outros, representando Galvão Participações S.A.; Bruno Moreira Kowalski (271.899/OAB-SP), representando Jean Alberto Luscher Castro; Daniel Vieira Bogéa Soares (34.311/OAB-DF), Fabiano Augusto Martins Silveira (31440/OAB-DF) e outros, representando Construções e Comércio Camargo Correa S/A; José Roberto Manesco (61.471/OAB-SP), Lucas Cherem de Camargo Rodrigues (182.496/OAB-SP) e outros, representando Queiroz Galvão S.A.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2033/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionadas ao Convênio de Delegação 1/2020, por meio do qual a ANTT transferiu ao Governo do Distrito Federal (GDF) a gestão, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros daquele ente federativo



e dos municípios que compõem a região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF).

Considerando que, por intermédio do Acórdão 872/2023, o Plenário deste Tribunal deliberou pelo arquivamento do processo em razão da perda do objeto, tendo em vista a extinção do Convênio de Delegação 1/2020, conforme o teor da Deliberação 35, de 13/2/2023, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

Considerando que o Estado de Goiás ajuizou a Ação Cível ACO 3470/DF junto ao Supremo Tribunal Federal sobre o mesmo substrato fático em apreciação nestes autos e que o relator antecessor, Ministro Bruno Dantas, solicitou à Egrégia Corte informações a respeito do andamento processual, da audiência de conciliação e demais documentos que pudessem subsidiar o deslinde do mérito deste processo;

Considerando que, em momento anterior, o denunciante anexou as peças 82, 83 e 84 aos autos e requereu a perda superveniente do objeto da denúncia, uma vez que a gestão do sistema retornou à ANTT, conforme publicação no Diário Oficial da União, de 14/2/2023, da Deliberação 35, de 13 de fevereiro de 2023, pela ANTT (peça 87), que em seu art. 1º decidiu pela ‘extinção do Convênio de Delegação nº 01/2020, denunciado pelo Distrito Federal, dando por encerrados o período de transição e as atividades do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 518, de 14 de dezembro de 2022’;

Considerando que por meio do art. 2º da Deliberação 35/2023, a ANTT reassumiu, desde 14/2/2023, a gestão dos serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros operado na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal - RIDE/DF, nos termos do inciso I, art. 26, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001;

Considerando que, neste momento processual, a denunciante opõe embargos de declaração (peça 96) na qual aponta omissão da deliberação ao não analisar o segundo pedido da inicial “d.2) a condenação das denunciadas ao pagamento de indenização pelas perdas suportadas pelas empresas do transporte semiurbano” e apresenta como fatos novos: a) perigo de colapso do transporte público semiurbano; b) greves realizadas pelos rodoviários do entorno do Distrito Federal; c) descumprimento da política tarifária e abandono das normas legais; d) necessidade de recomposição; e) necessidade de reequilíbrio econômico do setor e da política nacional de mobilidade; f) clara e notória interferência política e governamental nos estudos técnicos da agência reguladora, que poderiam caracterizar riscos fiscais a que a União está sujeita em virtude da situação apresentada;

Considerando que os embargos são intempestivos, uma vez que foram opostos em 21/9/2023, tendo sido a decisão prolatada pelo Tribunal em 3/5/2023 e comunicada ao denunciante em 21/7/2023;

Considerando, no entanto, que, em juízo preliminar, a despeito de o recurso não poder ser conhecido, entendi que os fatos apresentados poderiam evidenciar relevante interesse público de expressivo impacto nas finanças públicas federais, em virtude da existência de possíveis passivos contingentes ou outros riscos fiscais, motivo pelo qual admiti, em caráter precário, para dirimir dúvidas;

Considerando, no entanto, que após a realização de medidas saneadoras, a unidade técnica conclui que, de acordo com a cláusula segunda do termo de compromisso, uma vez aplicados os reajustes tarifários acordados, as empresas signatárias deram plena, geral e irrestrita quitação a quaisquer valores e/ou direitos decorrentes do reequilíbrio econômico-financeiro e/ou indenização por eventuais danos sofridos em consequência da não concessão de reajuste tarifário durante todo o período de vigência do convênio, de modo que tal cláusula resguarda a ANTT de qualquer passivo eventualmente reclamado sob a alegação de falta de reajuste tarifário no referido período, conforme registrado pela ANTT na conclusão de sua manifestação;

Considerando, em complemento, que essa conclusão afasta a necessidade de atuação do TCU, visto não existirem os riscos fiscais para a União que motivaram o encaminhamento adotado, não havendo como se manifestar sobre a provável existência de passivos para o Distrito Federal, os quais deverão ser quantificados pela agência reguladora, mediante requerimento da interessada, durante todo o período de vigência do convênio;



Considerando que o conhecimento de um recurso pressupõe o preenchimento dos requisitos de admissibilidade que contemplam interesse recursal, legitimidade e cabimento, conforme disposto na jurisprudência desta Corte: “na fase de admissibilidade dos recursos no TCU, devem ser observados, em especial, o cabimento da espécie recursal, o interesse para recorrer, a legitimidade e a tempestividade” (Acórdão 1862/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carrero).

Considerando que, nos termos do que dispõem os arts. 144 a 146 do RI/TCU, o denunciante não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo para obter essa condição, demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos (Acórdãos 455/2019-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho; 1955/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas), o que não ocorreu aqui.

Considerando que não consta entre as competências do TCU, a defesa de direitos e interesses subjetivos em processos dessa natureza.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, V, a, 169, V, 234, 235, e 250, I, do RI/TCU, em:

- (i) não conhecer a presente denúncia;
- (ii) arquivar o processo, com fundamento no art. 235, parágrafo único, do RI/TCU e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-006.402/2022-4 (DENÚNCIA)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Suellen Lunguinho do Nascimento (60821/OAB-DF).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2034/2024 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento do subitem 1.7 do Acórdão 2.220/2022 - Plenário, por meio do qual o Tribunal determinou à Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social que, em relação aos seus investimentos nos FIPs (FIP Multiner, FIP Geração de Energia, FIDC Comanche, CCI POTY e CCI RENNO, CCI Stiebler e CCI S&G, CCI Conspar e FIDC BBIF, FDIC Italia, FDIC Master I, FIP Gamma, CCI Domus, FDIC Master III, FIP Patriarca, BVA MASTER I – FDIC MASTER I), no prazo de 180 dias, procedesse à instauração de tomadas de contas especiais e promovesse, se necessário, os ajustes em seus normativos internos, observando os aspectos descritos nos subitens 1.7.1 a 1.7.6.

considerando que a requerente não apresenta o cronograma detalhado do que pretende realizar no prazo solicitado;

considerando as prorrogações já deferidas pelo Tribunal por meio dos acórdãos 424/2023, 2.007/2023 e 494/2024, todos prolatados pelo Plenário, que totalizaram um período adicional de 543 dias,

considerando as razões expostas pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos à peça 38,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer emitido nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, 183, parágrafo único, e 185, do Regimento Interno do TCU, em deferir parcialmente o pedido e prorrogar até o dia 9/1/2025 o prazo para atendimento ao comando expresso no subitem 1.7 do Acórdão 2.220/2022 - Plenário.



1. Processo TC-031.685/2022-6 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Unidade: Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social - Refer.
 - 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 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: Gustavo Luiz de Matos Xavier (OAB/MG 86896), Cornelio Medeiros Pereira (OAB/SP 147146) e outros, representando a Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social - Refer.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2035/2024 - TCU - Plenário

Trata-se do terceiro ciclo de monitoramento do cumprimento às determinações do Acórdão 3.184/2016-TCU-Plenário, de acordo com a redação dos Acórdãos 144/2020-TCU-Plenário e 1.591/2021-TCU-Plenário, que expediu deliberações ao Ministério da Saúde.

Considerando que os dois monitoramentos anteriores foram apreciados pelos Acórdãos 144/2020-TCU-Plenário e 1.591/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas;

considerando que o Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário fixou, em seus subitens “c.1” e “c.2”, novo prazo para o completo atendimento dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 3.184/2016-TCU-Plenário, e deu ciência, no subitem “c.3”, acerca do descumprimento do subitem 9.4 do Acórdão 3.184/2016-TCU-Plenário;

considerando que após o exame de documentação requerida, visitas a unidades dos hospitais do Rio de Janeiro e reuniões com gestores do Ministério da Saúde, do Datasus e dos hospitais, a equipe de fiscalização concluiu que foram empreendidos esforços para o cumprimento das medidas exaradas pelo Tribunal, tendo restado apenas o subitem “c.3” ainda pendente de completo cumprimento (peça 103);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do RITCU, e de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

considerar cumpridas as determinações dispostas nos subitens “c.1” e “c.2” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário;

considerar parcialmente cumprida a determinação disposta no subitem “c.3” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário, fixando novo e improrrogável prazo de 120 dias, contados da notificação, para que a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde cumpra a determinação;

informar ao Ministério da Saúde de que o não atendimento à determinação poderá configurar reiterado descumprimento da decisão do TCU e resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, IV, VII e § 1º, da Lei 8.443/1992, e no art. 268 do RITCU;

restituir os autos à AudSaúde para o prosseguimento do monitoramento do subitem “c.3” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário;

encaminhar cópia do relatório constante da peça 103 ao Ministério da Saúde.

1. Processo TC-036.160/2021-0 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde (); Departamento de Informática do Sus (00.394.544/0271-13); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

1.2. Órgão/Entidade: Hospital Federal da Lagoa; Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal do Andaraí; Hospital Federal dos Servidores do Estado; Hospital Federal Ipanema; Instituto Nacional de Cardiologia; Instituto Nacional do Câncer José de Alencar Gomes da Silva; Secretaria de Atenção Especializada À Saúde.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.



- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2036/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento instaurado para apurar o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.1 do Acórdão 428/2018-TCU-2ª Câmara e 1.7.2 do Acórdão 1674/2020-TCU-Plenário.

Considerando que, por meio do referido subitem do Acórdão 428/2018-2ª Câmara, este Tribunal determinou ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que, a partir da análise dos demonstrativos anuais de pessoal contratado (temporário e efetivo) pelos entes federados, como previsto na Portaria SNAS nº 124, de 29 de junho de 2017, acompanhasse a regularidade das aludidas admissões ou contratações, atentando para a necessidade de as equipes de referência serem compostas por pessoal efetivo, de sorte a adotar as medidas necessárias para reverter as eventuais falhas no âmbito nacional, seja por meio de novas orientações, seja por meio de outras medidas mais incisivas, com o intuito de melhor impulsionar a implementação da correspondente política pública nos moldes idealizados pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas),

Considerando que, por meio do subitem 1.7.2 do Acórdão 1674/2020-Plenário, também determinou esta Corte, à Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que apresentasse, em novo prazo de 180 dias, Plano de Ação com as adequadas medidas para o efetivo cumprimento da determinação proferida no item 9.1 do Acórdão 428/2018-TCU-Segunda Câmara, no sentido de promover o acompanhamento da regularidade das admissões e contratações de pessoal pelos entes federados a partir dos demonstrativos anuais de pessoal a constar das prestações de contas, conforme art. 14 da Portaria SNAS 124/2017,

Considerando que plano de ação apresentado em 2023 a este Tribunal detalha as ações relacionadas ao acompanhamento da regularidade das referidas admissões e contratações,

Considerando que, com base no referido plano, a proposição da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 65, secundada pelos pronunciamentos de peças 66/67) é no sentido cumprimento parcial do primeiro acórdão e cumprimento integral do segundo, de maneira que não são necessários novos monitoramentos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, e de acordo com o pronunciamento da unidade instrutiva, em:

- a) considerar parcialmente cumprida, sem necessidade de novo monitoramento, a determinação constante no item 9.1 do Acórdão 428/2018-TCU-2ª Câmara;
- b) considerar cumprida a determinação constante no subitem 1.7.2 do Acórdão 1674/2020-TCU-Plenário;
- c) dar ciência deste acórdão e da instrução de peça 65 ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, da Família e Combate à Fome (MDS);
- d) apensar este processo de monitoramento ao TC 011.025/2014-0, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-028.033/2020-5 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Interessado: Secretaria Nacional de Assistência Social.
- 1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.
- 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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2037/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em prorrogar o prazo, por mais 60 (sessenta) dias, a contar do término do prazo anteriormente concedido, para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos cumpram as determinações constantes dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.481/2024 – Plenário, de acordo com o parecer emitido nos autos:

1. Processo TC-001.966/2023-5 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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 2038/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em prorrogar o prazo, por mais 60 (sessenta) dias, a contar do término do prazo anteriormente concedido, para que o Ministério da Cultura cumpra a determinação constante do item 9.5 do Acórdão 2.560/2022 – Plenário, de acordo com o parecer emitido nos autos:

1. Processo TC-036.684/2019-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Apenso: TC-034.623/2016-7 (Relatório de Auditoria).

1.2. Responsáveis: Mario Luis Frias (021.051.297-06); Sergio Henrique Sa Leitaõ Filho (929.010.857-68).

1.3. Órgão/Entidade: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Secretaria Especial de Cultura (extinto).

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Ministério do Turismo.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ENCERRAMENTO



Às 15 horas e 22 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 2 de outubro de 2024.

(Assinado eletronicamente)
Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 39, DE 25 DE SETEMBRO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no próximo dia 2 de outubro, às 14h30, será realizada, nesta sala, a cerimônia de premiação dos trabalhos selecionados na edição de 2024 do Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, instituído pela Portaria-TCU nº 44/2023 para agradecer as melhores monografias inéditas sobre o tema “A solução consensual como forma de resolver controvérsias e prevenir conflitos relacionados a órgãos de controle, gestores públicos e particulares”.

Esse Prêmio contempla duas categorias:

I - “Tribunais de Contas”, com monografias escritas por servidores dos quadros de pessoal dos tribunais de contas do Brasil; e

II - “Sociedade Civil”, com monografias escritas por acadêmicos, servidores públicos e demais cidadãos.

Por oportuno, registro meus agradecimentos a todos que contribuíram para a realização desse concurso de tema tão relevante.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de setembro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,



A partir de hoje, o cidadão contará com uma página interativa no Portal do TCU na internet para acompanhar os pedidos de acordo consensual que tramitam nesta Casa.

O andamento desses pedidos já estava disponível no sítio eletrônico do Tribunal desde agosto, só que as informações eram apresentadas de maneira estática, com atualizações semanais. Agora, será de forma interativa, com navegação facilitada e atualização automatizada, o que permite obter a informação em tempo real.

Com isso, será facultado aos usuários filtrarem as buscas por nome do solicitante, data de autuação ou etapa do processo, tornando, assim, uma experiência de navegação mais amigável.

Ademais, está sendo incentivada a participação ativa do cidadão, com um espaço dedicado ao envio de sugestões que possam enriquecer o diálogo entre a administração pública e a sociedade. Essa inovação representa um marco significativo na forma como o Tribunal se comunica com a população, promovendo ainda maior transparência e eficiência.

Diante da relevância dessa página, convido todos para visitarem o novo espaço interativo e contribuírem com críticas e sugestões.

Aproveito a oportunidade para agradecer às unidades envolvidas diretamente no desenvolvimento de tal iniciativa, em especial à Secretaria de Comunicação, à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e à Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de setembro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, em atendimento ao disposto no art. 149 da Lei nº 14.791, de 2023 (LDO 2024), este Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, no próximo dia 30, a 8ª edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), que apresenta uma análise consolidada de 13 fiscalizações em políticas públicas realizadas pelo TCU entre 2023 e 2024.

Nessa publicação, são apontadas fragilidades em aspectos fundamentais da formulação, da implementação e da avaliação das políticas públicas que podem comprometer os objetivos a serem alcançados em termos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

Assim, mais do que cumprir uma imposição legal, o Relatório reitera o compromisso institucional com a construção de um Brasil mais justo, transparente e próspero, além de refletir a necessidade premente da sociedade de aprimorar políticas públicas em áreas cruciais como educação, saúde, assistência social, inovação e tecnologia da informação, comunicações, energia e infraestrutura.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de setembro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente



ANEXO II DA ATA Nº 39, DE 25 DE SETEMBRO DE 2024
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 1996 a 2016, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 033.444/2023-4 [Apenso: TC 017.658/2024-1]

Natureza: Solicitação de Solução Consensual

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

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

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

Representação legal: Rodrigo Jose de Pontes Seabra Monteiro Salles (163334/OAB-SP), Giovanna Modolin Jarne (307290/OAB-SP) e outros, representando Eco101 Concessionária de Rodovias S/A.

SUMÁRIO: PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. ECO 101. DESISTÊNCIA DE PEDIDO DE RELICITAÇÃO. PORTARIA MT 848/2023. ACÓRDÃO TCU 1.593/2023-PLENÁRIO. ESTABELECIMENTO DE CONDICIONANTES PARA APROVAÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, instrução elaborada por auditora de controle externo da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos:

I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de solicitação de solução consensual -SSC formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (peças 1-13) a este Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 91, de 22/12/2022.*

2. *A solicitação da ANTT busca uma solução para controvérsia envolvendo o contrato de concessão da rodovia Eco101, que foi assinado em abril de 2013 para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101 no estado do Espírito Santo. A discussão diz respeito a dificuldades na execução dos investimentos previstos no contrato, bem como da inviabilidade financeira do ativo, que resultaram na solicitação de relicitação (devolução amigável) por parte da concessionária. Em linhas gerais, a solicitação de solução consensual foi apresentada com vista à viabilização da realização imediata dos investimentos necessários no trecho concedido.*

3. *A presente instrução faz análise concisa da documentação produzida e encaminha o Relatório dos trabalhos e conclusões da Comissão de Solução Consensual (peça 74), Minuta de Termo de Autocomposição (peça 73 e anexos 53-72, 101 e 102) e manifestação dos participantes*



(peças 88-91 e 95) para parecer do Ministério Público junto ao TCU MPTCU e posteriormente para apreciação do Plenário desta Corte de Contas.

II. ASPECTOS RELEVANTES

4. A partir da solicitação de solução consensual – SSC e feita a admissibilidade (peças 14, 16-18) foi constituída a Comissão de Solução Consensual – CSC (Portaria-Segecex 37, de 8/nov/23, peça 52), composta por integrantes do Ministério dos Transportes, da ANTT, da Concessionária Eco101, da auditoria especializada em rodovias do TCU – AudRodoviaAviação e pela Secex Consenso, também deste Tribunal. A comissão iniciou seus trabalhos em 10 de novembro de 2023, se reuniu durante o prazo de 120 dias e se encerrou em 9 de abril de 2024.

5. Findo o prazo dos trabalhos, foi elaborado Relatório da Comissão (peça 74) que foi submetido à manifestação final da governança competente de cada participante (ofícios às peças 75-87). Houve anuência da ANTT (peças 88-89), do Ministério dos Transportes (peça 90), acompanhado de Nota Técnica da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (peça 91) e da Concessionária Eco 101 (peça 95). Não houve concordância da Auditoria Especializada – AudRodoviaAviação, que se manifestou fundamentando sua posição contrária (peças 92-94).

6. A comissão de solução consensual desenvolveu uma solução que consiste em modernização do contrato de concessão da Eco101, conforme detalhada no relatório (peça 74). As principais adaptações no contrato se referem à realização de novos investimentos no valor de R\$ 7,07 bilhões, sendo R\$ 1,17 bilhão investidos nos três primeiros anos.

7. A proposta contempla a duplicação de 221 km de rodovia, a execução de 2 contornos menores e a previsão de a construção de um contorno rodoviário maior, além de outras obras necessárias para um melhor atendimento ao usuário e à população.

8. Considerando a necessidade da exequibilidade dos investimentos propostos, houve a atualização: dos valores unitários dos investimentos em obras; do volume de tráfego para o fluxo de veículos real e atual; e da taxa interna de retorno para 9,21%, nos moldes regulamentares atuais da ANTT. A proposta de acordo contempla as modernizações regulatórias utilizadas nos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT.

9. Além disso foi proposta a extensão do prazo contratual em 10 anos, além dos 9 anos ainda restantes no contrato, extensão necessária para que haja modicidade tarifária e financiabilidade do projeto. Assim, foi calculado novo valor de pedágio que resulta em tarifas com degraus tarifários iniciando em R\$ 7,10 para cada 100 km e chegando a R\$ 15,60 ao final do contrato. Houve renúncia aos processos administrativos e judiciais, com valores de pleito em torno de R\$ 280 milhões e compromisso de pagamento de R\$ 439,45 milhões em multas.

10. A solução desenvolvida prevê ainda período de transição de 3 anos, com fiscalização trimestral por verificador independente, com procedimento de extinção antecipada consensual em caso de descumprimento pela concessionária.

11. Por fim, prevê-se a realização de processo competitivo, em sede de Sandbox Regulatório, para fins de validação de valores pactuados. Esse procedimento competitivo visa dar transparência ao mercado e como mitigador de riscos, entre eles, risco moral e sistêmico. O procedimento consiste na oferta das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE ao mercado, avaliado no valor de R\$ 320 milhões.

12. Com este breve resumo da solução desenvolvida, acredito ser importante destacar alguns aspectos relevantes para subsidiar a análise e decisão do Plenário.

13. Pode-se dizer que para casos com esta complexidade, que tratam de contrato de longa duração, durante um período com grandes mudanças macroeconômicas (incluindo a crise



econômica de 2014/2016 e a pandemia de Covid-19) não há uma solução ideal ou perfeita, existe, sim, a solução possível.

14. Tampouco existe solução única ou padronizada. Houve busca de diversas soluções vislumbradas pelo grupo e entre elas, algumas possíveis. Assim, dentro do contexto do caso concreto, a solução aqui proposta mostrou-se o meio mais adequado e vantajoso à realização do interesse público em especial ao atendimento os usuários desta rodovia, em contraponto às alternativas analisadas pela Comissão de Solução Consensual.

15. Nesta instrução, dentro de ambiente consensual, cabe considerar os dois papéis desempenhados pelo membro da Secex Consenso na comissão: o de avaliador (em conjunto com o auditor da unidade especializada) e do mediador propriamente dito, um mediador técnico, como tem sido descrito pelo Ministro Bruno Dantas.

16. No aspecto de mediador, responsável pela condução desta comissão no caminho percorrido, o processo transcorreu de maneira adequada. Para além da solução construída, o procedimento adotado e as reuniões conduzidas foram sempre pautados no interesse público, buscando-se reduzir as assimetrias de informação, aumentar a eficiência do investimento público e encontrar uma solução que trouxesse estabilidade para a execução do contrato, com intuito de pacificar a controvérsia identificada. Essa construção somente foi possível com auxílio, dedicação e conhecimento de todos os participantes. A oportunidade de ouvir diferentes perspectivas e de dialogar abriu o espaço para manifestação de agentes públicos e privados, ampliando as possibilidades de análise.

17. Enquanto avaliador, o auditor da Secex Consenso faz uma análise da solução, avaliando sua pertinência, vantajosidade, economicidade, legalidade, eficiência, entre outros fatores. Assim, **não tenho dúvidas que existem inúmeras vantagens na solução aqui proposta: existe de fato um adiantamento relevante de obras**, com impacto positivo direto na população (redução de acidentes, melhora da fluidez da rodovia, geração de empregos, etc.), os dados levantados indicam provável **vantajosidade da tarifa em relação ao contrafactual da relicitação**, há compromisso de **pagamento de multas** (que é um ganho relevante, pois a realidade tem mostrado que raramente tais pagamentos se concretizam), a Eco101 e a ANTT **renunciam os litígios**, o que representa não só abrir mão de potenciais ganhos de valor, mas também não incorrer em custos de transação para o Estado, há padronização do contrato com **otimização regulatória**, entre outros.

18. **Esses são ganhos reais e relevantes.** Aqui o conceito de interesse público, conceito fundamental, mas difuso e difícil de ser definido, ganha contornos concretos. Não estamos aqui falando de questões formais ou insignificantes. **Os ganhos para os usuários e para a população acima descritos são de fato tangíveis.**

19. **Concomitante aos ganhos, não há como deixar de reconhecer a existência de riscos.** E estes também são significativos. O relatório discute estes riscos e sua mitigação (peça 74, item 6.1). Na visão da ANTT e sua Procuradoria, do Ministério dos Transportes e sua Consultoria Jurídica e dos participantes da Secex Consenso esses riscos serão mitigados, em maior ou menor grau, pelo processo competitivo e o período de transição com processo de extinção antecipada. No entanto, é impossível prever o futuro, antecipar o comportamento do mercado e antever o desfecho e a eficiência real das medidas mitigadoras aqui desenvolvidas. Assim, naturalmente restam riscos residuais.

20. O contrato de concessão da Eco 101 envolve circunstâncias complexas, grande quantidade de variáveis e o fato deste ser o primeiro caso de desistência de relicitação a ser analisado pelo poder público.



21. Nesta situação específica observou-se um equilíbrio delicado entre riscos e benefícios. No fechamento do acordo, os membros da comissão, excetuando-se a auditoria especializada, estavam convencidos que os benefícios alcançados com a repactuação superam os riscos residuais identificados.

22. A manifestação da AudRodoviaAviação (peças 92-94) tece considerações duras sobre potenciais fragilidades e expressa sua visão da legalidade da solução. Os temas dos apontamentos feitos pela auditoria especializada foram objeto de amplo e construtivo debate nas reuniões da comissão e em reuniões bilaterais. Consideramos que os pontos levantados estão endereçados no relatório (peça 74).

23. Assim, a respeito deste tênue balanço entre custo/ benefício e das divergências neste caso da Eco101, há necessidade importante de análise e manifestação do Plenário deste TCU.

24. Desta forma, destaco algumas questões e trago brevíssimos comentários sobre alguns dos apontamentos feitos pela Auditoria Especializada, para complementar e para subsidiar os Membros desta Corte em tão importante tomada de decisão.

25. A respeito do entendimento da auditoria especializada de que as alterações pretendidas se encontram muito além dos limites de mutabilidade dos contratos de concessão (peça 92, § 31), cabe trazer algumas das riquíssimas exposições que aconteceram no recente Seminário sobre Consensualismo na Administração Pública¹. Como trazido pelo Ministro Antonio Anastasia, pela Prof. Juliana Palma e pelo Procurador Flávio Amaral numa discussão sobre o limite da mutabilidade dos contratos, não há na legislação administrativa uma única resposta certa a ser dada pelo administrador público e não há “bala de prata” para resolver o tipo de problema aqui tratado.

26. Segundo os ilustres palestrantes, os assuntos e dinâmicas dever ser absolutamente customizados. Exatamente com esse propósito, a comissão teve como premissa que “a solução se dá em caráter excepcional e se restringe ao caso concreto, marcado por suas circunstâncias particulares, não sendo replicável para outros casos de outras concessões rodoviárias” (Termo de Autocomposição, item 2.1, peça 73, e Relatório, peça 74 §105repetido no §94, peça 92).

27. A comissão customizou a solução e balizou o limite da mutabilidade pelas peculiaridades do caso concreto, pelas necessidades dos usuários e da população, sempre visando o interesse público (item 4.1 do Relatório discute as causas da controvérsia e item 6.3 que discute a vantagem, peça 74).

28. A unidade de auditoria especializada entende ainda que houve desconstituição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, vez que não foi mantido o deságio de tarifa em relação à tarifa base do processo licitatório original (peça 92, §19, 20a, 45) e que a “empresa foi inteiramente isentada das consequências negativas do lance otimista apresentado no certame” (peça 92, §93 e §20d). Tais entendimentos não encontram concordância dos outros membros da comissão.

29. Nos procedimentos ordinários de ajustes contratuais, é natural e previsto pela regulamentação que com a inclusão, a exclusão de investimentos e outras alterações a tarifa seja recalculada de forma justamente a manter o equilíbrio econômico do contrato. Considerar as mudanças de conjuntura de áleas extraordinárias não é desconstituir o equilíbrio do contrato e desvinculá-lo do procedimento licitatório.

30. Neste sentido, a orientação que vem prevalecendo no STJ é a de que o princípio da vinculação ao edital não é absoluto. O direito moderno tem visto a vinculação ao edital como um

¹ Seminário sobre Consensualismo na Administração Pública, TCU em 4 de junho de 24. Painel 2: Limites da mutabilidade dos Contratos nas soluções consensuais, em <https://www.youtube.com/watch?v=g4NT28psZ9o>.

princípio instrumental, como um meio que serve a um fim público maior e não como um fim em si mesmo². Ele deve ser respeitado na medida em que o núcleo essencial ou conteúdo essencial do contrato seja preservado – e na solução proposta este núcleo está preservado.

31. *Quando é necessário e possível fazer algo, quando surge o poder / dever do gestor público, e adentra-se o ambiente consensual amplia-se o campo de discricionariedade administrativa. Essa circunstância carrega um dever de motivação qualificado, com ônus argumentativo mais elevado – o que entendo que aqui foi feito, durante discussões intensas por 4 meses, e por uma solução explicada e fundamentada em mais de 80 páginas de relatório.*

32. *Como construção do entendimento de mutabilidade contratual e de que é necessário que os contratos tenham elementos que permitam sua adaptação, as concessões recentes e modernas, tanto no Brasil quanto as internacionais, têm compartilhado cada vez mais os principais riscos.*

33. *Assim, riscos que eram inteiramente alocados à concessionária (como variações na demanda, valor de insumos e custos de desapropriações) hoje são compartilhados de forma customizada. No caso da Eco 101 e das concessões das 2ª/3ª etapas de concessões está consolidado o entendimento de que o racional da matriz de riscos adotada prejudica o ativo e a população.*

34. *Assim, o mercado tem feito grandes elogios à nova alocação de riscos proposta pela ANTT para os contratos de 5ª etapa. Desta forma, diferente do que a unidade especializada afirma (peça 93, §11-13) é justamente uma visão mais moderna e realista da alocação de riscos que justifica o reequilíbrio do contrato.*

35. *Nesta perspectiva, a dicotomia de soluções endógenas e soluções exógenas mostra que no caso concreto, o melhor interesse público será alcançado pela modificação da matriz risco original resultante do processo de licitação porque ela foi pensada por uma outra realidade socioeconômica³.*

36. *Ainda resta uma discussão, sobre o deságio em si e como critério de vinculação ao edital. É certo que a Eco 101 ofereceu um desconto de ágio leilão original de 42%. No entanto, como amplamente discutido no relatório, a conjuntura econômico financeira da época era extremamente otimista. Não só a concessionária foi otimista: a própria agência reguladora projetou um crescimento de demanda que não se concretizou.*

37. *Todos os leilões desta rodada tiveram descontos desta ordem de grandeza. E mesmo assim, a empresa sofreu sim os impactos de seu lance no leilão e das mudanças na realidade do país, vez que acumula prejuízos da ordem de um bilhão de reais, prejuízos esses que não estão sendo carregados para a nova tarifa, e assim foram assumidos pela concessionária.*

38. *A AudRodoviaAviação entende ainda que a população pagará uma maior tarifa de pedágio para realização de menos investimentos (peça 92, p.9, §52, 197). Este é um fato, que relatado desta forma, reflete parte da realidade. Não acho que tal entendimento seja aplicável aqui, vez que a solução proposta precisa ser comparada com as opções viáveis e existentes hoje: continuar com a relicitação ou repactuar o contrato com a Eco 101.*

39. *A situação atual é que devido a mudanças na conjuntura do país e, também, falhas da concessionária, a população está com uma rodovia sem obras, sem melhorias, com poucas duplicações. O cenário realista, sem nenhuma alteração, é o prosseguimento da relicitação - que*

² Esta ideia foi referenciada pelo professor Gustavo Binenbojm Seminário sobre Consensualismo na Administração Pública em 4 de junho de 2024

³ Idem

implica em pelo menos 4 anos sem investimentos. Além disso há outros riscos, tais como, de judicialização e até de um leilão vazio.

40. Comparar a solução proposta com uma realidade almejada, ideal – que não foi e não será alcançada – é um exercício hipotético e que não apoia o gestor em suas decisões em seu dever de fazer. O estudo de alternativas e a comparação de vantajosidade com o contrafactual (inclusive indo além do que prevê a legislação) foi feita de forma robusta pela comissão e discutida extensivamente no relatório (peça 74, 4.2 Opções e soluções exploradas e 6.3 Vantajosidade da repactuação em relação ao prosseguimento da relicitação).

41. Sobre o processo competitivo proposto pela solução, a instrução do auditor afirma que o processo delineado na proposta não pode suprir a realização de licitação, cujas modalidades encontram-se taxativamente definidas em lei (peça 92, §174). Num ambiente de consensualismo e de equilíbrio dos princípios da administração pública, a comissão **focou seu olhar nos resultados à população**. Os principais objetivos almejados pela lei ao impor procedimentos licitatórios são dar isonomia, transparência e escolher a melhor opção para o Estado.

42. Neste contexto, cabe ainda dizer que tanto as balizas legais quanto as do Acordão 1593/2023-Plenário foram base e guia para as discussões, mas com o cuidado de não supervalorizar a forma, em detrimento da função. O que importa no final é entregar serviço à população e com a previsão do procedimento competitivo, que não havia sido pensando quando da Portaria MT 848/23 e do grupo de trabalho, ponderamos que os objetivos da decisão do colegiado do TCU e dos referidos normativos.

43. O procedimento competitivo aqui proposto promove isonomia a todas as empresas ao oferecer este novo contrato, diferente do originalmente licitado, ao mercado e possíveis interessados.

44. Sobre a interface entre mutabilidade e isonomia, fica a questão relativa ao terceiro que participou do leilão original e que pode entender que em havendo possibilidade de mutação do contrato, sua oferta seria diferente. No entanto, tal argumento não se aplica aqui, vez que as circunstâncias que levaram à inviabilidade do atual contrato são conjunturais e exógenas, e factualmente teriam se abatido sobre qualquer empresa que assumisse a concessão.

45. O processo competitivo proposto, combinado com os mecanismos de escuta e análise propostos e discutidos no relatório (item 6.1.4 transparência, peça 74) que são inerentes ao sandbox regulatório dão transparência ao processo. Ademais, a participação de tantos interlocutores na comissão e seu contato com a sociedade civil e política dão abertura e transparência à esta repactuação. Ainda, o processo competitivo desenvolvido não garante, mas busca escolher a oferta mais vantajosa. Se não houver concorrentes, há uma indicação de que a tarifa e as condições estão calibradas com os valores de mercado, e até abaixo, pois não houve interessados.

46. Se as condições estiverem privilegiando a concessionária, se houve oportunismo por parte da atual concessionária nas informações trazidas, haverá interessados no ativo e este mudará de controlador.

47. O auditor aponta (peça 92, §179-185, 199) fragilidades do processo competitivo proposto, tais como assimetria de informações em favor do atual grupo controlador, os custos e a complexidade envolvidos na elaboração do lance por outro potencial interessado, o pouco tempo disponível para preparação da proposta e o necessário pagamento de R\$ 320 milhões ao atual controlador pelo novo entrante. Como já dito, o procedimento competitivo aqui desenvolvido não mitiga 100% dos riscos e não é possível prever seus resultados. Mas em vista dos benefícios que serão alcançados com a repactuação do contrato, ele mitiga de forma razoável os riscos.



48. Por fim, a instrução da AudRodoviaAviação afirma que alterações contratuais como as aqui propostas deveriam ser debatidas no âmbito legislativo (peça 92, §55). Esta comissão e a SecexConsenso não se pretendem de forma nenhuma diminuir a necessidade de regulamentação ou de se criar cada vez mais mecanismos robustos para reger a mutabilidade necessária para os contratos complexos⁴. Não obstante, não se pode olvidar que há um arcabouço jurídico legal e jurisprudencial robusto que apoiam alterações contratuais propostas, em especial, quando se trata de consensualismo.

49. Destacando o fator consensualismo, cabe ressaltar que a comissão teve como premissa seu caráter excepcional, marcado por suas circunstâncias particulares, não sendo replicável para outros casos de outras concessões rodoviárias (§94, peça 74).

50. Vai-se além, afirmando que essa solução deve “sim servir de insumo para o aprimoramento normativo e regulatório” (§484, peça 74). E segue destacando que “de forma alguma o que se pretende com este trabalho realizado é estabelecer regras a serem seguidas para contratos em relicitação, pelo contrário, o fato de se precisar de solução consensual para contratos sob a égide do instituto, lança luzes sobre a necessidade de uma atuação proativa para resolução dos gargalos.”

51. Com todas estas considerações, destaco que como auditora e como cidadã estou convicta **dos benefícios deste acordo**, mas entendi ser pertinente destacar que **existem sim riscos residuais que trazem para esta solução um tênue equilíbrio de custo-benefício**, que deve ser avaliado pelo Plenário desta Corte.

52. Desse modo, com a manifestação de todos os participantes da Comissão, como previsto nos termos da IN-TCU 91/2022 e da Questão de Ordem 1/2024 de 13/3/2024, submete-se à apreciação deste TCU a presente proposta de solução consensual.

III. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

RELATORIA

53. A solicitação inicial (peça 4 e 8) e o exame de admissibilidade desta solicitação (peça 14) identificaram processos em trâmite neste TCU que tangenciam, de alguma forma, o objeto em questão. Neste sentido, houve a ratificação da admissão da presente solicitação, pelos Ministros Jhonatan de Jesus (peça 17) e Augusto Nardes (peça 18), como prevê o art. 6º, § 1º, da IN-TCU 91/2022.

54. Assim, caso haja necessidade de designação de relator em função de relação entre objeto deste Acordo e o processo aberto, a submissão imediata ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, e o sorteio de um procurador poderia ocasionar na violação do princípio do procurador natural. Desse modo, propõe-se o encaminhamento deste processo à Presidência do TCU para definição sobre a relatoria dos autos, com posterior envio do processo para manifestação do Ministério Público junto ao TCU.

SIGILO

55. Tendo em vista a necessidade de publicidade do processo decisório da CSC, propõe-se a retirada da chancela de sigilo dos presentes autos, com a manutenção de sigilo apenas das peças 58 e 59, em função de sigilo comercial da Eco 101 e do sigilo previsto na lei de mediação.

⁴ Conceito amplamente estudado pelo Prof. Marcos Nóbrega. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan.-mar. 2010



IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante todo o exposto, obtidas as aprovações necessárias no âmbito das estruturas de decisão das entidades representadas nesta Comissão, entende-se pela submissão do presente relatório, acompanhado de seus Anexos, e da manifestação divergente da AudRodoviaAviação/TCU à consideração superior, propondo:

a. **encaminhar processo à Presidência do TCU** para definição sobre a relatoria dos autos, previamente ao envio à manifestação do MPTCU;

b. **encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU**, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, para que se manifeste sobre a proposta do Relatório da Comissão de Solução Consensual e do Termo de Autocomposição;

c. **encaminhar para o Plenário para apreciação da** proposta contida do Relatório da Comissão de Solução Consensual, nos termos dos arts. 11 e 12 da Instrução Normativa 91/2022, autorizando, se for o caso, a assinatura, pela Presidência do TCU, do "Termo de Autocomposição", em anexo;

d. **retirar a chancela de sigilo** dos presentes autos, **manter o sigilo das peças 58 e 59**, em função de sigilo comercial da Eco 101 e do sigilo previsto na lei de mediação, em caso de homologação do acordo;

e. **autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição**, conforme previsão do art. 13 da IN 91/2022;

f. **expedir comunicações** aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada.

g. **arquivar os presentes autos**, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.

2. O Supervisor da Comissão de Consenso assim se manifestou:

Cuidam os autos de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT a este Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 91, de 22/12/2022.

A solicitação da ANTT busca uma solução para a controvérsia envolvendo o contrato de concessão da rodovia Eco101. A solicitação de solução consensual foi apresentada com o objetivo de viabilizar a realização mais célere dos investimentos necessários para atender ao interesse público no trecho concedido, garantindo que os benefícios destes investimentos atendam mais celeremente o interesse público.

Desde já, adiro integralmente à proposta consensuada pela comissão de solução consensual, que contou com a anuência dos membros externos ao Tribunal (Ministério dos Transportes e ANTT) e com a discordância da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

Faço breves considerações sobre os principais pontos que me levam a entender que a solução consensuada é a mais interessante ao interesse público, assegurando que os investimentos realizados promovam melhorias significativas na infraestrutura e na qualidade de vida dos usuários da rodovia.

Inicialmente, cabe contextualizar a necessidade de investimentos em infraestrutura no Brasil, segundo estudos do IPEA, do montante de investimentos necessários estimado para o Brasil

(4,25% do PIB), e praticamente a metade (45%) dessa lacuna (1,91% do PIB) é atribuível ao setor de transportes, principalmente rodovias, refletindo o grande déficit no setor⁵.

Este panorama sublinha a urgência de intensificar os investimentos em infraestrutura como um dos principais motores do crescimento econômico nacional. No entanto, essa necessidade de investimentos permanece amplamente insatisfeita. Segundo relatório da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib)⁶, nos últimos anos, o investimento total em infraestrutura não alcançou 2% do PIB, enquanto o setor de transportes recebeu apenas 0,4% do PIB, significativamente abaixo dos 1,91% indicados como necessários pelo estudo do IPEA.

Em termos quantitativos, os investimentos totais em infraestrutura representam menos da metade do necessário, e no setor de transportes, os aportes são ainda mais deficitários, correspondendo a aproximadamente um quinto da demanda estimada.

Destaca-se então que investimentos em infraestrutura não apenas atendem ao interesse público imediato, mas também são motores essenciais para o crescimento econômico. Eles geram empregos, aumentam a eficiência logística e impulsionam o desenvolvimento regional, criando um ciclo virtuoso de progresso e bem-estar para a sociedade.

Outro ponto de importância que também descrito no referido estudo do IPEA é a importância do ambiente regulatório para alocação do capital privado em infraestrutura. A previsibilidade e a segurança jurídica em um ambiente regulatório robusto proporcionam a criação de negócios e mitigam os riscos associados a mudanças abruptas de políticas ou interpretações legais inconstantes.

É crucial ter uma regulação responsiva que priorize o interesse público e se adapte às mudanças macroeconômicas significativas. Alterações nas condições econômicas, flutuações cambiais, variações nas taxas de juros e outros choques econômicos podem impactar drasticamente o ambiente de investimentos. Uma regulação que se ajusta rapidamente a essas realidades é essencial para manter o setor de infraestrutura atraente e seguro para investidores privados, sempre com o interesse público como prioridade.

Além disso, a capacidade do Estado de usar uma regulação responsiva para corrigir falhas passadas e se adaptar a essas mudanças macroeconômicas permite ao governo ajustar contratos de concessão existentes e alinhar melhor as políticas públicas com as necessidades econômicas atuais, sempre buscando o interesse público.

O maior debate gira em torno das políticas públicas necessárias para estimular uma maior e melhor participação privada no investimento em infraestrutura. É fundamental que essas políticas promovam eficiência, transparência e competição leal, sempre com o foco no interesse público. Além disso, devem ser ágeis o suficiente para responder às novas tendências e desafios do setor. Esses elementos são essenciais para construir um sistema regulatório que não apenas protege, mas também promove investimentos sustentáveis e produtivos, beneficiando assim a sociedade como um todo.

No passo de uma resposta mais adequada às questões que afetaram as concessões leiloadas no início da década passada, o governo editou a Medida Provisória 752/2016 convertida na Lei 13.448/2017, que instituiu o processo de relicitação instituída no ordenamento jurídico, tinha o intuito de criar um arcabouço legal para que o poder concedente e a concessionária conseguissem em comum acordo um fim rápido da concessão para retomada dos investimentos. A exposição de motivos da MP 752/2016, explicitou essas questões.

⁵ ROCHA, Katia. **Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos**. Texto para Discussão, 2020.

⁶ https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2024/04/ABDIB_Relatorio-Anual-2024-1.pdf, pag.27

Trata-se de alternativa inovadora de **"devolução coordenada e negociada" da concessão**, evitando-se o processo de caducidade, muitas vezes moroso e com longa disputa judicial, em que, normalmente, os usuários da concessão são os principais penalizados pela má prestação do serviço até a conclusão do processo.

Como é de conhecimento geral, a ampliação do investimento em infraestrutura é condição sine qua non para a retomada do crescimento econômico no Brasil. Ainda, a promoção da qualidade do serviço prestado aos usuários e a continuidade da prestação do serviço também devem receber atenção do poder público.

Assim, a proposição ora apresentada à Vossa Excelência busca, por um lado, disciplinar as hipóteses de prorrogação de contratos de parceria para promover investimentos prementes, não previstos nos contratos de concessão em vigor e, por outro, **modernizar tais contratos com a inclusão de novas cláusulas de desempenho, metas objetivas para os parceiros privados e punições mais eficazes em caso do seu descumprimento.**

Além disso, a medida define procedimentos para a relicitação de contratos de parceria que não estejam sendo devidamente cumpridos ou cujos parceiros **demonstrarem ausência de capacidade de cumprir com as obrigações assumidas contratualmente.** (grifei)

Não obstante a necessidade de investimentos prementes no setor de infraestrutura, e quase oito anos da edição da MP 758/2016, o instituto da relicitação não conseguiu demonstrar resultados sólidos no setor de concessão rodoviária.

No setor de concessões rodoviárias, cinco pediram relicitação, e somente uma teve o processo finalizado até o momento. Não obstante o êxito, esse foi apenas parcial, pois para atrair mais competidores o Poder Concedente optou por dividir a concessão em dois lotes, o segundo será relicitado ainda em 2024.

Um das modelagens de reestruturação de concessões rodoviárias bem realizadas nesse interim, foi a troca de controle assistida realizada pela concessionária da BR 163-MT, controlada a época pela Odebrecht Transport, que chegou a entrar no processo de relicitação.

Não obstante, o Estado de Mato Grosso apresentou proposta de assumir a rodovia e as obrigações de execução de investimentos por meio da transferência de controle da concessionária. O controle da concessão foi transferido à MT Participações e Projetos S.A., sociedade de economia mista mato-grossense, que se encarregará de investir na concessionária.

A troca de controle assistida na BR-163 MT foi um *leading case* de sucesso aprovada pelo Acórdão 2.139/2022-Plenário. No caso concreto, pouco meses após a prolação do acórdão, já houve investimentos significativos realizados pela nova concessionária com aporte na concessão de mais de um bilhão de reais e início quase imediato das obras.

O governador Mauro Mendes também lembrou as dificuldades envolvidas na antiga concessão da BR-163 e a falta de cumprimento do contrato, que previa a duplicação da rodovia até 2019. A duplicação da BR-163 ficou paralisada por sete anos e, em menos de alguns meses após a troca de controle, foi retomada. A ordem de serviço para início das obras do primeiro pacote de ampliação de capacidade da rodovia (de Diamantino a Nova Mutum) ocorreu em 1º de julho de 2023, em Nova Mutum.⁷

O caso da Nova Rota do Oeste com a otimização do contrato e a troca de controle se demonstrou mais vantajoso ao interesse público a um eventual processo de relicitação.

⁷ <https://www.mtpar.mt.gov.br/c%C3%B3pia-not%C3%ADcias-86>

Como contraponto, o referido caso que houve de fato relicitação (antiga Via 040, trecho Belo Horizonte/Juiz de Fora em que o leilão ocorreu em abril de 2024), a nova concessionária ainda não iniciou a operação até o momento. Cumpre lembrar que o pedido da antiga concessionária da Via 040 para relicitação ocorreu em 2017 e foi aceito em 2019 pela ANTT.

Fica a pergunta: será que a relicitação é o melhor modelo para o setor rodoviário?

Não há uma resposta definitiva, mas, no caso específico da ECO101, há vários indicativos de que a relicitação pode não ser a solução mais adequada.

A solução proposta pela comissão de solução consensual inclui a otimização do contrato com a inclusão de cláusulas mais modernas na regulação rodoviária, como um compartilhamento mais claro dos riscos contratuais. Além disso, os projetos foram atualizados, assim como seus custos.

A proposta de solução consensual para a concessão da ECO101 se inspirou no caso da BR-163-MT. No entanto, diferentemente daquele caso, não haverá transferência de controle para um ente estatal. Em vez disso, haverá a possibilidade de troca de controle para outra concessionária, caso esta apresente uma proposta de pedágio inferior à solução consensual proposta.

A proposta solução consensual para a alteração da concessão da rodovia contratual da ECO101, atualmente controlada pelo grupo EcoRodovias, estabelece diversos novos parâmetros contratuais, em especial: a) estabelecimento de nova tarifa de pedágio; b) estabelecimento de novos valores para as obras e serviços (CAPEX/OPEX) originalmente pactuados; c) estabelecimento de nova curva de tráfego; d) estabelecimento de novo cronograma de investimentos; e) inclusão e retirada de investimentos; f) estabelecimento de prorrogação do prazo de vigência do contrato; e g) estabelecimento de nova matriz de risco.

As alterações propostas são substanciais, porém, a opção de relicitação também abará tais mudanças, a diferença será que a atual concessionária poderá ainda operar o trecho, o que não é permitido na lei de relicitação.

Assim, é crucial abordar como mitigar o risco moral associado a uma alteração tão ampla em um contrato?

Esta questão é fundamental, pois enquanto buscamos otimizar os termos contratuais para promover investimentos mais eficazes, também devemos garantir mecanismos que preservem a integridade e o equilíbrio das obrigações entre as partes envolvidas

A solução proposta pela comissão de solução consensual envolve a implementação de um procedimento competitivo para atrair outros interessados. O objetivo é que terceiros possam oferecer, em um leilão, tarifas mais baixas do que as propostas pela atual concessionária. O procedimento competitivo busca além de garantir eventuais benefícios diretos aos usuários, busca diminuir assimetria de informação que somente o operador atual pode te.

Na minha opinião, a mitigação do risco moral através deste procedimento competitivo aborda os principais riscos identificados e contribui significativamente para a transparência e equidade do processo.

Outro ponto de risco apontado pela unidade de auditoria especializada é se que se “criou materialmente um novo contrato, sem a execução de um procedimento licitatório, sem a realização de audiência pública e com base em soluções e valores integralmente produzidas pela concessionária”.

A crítica que a mutação contratual proposta deveria obedecer ao contrato original, não se pode contrapor que a única opção real, a relicitação, e não a um ajuste ao contrato já fracassado.

O arcabouço jurídico para mutações contratuais é robusto, especialmente quando decorrem de soluções consensuais que buscam a eficiência na alocação dos recursos já escassos.

Diante da urgência em suprir o déficit em infraestrutura, é pertinente questionar: será prudente postergar por mais alguns anos os investimentos essenciais? A necessidade de uma resposta ágil e adaptativa a mudanças macroeconômicas e setoriais sugere que a melhor estratégia é agir prontamente para fomentar o desenvolvimento sustentável e a competitividade econômica.

Cumpra-se lembrar que § 2º do art. 3º do Código de Processo Civil (lei 13.105/2015) é bastante claro que soluções consensuais são as mais adequadas no ordenamento jurídico pátrio.: § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

Aguardar a concepção de um modelo ideal de regulação, originado exclusivamente de uma nova legislação, é uma abordagem extemporânea e pouco prática diante das necessidades urgentes e crescentes da sociedade. Em um contexto em que as demandas por infraestrutura eficiente e serviços de qualidade aumentam continuamente, é essencial adotar medidas ágeis e adaptativas.

Precisamos de soluções que possam ser implementadas rapidamente, sem depender da longa tramitação de leis específicas, para responder de maneira eficaz às exigências atuais. Portanto, é imperativo explorar alternativas regulatórias que sejam flexíveis e capazes de adaptar-se às dinâmicas sociais e econômicas em constante evolução, garantindo assim o atendimento adequado e tempestivo das necessidades públicas.

Em conclusão, a solução proposta para otimização da concessão da ECO101 atende plenamente ao interesse público, sendo uma alternativa superior à relicitação. Esta solução resulta exclusivamente de um processo de solução consensual, que garante a participação ativa e colaborativa de todas as partes envolvidas.

O procedimento competitivo proposto como parte desta solução visa sanar o risco moral, promovendo um ambiente de transparência e equidade ao permitir que terceiros possam oferecer tarifas mais baixas em um leilão. Este mecanismo competitivo não apenas incentiva a eficiência, mas também assegura que os benefícios diretos aos usuários sejam maximizados.

Um ponto essencial a ser ressaltado é que, ao contrário da solução consensual proposta, a relicitação não resolve todos os conflitos. Em um processo de relicitação, a concessionária pode questionar o valor da indenização em uma arbitragem, já que o valor considerado na modelagem econômico-financeira de um eventual edital de relicitação é o valor incontroverso. Diferentemente, na proposta de solução consensual, o valor a ser pago à concessionária em caso de saída do ativo é acordado de forma consensual, evitando disputas futuras.

Além disso, a realização de investimentos robustos em infraestrutura é essencial para o crescimento sustentável do Brasil. A modernização dos contratos e a implementação de novas cláusulas de desempenho garantirão que os parceiros privados estejam alinhados com as metas econômicas e sociais do país.

Portanto, a proposta de solução consensual não só preserva a integridade dos contratos existentes, mas também fomenta um ambiente regulatório mais eficiente e responsivo, crucial para atrair investimentos privados e impulsionar o crescimento econômico nacional.

Ante todo o exposto, encaminho os autos à consideração superior, propondo:

*a. **encaminhar processo à Presidência do TCU** para definição sobre a relatoria dos autos, previamente ao envio à manifestação do MPTCU;*

*b. **encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU**, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, para que se manifeste sobre a proposta do Relatório da Comissão de Solução Consensual e do Termo de Autocomposição;*

*c. **aprovar a** proposta de autocomposição contida do Relatório da Comissão de Solução*



Consensual, nos termos dos arts. 11

d. **autorizar** a assinatura, pela Presidência do TCU, do "Termo de Autocomposição" nos termos dos art. 12 da Instrução Normativa 91/2022;

e. **retirar a chancela de sigilo** dos presentes autos, **manter o sigilo das peças 58 e 59**, em função de sigilo comercial da Eco 101 e do sigilo previsto na lei de mediação;

f. **autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição**, conforme previsão do art. 13 da IN 91/2022;

g. **expedir comunicações** aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada.

h. **arquivar os presentes autos**, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.

3. O Secretário da SecexConsenso registrou:

Cuidam os presentes autos de solicitação de solução consensual formulada pela ANTT referente à otimização do contrato de concessão da Rodovia BR-101/ES/BA, celebrado com a Eco101.

3. Manifesto-me, na essência, em consonância com o relatório final produzido pela comissão de solução consensual, que contou com a anuência de todos os membros da Comissão de Solução Consensual, exceto da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

4. Apesar de antecipar tal posição, destaco dois aspectos relevantes para reforçar as conclusões dos membros convergentes da CSC: o paradigma do potencial enfrentamento da Eficiência com a Legalidade; e o processo competitivo para troca de controle da concessionária contratada.

5. De início, destaco que a busca por solução mais dialógica para problemas complexos surgidos no âmbito de contratações entre a administração e particulares é tema em ebulição no direito administrativo contemporâneo, estando presente em diversos diplomas legais e decretos, a exemplo do art. 26 da LINDB, que permite a celebração de compromisso entre a administração e os interessados, bem como do art. 13, §1º, do Decreto 9.830/2019, que prevê que "A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores."

6. Na mesma sintonia, estão o artigo 36 da Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública e o art. 3º do CPC, que estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos.

7. Desse modo, com a crescente atuação da administração pública para resolver de modo consensual e mais dialógico controvérsias contratuais com terceiros, não raras vezes surgem aparentes conflitos entre os princípios da legalidade e da eficiência.

8. Importante notar que a atuação mais dialógica para a busca de soluções não é propriamente uma benesse trazida pela administração pública para os seus administrados, mas sim uma forma de construção de soluções viáveis, que melhor atendam ao interesse público, sem desprezar o interesse dos particulares, que podem e devem contribuir com a modelagem da solução.

9. Pelo princípio da legalidade, previsto na Carta Magna de 1988, a administração pública só pode agir como expressamente autorizado em lei, objetivando garantir segurança jurídica, previsibilidade das ações do Estado e proteção dos direitos dos cidadãos contra atuação arbitrária dos detentores do poder estatal, o que configuraria abuso de poder.

10. Por outro lado, o princípio da eficiência, introduzido formalmente na Constituição federal apenas por meio da Emenda Constitucional 19/1998, demanda que a administração pública atue de forma a alcançar os melhores resultados possíveis com os recursos



disponíveis, buscando a otimização de processos, a oferta e a qualidade dos serviços prestados à população e a redução de desperdícios.

11. A exposição de motivos da Emenda Constitucional 19/1998 deixa claro os objetivos do legislador quando da inclusão do princípio da Eficiência no mesmo artigo 37 da Constituição Federal que abriga o princípio da Legalidade.

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão.

No difícil contexto do retorno a democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

12. Ou seja, o motivo da inclusão do Princípio da Eficiência foi justamente destacar a necessidade de uma administração pública que mais entregasse políticas públicas ao cidadão, de modo a aumentar o desenvolvimento econômico, superar a crise fiscal e ofertar mais qualidade ao cidadão quando da prestação de serviços públicos.

13. Apesar de a exposição de motivos ter sido escrita em 1998, seu texto continua bastante atual quando analisamos a relação entre a atuação da administração pública e as expectativas do cidadão.

14. Quando o confronto desses dois princípios é trazido para o cenário de prestação do serviço público de rodovias, que envolve não somente a realização de investimentos de ampliação de capacidade, mas também a manutenção e conservação do trecho, há que se observar que o Poder Público, no início da década de 1990 e diante da escassez de recursos públicos para investir no modal rodoviário, optou por delegar a terceiros privados a realização desses serviços, tendo como contrapartida a cobrança de uma tarifa de pedágio.

15. Na hipótese de um contrato de concessão rodoviária não conseguir performar, independente da causa que deu origem a esse baixo desempenho, o primeiro a sofrer e mais impactado é o cidadão, que além de arcar com a tarifa de pedágio não tem a devida retribuição materializada na justa prestação do serviço público, com a qualidade e a extensão originalmente pactuados.

16. Com vistas a corrigir tais discrepâncias, a legislação aplicada às concessões, Lei 8.987/1995, previu mecanismos mitigadores de ineficiência, a exemplo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (art. 9º, §2º) e a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, desde que com prévia anuência do Poder Concedente (art. 27).

17. Nos primeiros contratos de concessão de rodovias, não havia uma distribuição de riscos tão equilibrada, o que trouxe grande impacto na execução de tais contratos, de longo prazo. O não endereçamento tempestivo de solução para os problemas surgidos gera extrema ineficiência na prestação do serviço público pretendido.



18. *A demora na solução, acaba por onerar excessivamente a futura solução, sendo que muitas vezes a solução acaba sendo levada ao poder judiciário, demorando ainda mais em função do elevado volume de processos e cultura litigante do Brasil, tendo como principal prejudicado o cidadão, que paga a tarifa e não tem a devida contraprestação do serviço.*

19. *Ao se prolongar no tempo, a discrepância entre o cronograma físico-financeiro originalmente pactuado e a realidade enfrentada pela concessão acaba inviabilizando correção por meio de alterações marginais ou incrementais dos contratos, o que acaba por motivar adesão ao instituto da relicitação, que sabidamente não tem performado como esperado quando da aprovação legislativa.*

20. *A realização de vultosos investimentos em contratos que já estão na metade de sua vida útil dificilmente viabilizaria a amortização no tempo restante do contrato ou o cidadão teria que arcar com grande majoração das tarifas.*

21. *Desse modo, retomando a discussão sobre conflito entre os princípios da legalidade e da eficiência, por vezes esse aparente conflito reside numa interpretação mais restritiva dos dispositivos legais, que engessam a administração pública em tomar uma decisão mais eficiente e que traga retorno mais rápido para o cidadão, conforme expresso na exposição de motivos da Emenda Constitucional 19/1998.*

22. *Logo, essa interpretação mais restritiva quando comparada com a adoção de uma solução mais elástica, estaria advogando contra o interesse público, na medida que privaria o cidadão do uso-fruto de um serviço prestado com uma qualidade melhor.*

23. *Interessante notar que tradicionalmente há peso para o cumprimento integral das leis e normas, o que logicamente deveria ocorrer, mas nem sempre temos um olhar atento para severos problemas de ineficiência, talvez por ausência de critérios mais claros, ou subjetivos, o que tem sido objeto de reflexão pelo legislador, que busca incentivar uma análise consequencialista das decisões, não somente a literalidade das leis, consoante previsão na Nova Lei de Licitações, art. 147, que indica que nem mesmo quando constatada irregularidade em procedimento licitatório ou execução do contrato deve haver imediata declaração de nulidade, mas sim verificar a possibilidade de saneamento e o interesse público, sem prejuízo da realização da respectiva apuração.*

24. *Ainda sobre a tomada de decisão em situações de aparente conflito entre os referidos princípios, o artigo “(Ir) Racionalizando a tomada de decisão jurídica - O que o NCPC e a LINDB falam sobre a decisão judicial”, de David F.E Rocha, cita a existência de três abordagens utilizadas no campo da tomada de decisão na esfera judicial, que também valem para os Tribunais de Contas.*

25. *A abordagem Cognitiva, influenciada pela psicologia experimental, a qual sugere que as decisões são profundamente afetadas por vieses inconscientes e intuições morais, especialmente em casos moralmente significativos. A abordagem comportamental, oriunda da ciência política, aponta que fatores como o desenho institucional do judiciário e pressões políticas podem influenciar o resultado do julgamento. E a abordagem narrativa, relacionada às teorias da argumentação jurídica, apresenta diferentes modelos de justificação decisória, incluindo Formalistas, Particularistas, Positivistas Presumidos e Particularistas sensíveis às regras.*

26. *Destaco o particularismo, como uma abordagem passível de ser aplicada em decisões consensuais, pois este é um modelo que pode ser ajustado (recalibrado) para alcançar o resultado ótimo, não necessariamente alinhado à literalidade do Direito, mas contendo “as melhores razões morais”. Esse modelo pode ser visto como um tipo de instrumentalismo jurídico, que utiliza o direito como meio para alcançar certos fins morais/políticos, sacrificando a busca por certeza, segurança e previsibilidade em favor da realização do “melhor direito possível”.*

27. O referido artigo aborda também o desafio de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais sociais, destacando a importância de uma “razoável dosagem de positivismo” combinada com uma interpretação baseada em valores. Isso teria dado origem aos “PósPositivismo” ou “Neoconstitucionalismo”, que focam menos nos textos normativos e mais na racionalidade discursiva do sujeito intérprete na busca por decisões alinhadas ao Direito.

28. Sobre isso, há que se falar que a MP 758/2016, que trouxe para o arcabouço legal o instituto da relicitação em concessões públicas já está em vigor a oito anos e mostrou pouco resultado prático no campo das concessões rodoviárias, deixando de solucionar problemas e passando a ser um caminho tortuoso para concretização das políticas públicas pretendidas.

29. Logo, a forma que a comissão encontrou para endereçar os problemas da Concessão objeto destes autos foi uma reestruturação do contrato que provocou mudanças em algumas das premissas originais que embasaram o processo licitatório, ressaltando, mudanças de pequena magnitude não teriam o condão de endereçar solução, mas as alterações propostas podem ser mitigadas pela realização de um processo competitivo de troca de controle do ativo, o que contou com a anuência da empresa contratada, em que se oferta ao mercado esse contrato reestruturado, com o pagamento dos ativos não amortizados pelo concessionário.

30. Os riscos normalmente existentes em um contrato de concessão vigente que poderá passar por troca de controle, neste caso específico, estão bastante mitigados, com identificação clara dos haveres e deveres, o que foi objeto da CSC. O risco regulatório, um dos mais expressivos em contratos de concessão, foi completamente endereçado nas discussões travadas pela comissão e reduzido a termo na proposta de solução apresentada.

31. O risco de engenharia, normalmente presente em contrato que o concessionário pede para sair, pode ser considerado baixo, tendo em vista que o próprio concessionário deseja permanecer nesse contrato renegociado. É dizer, fazendo analogia com um novo leilão, o que não é o caso, já haveria ao menos um participante interessado, o que indica ao mercado a viabilidade da modelagem pretendida, sem prejuízo de o mercado corrigir eventuais ineficiências do modelo, disputando o novo contrato sadio.

32. Sobre a legalidade do processo competitivo, ressaltando que a troca de controle societário ou troca do concessionário, institutos presentes na Lei de Concessão, tem características de negócio jurídico privado, uma vez que o concessionário busca no mercado, com prévia autorização do regulador, um outro particular interessado em assumir o contrato.

33. Neste caso específico, a diferença que reside entre uma troca de controle é que nesse caso não trata de um contrato sem alterações. Quem vier a assumir o direito de explorar o ativo receberá um contrato atualizado do ponto de vista regulatório, com mais prazo para amortizar os investimentos, e ao contrário da relicitação, já receberá as praças de pedágios instaladas e operantes. Isso é mais um atrativo para impulsionar a presença de terceiros nesse processo competitivo.

34. O prazo de setenta dias para o procedimento competitivo, menor que o prazo de cem dias comumente ofertado pela Secretária Especial do Programa de Parceria de Investimentos da Casa Civil em leilões da espécie, pode ser justificado diante dos levantamentos já feitos, como haveres e deveres, mas também pelo menor risco presente no contrato reestruturado e modernizado, com ao menos um player manifestamente interessado, quando comparado a assunção de contratos em seu estado original, em que as discussões sobre atualizações regulatórias e macroeconômicas ainda não foram enfrentadas.

35. Por outro lado, haverá consulta ao mercado sobre o processo competitivo e as sugestões dos interessados poderão motivar ajustes no procedimento idealizado, inclusive quanto ao prazo.



36. A vantagem desse procedimento competitivo é que mitiga o risco relativo à assimetria de informação presente entre o particular detentor atual do contrato e poder público acerca das modificações propostas.

37. Caso o contrato apresente excedentes, isso atrairá o interesse de terceiros em assumir e apresentar ofertas no processo competitivo. Caso não haja, o atual concessionário irá permanecer no contrato e realizar os investimentos replanejados.

38. Do ponto de vista do interesse público, entendo que a solução alvitrada pela comissão, de promover importantes mudança no contrato, mas submetê-las a um procedimento competitivo, é melhor para o usuário à alternativa da relicitação, na medida em que reduz em dois anos os prazos necessários para conduzir um processo de relicitação, a redução pode ser ainda maior, já que uma relicitação poderia ser fracassada ou demorar mais tempo do que o previsto.

39. Diante do exposto, considerando que o relatório final da CSC propõe que o Plenário “homologue a presente proposta de solução consensual para modernização do Contrato de Concessão da Eco101”, o que não foi anuído pela AudRodoviasAviação, bem como que a instrução precedente propõe “encaminhar para o Plenário para apreciação da proposta contida do Relatório da Comissão de Solução Consensual”, e, ainda, que o Supervisor dos trabalhos propõe que o Plenário aprove a proposta de autocomposição contida no relatório da CSC, manifesto-me de acordo com a proposta realizada pelo Supervisor, nos seus exatos termos.

40. Encaminhem-se os autos à presidência, para definição da relatoria dos presentes autos, consoante análise da instrução precedente, uma vez que na admissibilidade houve a manifestação pela ratificação de dois Ministros que possuíam processos que tangenciavam os assuntos objeto da solicitação de solução consensual, conforme tabela constante em anexo a este despacho.

4. Transcrevo, a seguir, o relatório produzido pela Comissão de Solução Consensual:
INTRODUÇÃO

25. Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (peças 1-13) a este Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 91, de 22/12/2022.

26. O objeto em questão é o Contrato de Concessão celebrado entre a ANTT e a Eco101 Concessionária de Rodovias S.A., em 17 de abril de 2013, para exploração de 478,7 km⁸ da Rodovia BR 101/ES/BA, do entroncamento da BA-698 (acesso a Mucuri) até a divisa ES/RJ (peça 53).

27. A solicitação da ANTT trata do contrato de concessão da rodovia BR101, concedida à Eco101 e a controvérsia diz respeito à modernização do contrato à luz da política pública definida pelo Ministério dos Transportes, para que contratos em fase de relicitação passem a ser viáveis e sejam cumpridos, com a imediata retomada das obras (peça 4, § 14).

28. Deste modo, este relatório apresenta os trabalhos e conclusões da Comissão de Solução Consensual (CSC) que foi instaurada em novembro de 2023 e se estendeu até abril de 2024 para tratar do tema. Após aprovação do texto pelas governanças dos organismos participantes da comissão, este relatório será encaminhado para parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, para sorteio de relator e, por fim, apreciação pelo Plenário desta Corte de Contas.

29. Esta comissão de solução consensual concluiu pela necessidade e pela vantajosidade de se realizar modificações no contrato de concessão da Eco101, de forma a assegurar

^{8 8} As peças incluídas na solicitação descrevem a rodovia como 475,9 km (peça 3, parágrafo 9, peça 5, item 2.1, etc.). Foi informado pela ANTT e pela Eco101 que o SNV foi atualizado, conforme PER volume II validado, para 478,9km.

a imediata retomada das obras, a continuidade da prestação de serviço, bem como a eliminação de incerteza jurídica. Como forma de mitigar os riscos identificados, com destaque para os riscos moral, sistêmico e de escolha da proposta mais vantajosa, a comissão decidiu que a modernização contratual só pode ser implementada, se for combinada com um procedimento competitivo licitatório, em sede de *sandbox regulatório*⁹, de forma que haja oportunidade da iniciativa privada oferecer lances, de validar os dados econômico-financeiros, com objetivo de se ter o desenho de solução com incentivos contratuais mais vantajosos para o interesse público.

30. Este relatório traz na introdução uma descrição da solicitação feita pela ANTT e uma apresentação do objeto aqui tratado. O capítulo 2 apresenta o contexto técnico e legal e se encerra detalhando as premissas legais e de política pública que conduziram os trabalhos aqui realizados. A seguir, no capítulo 3, se descrevem os trabalhos de desenvolvimento do desenho para o contrato da Eco101, quando se estudam as causas das controvérsias e opções que enderecem as questões. O capítulo 4 descreve detalhadamente a solução contratual desenvolvida e proposta por esta comissão. O relato da solução é concluído com análise de sua vantajosidade e atendimento aos requisitos legais. O relatório é concluído com considerações sobre divergências dentro da comissão, listagem de processos relacionados em tramitação neste tribunal e as conclusões. O termo de autocomposição e seus anexos são parte integrante deste relatório.

A solicitação, Admissibilidade e Formação da comissão de Solução Consensual

31. A solicitação de solução consensual – SSC foi encaminhada a esta Corte de Contas pelo Diretor-Geral da ANTT, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, e nos termos do inciso II do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 (peça 1 e 4)¹⁰.

32. Feito o exame de admissibilidade por esta unidade especializada (peça 14), o processo foi admitido pela Presidência desta Corte (despacho peça 16) e pelos Ministros Jhonatan de Jesus (peça 17) e Ministro Augusto Nardes (peça 18), por serem relatores de processos correlatos em andamento, conforme previsto na IN TCU 91/2022.

33. A seguir, foi constituída a Comissão de Solução Consensual – CSC, por meio da Portaria-Segecex 37, de 8 de novembro de 2023 (peça 52), nos termos da IN TCU 91/2022, para buscar uma solução consensual para a questão posta. A presente CSC foi composta por integrantes do Ministério dos Transportes, da ANTT, da Concessionária Eco101, e da auditoria especializada em rodovias do TCE e pela Secex Consenso, também deste Tribunal.

34. Assim, a comissão iniciou seus trabalhos em 10 de novembro de 2023 e prosseguiu até 17 de dezembro. Retomou os trabalhos em 16 de janeiro de 2024 se reunindo até 17 de janeiro de 2024, tendo o prazo prorrogado por mais 30 dias (peça 51, conforme art. 7º, §4º da IN TCU 91/2022) e se encerrando em 9 de abril de 2024.

35. A comissão se reuniu diversas vezes no prazo de 120 dias com participação de todos os membros. Houve também várias reuniões somente com o Poder Público. Tais reuniões se deram majoritariamente no início da comissão, quando se definiu premissas e interesse público para este caso. A dinâmica da comissão consensual também envolveu a realização de conversas bilaterais entre os participantes. Sobre o andamento dos trabalhos, cabe dizer ainda que houve conversas com o

⁹ O *sandbox regulatório* é um ambiente experimental para desenvolvimento de inovações em atividades regulamentadas.

¹⁰ Os dirigentes máximos das agências reguladoras (art. 2º, da Lei 13.848/2019) constam do rol de legitimados para formular solicitação de solução consensual, de acordo com o art. 2º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

BNDES que avaliou a financiabilidade do projeto e com a Infra S.A.¹¹ que fez avaliação dos valores discutidos.

Objeto e Controvérsia da Solução Consensual: Contrato de Concessão da Eco101

36. A presente solicitação de solução consensual diz respeito ao contrato de Concessão da Rodovia Eco101, celebrado em 17 de abril de 2013, entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. (peça 53), oriundo do Edital de Concessão nº 01/2011 - Parte VII, cujo objeto é a exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Lote Rodoviário constituído pela BR 101/RJ, correspondente a 478,7 km da Rodovia BR-101/ES/BA, trecho de entroncamento da BA-698 (acesso a Mucuri) – Divisa ES/RJ, conforme apresentado no Programa de Exploração da Rodovia – PER (peça 53, p. 51, Anexo 2). A concessão faz parte da 3ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias (Procrofe). A Figura 1 ilustra o trecho:

37. A Eco101 é uma concessionária pertencente ao grupo Ecorodovias, subsidiária do Grupo ASTM, sendo a segunda maior operadora de concessões rodoviárias do mundo e a maior do Brasil em extensão. Atualmente o grupo Ecorodovias opera com 11 concessões em 8 estados brasileiros e mais de 4.700 km de rodovias em seu portfólio. Informações adicionais sobre a concessão foram trazidas em Nota Técnica da Sucon ANTT (peça 11).

38. As controvérsias do contrato se relacionam à necessidade de realização imediata de investimentos no trecho concedido diante do cenário de solicitação de relicitação e da inviabilidade financeira do contrato nos moldes atuais.

39. É fato notório as dificuldades que estão sendo enfrentadas pelas concessões rodoviárias federais, com diversos e recorrentes descumprimentos contratuais (Relatório do Grupo Técnico, peça 3, p. 2). As dificuldades enfrentadas que resultaram na baixa execução contratual, fazendo com que chegasse no estágio atual de relicitação. Os principais motivos elencados pelas concessionárias, foram dificuldades e atrasos na obtenção de licenciamentos ambientais, inclusive com bloqueios de segmentos, exigência de investimentos elevados nos primeiros anos da concessão, crise econômica que gerou queda de demanda, aumento de valor de insumos e dificuldades com financiamento.

40. Consequentemente, desde o ano de 2016 as Concessionária da 3ª Etapa, praticamente paralisaram a execução das obras de implantação de capacidade e melhorias, bem como os investimentos de recuperação e manutenção de maior vulto previstas nos respectivos contratos, desencadeando uma série de ações regulatórias pela ANTT, o que acirrou o litígio administrativo entre as partes. Diante do cenário de baixa performance dos contratos de concessão, demora no processo de relicitação e novos estudos, surge insatisfação dos usuários com a ausência de obras em contrapartida ao valor tarifário calculado/praticado (peça 3 – Relatório do GT).

41. Ante o exposto, os trabalhos desta comissão de solução consensual buscaram desenvolver solução com vista à retomada da capacidade econômico-financeira da concessão e à realização dos investimentos necessários no trecho concedido por meio da otimização deste contrato de concessão, à luz da política pública definida pelo Ministério dos Transportes.

CONTORNOS TÉCNICOS, JURÍDICOS E NORMATIVOS

¹¹ A Infra S/A é uma empresa pública, vinculada ao Ministério dos Transportes, que presta de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes. A Infra S/A apoiou esta comissão de solução consensual fazendo análise paramétrica de alguns dos valores discutidos e propostos.

42. Diante desse contexto de necessidade de retomada de investimentos no contrato da Eco101, do pedido de relicitação em andamento, a modernização do contrato proposta pelo GT passa por uma contextualização do histórico dessa concessão e contornos técnicos, jurídicos e normativos envolvidos. Assim, esta seção traz um relato como os marcos contratuais da concessão no contexto de relicitação, uma análise de legalidade, incluindo discussão acerca da mutabilidade dos contratos administrativos complexos e por fim das balizas de política pública e premissas gerais que orientaram a comissão de solução consensual.

Histórico e Contexto da Relicitação

43. O contrato de concessão objeto de estudo foi celebrado em abril de 2013, entre a ANTT e Eco101 (peça 53), durante a 3ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias (Procrofe). O início da execução do contrato se deu de forma prevista, quando os requisitos foram cumpridos e deu o início da cobrança de pedágio, em 18 de maio de 2014.

44. Passado esse período inicial, houve descumprimentos da execução contratual. Estava prevista a duplicação de todo o trecho da rodovia e somente 62km foram de fato duplicados, até o momento (ainda faltam mais de 200km de duplicações a serem realizadas). No momento, desde agosto de 2023, encontra-se em fase de execução de obras da duplicação de 7,6km adicionais.

45. Em 15 de julho de 2022, a Eco101 protocolou Requerimento de Relicitação de seu contrato conforme Lei 13.448/2017, sustentando seu pedido na inviabilidade da concessão devido a dificuldades com o licenciamento ambiental, atrasos nas desapropriações, agravamento do cenário econômico e falta de pedagiamento da BR-116.

46. Em dezembro de 2022, por meio da Deliberação 361/2022, a ANTT atestou a viabilidade técnica e jurídica do requerimento de relicitação e o Ministério dos Transportes, por meio da Portaria 1.649, de 16 de dezembro de 2022, declarou a compatibilidade do Requerimento de Relicitação com o escopo da política pública formulada para o setor rodoviário.

47. Em 27 de dezembro de 2022, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) recomendou, em caráter ad referendum, a qualificação do empreendimento no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), por meio da Resolução CPPI 263, dando prazo de 90 dias para assinatura de Termo Aditivo que estabelece as obrigações essenciais que permanecerão vigentes durante o período de estruturação do novo projeto.

48. Em 28 de abril de 2023, o Ministério dos Transportes instaurou um grupo de trabalho (GT) para proposição de solução consensual para o Contrato de Concessão, por meio da Portaria 372/2023; que estabeleceu, em seu art. 2º, os objetivos para a solução consensual.

49. Por meio do Decreto 11.539, de 31 de maio de 2023 foi publicada a qualificação do trecho concedido à relicitação.

50. O Ministério dos Transportes, por meio da Portaria 848, de 25 de agosto de 2023, estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão, no que se refere à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal.

51. Durante o curso dos trabalhos, o TCU, por meio do Acórdão 1.593/2023 – TCU -Plenário, de 2 de agosto de 2023, admitiu a possibilidade de desistência da relicitação pelas partes e a repactuação dos contratos de parceria e definiu os requisitos para tal.

52. Em 30 de agosto de 2023, foi celebrado o 3º Termo Aditivo (SEI 18587984) ao Contrato de Concessão, publicado no DOU no dia 31/08/2023. Devido à previsão de instauração de solução consensual para a questão, o termo aditivo foi suspenso. A suspensão de eficácia do

Aditivo de Relicitação foi prorrogada em 120 dias pelo 4º Termo Aditivo (SEI 21998339). Assim, o contrato da Eco101 não se encontra em relicitação e segue em execução. Destaca-se que não foi aplicado o excedente tarifário.

Relicitação, Medida Provisória 800/2017, Grupo de Trabalho, Pré-Caducidade e Revisão Quinquenal

53. Passado esse breve histórico do início da concessão até o atual estágio de relicitação, faz-se comentários acerca do instituto da relicitação a fim de destacar pontos e aspectos relevantes, por terem ligação direta com a solução ora em proposição.

54. Com a instituição e regulamentação do processo relicatório abriu-se nova possibilidade para os contratos de concessão que não performavam dentro do pactuado, em detrimento ao processo de caducidade, que geralmente é moroso, devido às desavenças existentes entre a União e os contratados. Dessa forma, a partir de 2019, diversas concessionárias solicitaram a devolução amigável de seu contrato.

55. Em que pese a relicitação ser mais rápida que o processo de caducidade, que apenas em raros casos é de fato levado ao fim, a finalização do processo de devolução amigável não tem se mostrado tão rápida como se imaginava. O Ministério dos Transportes aponta que, com base em histórico recente, a conclusão do processo referente aos novos estudos de viabilidade, que permitirão passar os trechos para os próximos operadores, tem levado um tempo considerável, por uma série de fatores descritos a seguir.

56. Está consignado no normativo **o intuito de destravar os investimentos represados nos contratos de concessão, com prazo máximo de até 48 meses para finalização do processo** (art. 20 c/c art. 32, Lei 13.448/2017), o que não tem acontecido até o presente momento.

57. A título de exemplo, cita-se o caso da Via 040, que teve o ateste de Agência Nacional de Transportes Terrestres acerca do seu pedido de relicitação em novembro de 2019, a publicação do Decreto que permitiu a relicitação em fevereiro de 2020, e até o momento não foi integralmente efetivado, tendo o poder público enfrentado diversos desafios em sua condução.

58. Seguindo com os exemplos, as concessionárias MSVia e Autopista Fluminense também solicitaram devolução amigável da concessão ambas em 2019. Os Decretos foram publicados em março de 2021 e em julho de 2022, respectivamente. No momento, apenas parte de um dos trechos da MSVia foi levado à Audiência Pública. Os estudos da Fluminense estão em fase de elaboração por empresa contratada pela Infra S/A e foram entregues para primeira análise em maio de 2024. Ou seja, mais de 2 anos se passaram e os processos ainda não se encontram em fase final para realização dos leilões. Vale dizer que os contratos da MSVia e Fluminense também estão em discussão no âmbito da Secex Consenso (TC 006.448/2023-2 e 036.368/2023-7).

59. Para melhor compreensão das etapas e gargalos do processo estruturação de uma novo projeto de concessão até a realização do Leilão, apresenta-se o quadro a seguir:

60. Detalharemos os prazos levados para a estruturação dos projetos de alguns dos primeiros processos de relicitação (leia a sigla AP como audiência pública):

Estudos em Estruturação	Solicitação o dos Estudos	Abertura de AP	Dias para Elaboração	Fechamento AP	Dias AP	Envio ao TCU	Acórdão	Dias TCU
BR-040/GO/MG	22/5/20	28/9/22	859	25/8/23	331	25/8/23	17/4/24	236
BR-	22/5/20	20/12/22	942	22/9/23	276	22/9/23	24/4/24*	215

153/262/GO/MG								
BR-262/MG	22/5/20	14/10/22	875	22/9/23	343	22/9/23	24/4/24*	215

Tabela 1: Prazos para Estruturação

61. É possível extrair dos dados resumidos da tabela exemplificativa que um dos maiores gargalos é o tempo de elaboração e envio para audiência pública dos novos estudos técnicos e econômicos necessários para um leilão. Usualmente, o ente estruturador (Infra S/A ou BNDES) promove a elaboração do projeto, que é realizado diretamente ou por meio de subcontratação.

62. A pasta ministerial aponta ainda que os processos de relicitação em curso no momento tiveram seu início em 2020, e a partir disso houve um aumento relevante no quantitativo de demanda por novos projetos, o que também impactou do tempo para elaboração. Neste interim de 4 anos, o processo de reestruturação de projetos vem sendo aprimorado constantemente considerando as experiências adquiridas, em busca de maior celeridade.

63. Aliado à questão do prazo dispendido entre a solicitação da devolução amigável e a nova contratação, existe ainda o tempo necessário para que a nova concessionária inicie os investimentos em obras de melhorias e ampliação de capacidade, haja vista, por exemplo, a necessidade de realizar os trabalhos iniciais, desenvolvimento de projetos, até mesmo de recuperação nas rodovias, transferência, desapropriações e obtenção de licenças e de financiamentos.

64. O Ministério dos Transportes aponta que se pode considerar, até hoje, a expectativa de transcurso de prazo de aproximadamente 5 anos entre a formalização do pedido de relicitação e a o início de novos investimentos de uma nova concessão, prazo superior ao esperado e previsto na Lei.

65. Para além disso, durante o período em que o contrato está em fase de relicitação, os grandes investimentos consignados no contrato inicialmente pactuado são suspensos, ficando a concessionária responsável apenas pela operação e manutenção da rodovia, mantendo-se a cobrança de tarifa dos usuários (art. 15, II da Lei 13.448/2017¹²).

66. Assim, durante a relicitação a concessionária arrecada tarifas, mas executa em geral obras de operação e manutenção, sem novos investimentos de melhoria e ampliação de capacidade. Esse excedente arrecadado é o excedente tarifário. Do ponto de vista da percepção do usuário, este fato demanda pagamento de pedágio, superior à tarifa calculada, sem o devido retorno (execução de obras).

67. No caso da Eco101, o processo de relicitação foi iniciado, porém o termo aditivo não está vigente, de forma que, no momento, não há excedente tarifário calculado. Ademais, a Eco101 continua executando obras de duplicação e manutenção do trecho, tendo em vista que seu processo de relicitação não está em curso.

68. Por fim, o Ministério pontua um outro fator de risco atrelado ao processo de relicitação. O art. 20 da Lei 13.448/20217 define que em caso de não acudirem interessados no procedimento licitatório, e se em 48 meses não for concluído o processo, o poder concedente deve promover a instauração de caducidade. A caducidade é ainda mais demorada, onerosa e carrega elevados riscos.

¹² O art. 15 define a suspensão das obrigações de investimento vincendas a partir da celebração do termo aditivo e as condições mínimas em que os serviços deverão continuar sendo prestados pelo atual contratado até a assinatura do novo contrato de parceria, garantindo-se, em qualquer caso, a continuidade e a segurança dos serviços essenciais relacionados ao empreendimento.



69. Neste cenário de morosidade tanto da relicitação, quanto da ausência de interesse público no presente momento do processo de caducidade para a Eco101, o Ministério dos Transportes instaurou um grupo de trabalho (GT) com participação da ANTT e concessionária, para proposição de solução consensual para o Contrato de Concessão.

70. As diretrizes foram estabelecidas por meio da Portaria 372/2023 e da Portaria 848/2023. O TCU também se manifestou sobre o assunto, respondendo à consulta, por meio do Acórdão 1.593/2023 – TCU–Plenário, de 2 de agosto de 2023, admitiu a possibilidade de desistência da relicitação pelas partes e a repactuação dos contratos de parceria e definiu os requisitos para tal.

71. Feita reflexão acerca da desistência da relicitação no caso concreto, explica-se que a proposta trazida pelo GT à Secex Consenso foi ao encontro do entendimento do Ministério dos Transportes e ANTT de atualização do contrato à luz da nova política pública de outorgas, permitindo a execução imediata das obras paralisadas ou não iniciadas, com o objetivo de atender ao interesse público, dispondo para isso de regras específicas e mais rígidas para verificação de seu acompanhamento (peça 3, p. 7).

72. A Portaria MT 848/2023 estabelece um prazo restrito e específico para adesão ao processo de readaptação e otimização dos contratos. O art. 17 restringe o prazo de 1º de setembro de 2023 e tem validade até 31 de dezembro de 2023. Tendo em vista os riscos associados, o MT afirmou reiteradamente na comissão que tal prazo não será prorrogado ou estendido.

73. Desta forma, destaca-se que esta proposta de modernização contratual foi pensada e desenhada apenas de forma delimitada no **espaço temporal vivido**, diante de uma janela em que há um limbo na resolução dos gargalos da relicitação, a fim de cumprir os objetivos de retomada dos investimentos e continuidade da prestação de serviços públicos.

74. Assim, a proposta de política pública do Ministério dos Transportes, em acordo com a ANTT, pela opção de otimização contratual se dá em caráter excepcional, sob égide das portarias já citadas, considerando o estágio atual do grau de maturidade do instituto de relicitação, em resposta a obstáculos que não foram imaginados na época da consecução da lei e da insustentabilidade financeira da concessão.

75. Por fim, **é de suma importância apontar que as unidades deste Tribunal de Contas acreditam que o caminho de se aprimorar e melhorar a relicitação trará segurança jurídica e deve ser perseguido pelo poder concedente, demais instituições públicas envolvidas no processo de outorgas rodoviárias, e todo setor rodoviário, de modo a não abandonar prematuramente a aplicação desse instituto, mas sim procurar melhorá-lo e amadurecê-lo para que se alcance a celeridade necessária nas resoluções dos percalços advindos dos contratos de concessão.**

76. Ainda em relação às possíveis ações do poder público em casos de descumprimento contratual, cabe trazer à tona a questão da caducidade. Em relação ao **processo de pré-caducidade**, ressalta-se que, em cumprimento aos dispositivos contratuais e aos regulamentos e legislação vigente, a antiga Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária – SUINF instaurou processo administrativo com o objetivo de avaliar o cumprimento das obrigações contratuais. Assim, foram avaliadas as obrigações contratuais da Concessionária, elaborados Pareceres conclusivos, apresentando eventuais não conformidades detectadas, e por fim, o processo foi arquivado. Destaca-se que a antiga SUINF concluiu o seguinte em seu Relatório à Diretoria 68/2020 de 18/02/2020 (peça 54):

Após apreciação dos autos do processo, esta Superintendência conclui que os serviços, em parte, estão sendo prestados de forma inadequada, pois observa-se com atrasos de algumas obras e baixos níveis de atendimento de parâmetros de alguns serviços de recuperação em alguns segmentos



da rodovia, todavia, ficou evidenciado que a Eco101 está envidando esforços para retomar as obras de ampliação da capacidade e melhorias e recuperar o sistema rodoviário, em especial, o pavimento.

Ademais, mister ressaltar que a Concessionária foi convincente em suas justificativas, **ficando caracterizado que muitas das falhas e transgressões contratuais detectadas não ocorreram por sua exclusiva responsabilidade, mas sim por conta das demoras dos processos de licenciamento ambiental, emissão de DUP e processos judiciais de remição da faixa de domínio, além de atrasos de obras do DNIT e divergência na contagem de tráfego de subtrecho homogêneo para fins de verificação do gatilho das obras condicionadas ao volume de tráfego.**

Portanto, tendo em vista que a Eco101 demonstrou que está retomando os investimentos previstos no PER, e considerando os princípios que regem a Administração Pública, esculpidos, em especial, no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999, sobretudo, da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, e aos critérios dos processos administrativos da boa-fé e da adequação entre meios e fins, preconizados no art. 2º, incisos IV e VI, da Lei nº 9.784/1999, e considerando a conveniência e oportunidade para o caso em tela, **esta Superintendência decide pelo arquivamento do presente processo administrativo (procedimento preparatório de caducidade)**, nos termos do art. 19, inciso I, do Regulamento Anexo à Resolução ANTT nº 5.083/2016.

77. No âmbito de processo de **revisão quinquenal**, a Eco101 apresentou proposta de repactuação do cronograma de investimentos previsto no Contrato de Concessão (processo 50500.414044/2016-26). Porém, após alteração da Resolução da ANTT que dispõe sobre o procedimento, houve arquivamento do processo, de forma que não chegou a ser processada nenhuma revisão quinquenal até o momento.

78. Por fim, acerca das tratativas do poder concedente de equalizar as situações dos contratos de concessão de rodovias em dificuldade de execução, cita-se a **Medida Provisória 800/2017**, que buscou estabelecer as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais. Esta MP não prosperou, não tendo sido promulgada, apresentando-se como mais uma tentativa de resolução dos problemas nessas concessões. Aqui, destaca-se trechos da exposição de motivos da MP:

2. A proposta tem o objetivo de conferir condições para a continuidade da prestação de serviços em concessões rodoviárias que preveem a execução de investimentos no início do contrato, como as concessões da 3ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), licitadas entre 2012 e 2014. Tais modelagens, formuladas sob a perspectiva de crescimento econômico acelerado, guardaram objetivo político de adiantar investimentos, em face de um cenário de abundância de recursos financeiros. Os contratos preveem a obrigação de duplicação integral dos trechos das rodovias concedidas no curto espaço de tempo de 5 anos a contar do início da concessão.

3. Com o início dos contratos, ao contrário do que se projetava para a economia brasileira, o que se constatou foi uma grave deterioração das variáveis macroeconômicas no cenário nacional nos últimos anos, com dois anos sucessivos de quedas expressivas no Produto Interno Bruto (PIB), de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016. Esse cenário trouxe restrições à liquidez financeira de outrora, inviabilizando a tomada de empréstimos de longo prazo nas condições veiculadas quando da elaboração do Programa de Investimentos em Logística – PIL. À época da realização dos leilões dos sistemas rodoviários em questão, o Brasil passava por período de forte crescimento econômico, tendo registrado crescimento médio anual do PIB de aproximadamente 4% no período 2010-2013. A crise econômica atingiu fortemente a modelagem prevista para esses contratos, a partir das já mencionadas quedas no PIB.

4. A retração econômica acarreta prejuízos às concessões rodoviárias em diferentes frentes. Primeiramente, a geração de receita por parte da concessão é drasticamente

afetada devido à queda do volume de tráfego geral da rodovia. Esse movimento é ainda mais acentuado sobre os veículos pesados, os quais possuem forte elasticidade em relação ao comportamento do PIB, além de responderem pelos maiores multiplicadores tarifários. Destarte, a arrecadação das concessões vem se descolando sobremaneira das projeções realizadas quando da elaboração dos estudos de viabilidade que orientaram os lances ofertados nos leilões realizados. Em segundo lugar, houve impacto na capacidade de captação de recursos financeiros por parte das concessionárias de serviço público. Em grande medida como consequência do primeiro efeito, os projetos passaram a não mais atender às condicionantes previstas nas políticas operacionais dos bancos financiadores, resultando na limitação do volume de recursos passíveis de financiamento.

(...)

11. Cabe destacar conclusivamente a urgência nas medidas para efetivação da reprogramação do cronograma de investimentos, tendo em vista que as concessões alvo desta Medida Provisória já se encontram em dificuldades financeiras, passando gradualmente a apresentar desempenho incompatível com o previsto no Programa de Exploração da Rodovia (PER). Nesse sentido, é imediata a necessidade de reprogramação dos investimentos, de forma que as concessionárias possam concentrar seus esforços financeiros em serviços mais prioritários para a manutenção da fluidez e da segurança rodoviária.

79. A MP 800/2017 perdeu a eficácia e foi substituída pelas Portaria MT 372/2023 e Portaria MT 848/2023.

80. Feitas as primeiras explicações dos contornos que influenciaram as conclusões aqui elaboradas, passa-se a discorrer sobre a Política Pública estabelecida pelo Ministério dos Transportes, em conjunto com as diretrizes regulatórias da ANTT.

A Política Pública e a atualização dos contratos

81. O interesse público primário foi definido pelo Ministério dos Transportes na política pública de exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão estabelecidos na Portaria MT 848/2023, e na Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, instituída pela Portaria MT 995/2023, que buscou promover a modernização dos contratos de concessão de rodovias federais e consagra práticas e regras a serem observadas no setor.

82. As balizas de política pública consolidadas que fundamentaram as negociações foram:

i) a atualização e modernização contratual conforme a política pública vigente (Portaria 848/23, art. 3º, I);

ii) a defesa do interesse público com a comprovada vantajosidade de celebração de termo aditivo de modernização do contrato de concessão como alternativa à relicitação (Portaria MT nº 372/2023, art. 2º, I e Portaria MT nº 848/2023, art. 1º, I);

iii) a renúncia a quaisquer demandas, solicitações, litígios, arbitragem e a todos os processos judiciais e administrativos referentes ao período anterior ou referentes ao objeto aqui tratado (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, II);

iv) o início imediato de execução de obras e dos investimentos e antecipação do cronograma (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, III, IV, V e VI e Portaria MT nº 372/23 art. 2º, III);

v) a modicidade tarifária, com a cobrança de valores de pedágio menores que os previstos nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública e mecanismo de reclassificação tarifária vinculada à execução de obras (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, VII e VIII e Portaria MT nº 327/23 art. 2º, IV);

vi) garantia de execução de obras, por meio de acompanhamento e fiscalização diferenciados, em período de transição de 3 anos, avaliando o cronograma de execução e obras e parâmetros de desempenho, com regras objetivas para eventual descumprimento (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, X, XI e XII);

vii) viabilidade técnica e jurídica, que aponte para a exequibilidade operacional das obras, associada à viabilidade econômico-financeira e que atenda o regramento regulatório vigente (Portaria MT nº 848/23, art. 1º, II e Portaria MT nº 372/23 art. 2º, II); e

viii) redução de acidentes e melhoria da fluidez da rodovia (Portaria MT nº 372/23 art. 2º, V).

Legalidade, o Consensualismo e a Mutabilidade Contratual

83. Outros aspectos dos contornos e bases legais de relevante compreensão para os desfechos ora discutidos pela comissão se referem ao princípio da legalidade, o consensualismo e a mutabilidade dos contratos de concessão, que serão aprofundadas a seguir.

84. Nas últimas décadas vivenciou-se no Brasil um considerável aumento do número de projetos de concessão. No entanto, vários projetos de parceria entraram em colapso, notadamente no setor rodoviário. Assim, o legislador brasileiro tem procurado introduzir novos instrumentos legais para incorporar conceitos destinados a lidar com os desafios decorrentes da necessidade de alteração, prorrogação, renegociação ou até mesmo rescisão de contratos de concessão. Exemplos dessas iniciativas incluem a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), a Lei de Relicitação e Prorrogação Antecipada (Lei 13.448/2017) e a Lei das Agências (Lei 13.848/2019), com especial atenção para o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nesta última.

85. Chama-se a atenção também para a reforma da LINDB, que passou a prever em seu art. 26, caput, a possibilidade de que a autoridade administrativa possa celebrar acordos com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

86. Dessa maneira, o art. 26 da LINDB é um permissivo legal genérico para a celebração de acordos pelo Estado, que torna desnecessária autorização em leis específicas para que a Administração possa optar pelo consenso como alternativa à atuação repressiva e unilateral. Esse é o entendimento adotado no voto do Ministro Bruno Dantas que deu origem ao Acórdão TCU 2.139/2022, no sentido de que o art. 26 da LINDB reconhece a possibilidade de ampliação do escopo do Termo de Ajustamento de Conduta, com “aplicações mais amplas do que a mera correção de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares”.

87. Vale lembrar que o parágrafo único do art. 26 da LINDB estabelece que os compromissos firmados na esfera administrativa devem buscar “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”.

88. O dispositivo exige (i) que, à luz do princípio da proporcionalidade, sejam estabelecidas medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito (“inclusive em face das possíveis alternativas”, como dispõe o parágrafo único do art. 20 da LINDB); (ii) que a solução seja equânime, no sentido de vedar tratamentos privilegiados e possibilitar soluções que também possam ser atribuíveis a outras situações semelhantes ou equiparáveis; (iii) que, à luz do princípio da eficiência, sejam adotadas medidas vantajosas sob à ótica de seu custo-benefício; e (iv) que sejam

observados, ao fim e ao cabo, os interesses gerais subjacentes às políticas públicas que se pretende realizar. Tudo isso com observância às circunstâncias específicas do caso concreto, o que “demanda uma avaliação de correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”.

89. *A celebração de acordos encontra-se dentre as grandes transformações do Direito Administrativo contemporâneo no bojo do seguinte contexto:*

Uma (...) administração consensual, que é regida por um Direito Administrativo do consenso, fundado numa administração concertada e orientada pela ideia de transigibilidade. Essas e outras nomenclaturas ressoam a ideia de um Estado cujas ações são tomadas, ao menos em parte, de comum acordo com particulares, ou levando seus posicionamentos em consideração.

O traço distintivo da consensualidade, portanto, é a dialeticidade. Isto é: a acomodação e a composição dos múltiplos interesses existentes nas relações mais ou menos conflituosas entre Administração e particulares. Tal abordagem se contrapõe às imposições unilaterais de vontade pela Administração e à ideia de puissance publique (prerrogativas estatais), que conduzem a assimetrias de poder entre as esferas pública e privada.

Já de uma perspectiva ampla, a consensualidade denota toda forma de atuação administrativa de teor contratualizável, a abarcar não só os acordos da perspectiva restritiva, mas também: (i) todos os demais meios de contratação pública e parcerias; (ii) as formas de participação popular na atividade administrativa, como consultas e audiências públicas; e (iii) os instrumentos menos vinculativos de imposição da vontade estatal, como o fomento.¹³

90. *O parecer da AGU, por meio de sua Procuradoria junto à ANTT (peça 6) traz profícua discussão sobre o consensualismo.*

91. *Neste contexto, de modernização do direito administrativo está a discussão jurídica de mutabilidade de contratos complexos, vez que é crucial equilibrar a proteção dos interesses públicos e a conformidade legal com a necessidade de atualizar os termos contratuais, conforme a evolução das circunstâncias, considerando a importância de preservar a relevância e a continuidade dos serviços.*

92. *Os contratos de concessão são considerados contratos complexos, vez que são de longo prazo e geralmente envolvem investimentos altos. Assim, a flexibilidade nos contratos é considerada uma característica necessária a estes contratos. Todavia, o reconhecimento da mutabilidade não significa uma possibilidade infinita de mudanças nos contratos.*

93. *Conforme preconiza o Acórdão 1.446-TCU- Plenário, a análise perpassa necessariamente sobre uma ponderação entre princípios e diretrizes aplicáveis às concessões. Por um lado, incluem-se princípios que restringem alterações nos contratos, como o dever de licitar, a isonomia, a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a aderência ao edital, a segurança jurídica e o princípio da execução obrigatória dos contratos (pacta sunt servanda). Por outro lado, há princípios favoráveis à flexibilização das regras contratuais durante a sua execução, devido às mudanças nas condições de fato, visando garantir a continuidade do serviço público, a atualização tecnológica dos contratos, a busca pela eficiência.*

94. *Assim, somente a análise específica de cada caso concreto determinará se a alteração é justificada. Além disso, é crucial apresentar uma justificativa robusta que demonstre que promover mudanças no bojo do contrário em vigor seria mais benéfico do que realizar uma nova licitação. Nesse sentido, ressalta-se que a política pública para as concessões de rodovias prevê*

¹³ A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização: Cyrino e Salaté, 2023



expressamente a necessidade de análise de vantajosidade (Portaria MT 372/2023, art. 2º, I e Portaria MT 848/2023, art. 1º, I).

95. O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 5.991/DF, ao decidir sobre a lei das prorrogações antecipadas e relitações (Lei 13.448/2017), determinou que a natureza mutável do objeto da concessão não impede ajustes no contrato para atender às demandas econômicas e sociais resultantes das condições do serviço público concedido e da duração do contrato de longo prazo. Para a corte, embora o objeto do contrato possa ser imutável, as condições contratuais podem ser adaptadas para acomodar necessidades emergentes, especialmente em contratos de longo prazo.

96. O Supremo, nas ADPFs 971, 987 e 992, entendeu que os postulados da mutabilidade e da adequação do serviço público exigem a constante atualização e modificação do negócio jurídico administrativo.

97. Na ADI 7.048/SP, foram examinados Decretos do Estado de São Paulo que autorizaram a extensão antecipada da concessão de transporte coletivo intermunicipal. Nessa ocasião, buscava-se incluir novas atividades sob a responsabilidade do parceiro privado, incluindo linhas não inicialmente previstas no contrato licitado, além de obrigações de investimento em infraestrutura pública fora da área concedida (investimentos cruzados). O tribunal considerou constitucional a ampliação do escopo do contrato, pois não houve descaracterização do objeto original, e as mudanças foram respaldadas por um estudo técnico que demonstrou sua vantagem.

98. Na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, destaca-se o Acórdão TCU 2.139/2022, por meio do qual o Plenário aprovou a celebração de termo de ajustamento de conduta para a transferência do controle societário da Rota do Oeste (concessionária da BR-163/MT) à MT Participações e Projetos S.A., sociedade de economia mista mato-grossense. O TAC previu, dentre outros elementos, a reprogramação do cronograma de investimentos da concessão, a prorrogação contratual em cinco anos e o redesenho parcial da matriz de riscos, com o compartilhamento de uma parcela dos riscos alocados entre a Concessionária e o Poder Concedente.

99. No caso em discussão, o que se tem é a possibilidade de, durante a vigência de um contrato de concessão em curso (cujo direito à prestação é do concessionário), promover uma alteração sensível das suas condições objetivas. Como regra, qualquer alteração contratual não demanda obrigatoriamente a licitação, mas requer necessariamente, a formalização de um ato bilateral, que é o termo aditivo. Note que o termo aditivo é necessário mesmo quando a razão para a modificação seja uma alteração unilateral do Poder Público, como a determinação de inclusão de novo investimento.

100. Aliás, seja por meio de ato unilateral do Poder Público, seja por meio de acordo, a inclusão de novos investimentos e modificação de condições contratuais é possível no direito brasileiro. A mutabilidade dos contratos administrativos é uma de suas características mais marcantes ou antigas. Basta haver interesse público na modificação e respeito à norma de impossibilidade de transfiguração do objeto do contrato e ao reequilíbrio econômico-financeiro: “Art. 3º O ministério ou a agência reguladora, na condição de órgão ou de entidade competente, adotará no contrato prorrogado ou relitado as melhores práticas regulatórias, incorporando novas tecnologias e serviços e, conforme o caso, novos investimentos.”

101. Ainda no tema das premissas e bases legais dos trabalhos desta comissão de solução consensual, é fundamental discutir o Acórdão 1.593/2023 – TCU – Plenário, de 2 de agosto de 2023, cujo relator é o Min. Vital do Rêgo, quando o TCU admitiu a possibilidade de desistência da relitação pelas partes, a repactuação dos contratos de parceria e definiu os requisitos para tal.

102. O Acórdão se deu a partir de consulta formulada pelo Ministério do Transporte e do Ministério de Portos e Aeroportos acerca da possibilidade de a União aceitar que uma

concessionária desista da relicitação e quais critérios deveriam balizar o processo de renegociação do contrato.

103. Nesse sentido, relevante destacar que a presente Solicitação guarda relação direta com o Acórdão 1.593/2023, haja vista que as controvérsias existentes entre a Agência e a Eco101 dizem respeito ao Contrato de Concessão da BR101/ES/BA, vez que houve solicitação de relicitação da concessionária, ante à alegada inviabilidade financeira do ativo. Haverá desistência da relicitação em caso de modernização do contrato. A seção 6.2 discute as interpelações da decisão com a presente proposta de solução para o contrato da Eco101.

PREMISSAS E PRINCÍPIOS GERAIS

104. A partir da solicitação feita pela ANTT (peças 1-12), com base com base na legislação vigente e na política pública estabelecida nas portarias do Ministério dos Transportes, detalhadas anteriormente, as premissas e princípios gerais que pautaram as discussões dos trabalhos desta comissão estão descritas a seguir.

105. A solução consensual descrita neste Relatório dá-se em caráter excepcional e se restringe ao caso concreto, marcado por suas circunstâncias particulares, não sendo replicável para outros casos de outras concessões rodoviárias.

106. A solução consensual pautou-se pela preservação dos princípios da transparência, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade, economicidade, legalidade, moralidade, segurança jurídica e efetividade.

107. Adicionalmente, a solução consensual baseou-se no princípio da mutabilidade dos contratos administrativos, em especial de contratos complexos, incompletos, relacionais e de longo prazo, para atendimento ao interesse público, conforme discutido na seção 2.4 deste relatório.

108. Buscou-se a realização do interesse público primário, seguindo as balizas definidas pelo Ministério dos Transportes na política pública de exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão estabelecidos na Portaria MT 848, de 25 de agosto 2023, e na Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, instituída pela Portaria MT 995, de 17 de outubro de 2023, que buscou promover a modernização dos contratos de concessão de rodovias federais e estabeleceu práticas e regras a serem observadas no setor (conforme detalhadas na seção 2.3).

109. O objetivo principal foi a maximização do interesse público com a comprovada vantagem de celebração de termo aditivo de readequação e otimização do contrato de concessão em relação à opção da relicitação, demonstrada no capítulo 6.

110. No âmbito da presente solução consensual, somente foram tratadas questões específicas do contrato para as quais não há decisão de mérito no TCU, conforme definido na IN 91/2022 e que não haverá proposta de solução consensual que contrarie jurisprudência ou decisão deste Tribunal. Em específico, a solução consensual observou os termos do Acórdão TCU 1.593/2023-TCU-Plenário. A aderência dos trabalhos com o acórdão está detalhada na seção 5.7.

111. O escopo da solução consensual está restrito aos temas em que houve o consenso, que foram discutidas na comissão e que estão descritas no Termo de Autocomposição.

1.

DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DA COMISSÃO: BUSCA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

112. As discussões no âmbito da CSC se basearam nas premissas discutidas e na busca de atendimento do interesse público, por meio de uma solução integrativa. Essa forma de negociação procura a maximização dos interesses de cada entidade representada, visando não apenas superar as controvérsias do passado no contrato firmado, mas também objetivando atender à política e ao interesse público, com legalidade e confiabilidade.

113. Assim, os trabalhos começaram com um levantamento de informações para aprofundar o conhecimento sobre a proposta trazida pelo Grupo de Trabalho – GT, investigar fatores que contribuíram para inviabilidade do contrato que levou à relicitação, buscar opções de soluções, criar diferentes cenários para finalmente se chegar a um desenho de solução que atendesse ao interesse público, aos requisitos legais e mitigasse os riscos identificados.

114. Esta seção apresenta as avaliações iniciais realizadas pela comissão, como fundamentação para a solução desenvolvida. O próximo capítulo apresenta a solução desenvolvida por esta comissão.

Fatores que levaram o contrato à relicitação e controvérsias a serem endereçadas

115. A comissão iniciou seus trabalhos aprofundando o entendimento do contrato atual e da proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho (GT) do Ministério dos Transportes. Esse processo foi realizado por meio de várias conversas bilaterais, apresentações com dados técnicos elaboradas por cada participante e reuniões entre os membros do poder público.

116. Inicialmente se identificou diversos pontos em comum aos contratos de concessão de rodovias das chamadas 2ª e 3ª etapas de concessões (leilões realizados entre 2010 e 2013) como causas que podem ter levado à sua inviabilidade financeira, à relicitação e motivou o Ministério a buscar a modernização desses contratos.

117. A 3ª etapa do Procofe teve o intuito aumentar o nível de investimento através de concessões privadas, adotando um modelo diferente das concessões anteriores. Os principais aspectos distintivos das concessões dessa fase incluem investimentos de ampliação elevados, com prazo de cinco anos para duplicação de todo o trecho concedido, estabelecimento de que o início da cobrança de pedágio só poderia ocorrer após a duplicação de pelo menos 10% da rodovia e a finalização dos trabalhos iniciais. D; leilões com deságios tarifários agressivos por parte dos interessados, em uma média de 50%; criação do fator D, que incide sobre a tarifa de pedágio, descontando percentuais predefinidos em casos de inexecução ou de atraso, com a possibilidade de aumentos de tarifa por adiantamento ou inclusões de investimentos; Inclusão de cláusula contratual acerca da possibilidade de realizar reequilíbrios por fluxo de caixa marginal (FCM) para novos investimentos, de modo que o contrato permitia a ajuste ao contrato para acomodar novos investimentos por FCM⁸.

118. Neste ambiente macroeconômico, a Eco101 relata fatores que impactaram na viabilidade financeira da concessão.

119. Dentre os fatores macroeconômicos, destacou-se um otimismo excessivo em relação ao crescimento da demanda, que não se concretizou. O volume de tráfego considerado pela Eco em sua proposta no leilão era de 560.135.000 de eixos equivalentes até o 10º ano. Na realidade, o tráfego realizado foi de 433.843.000 eixos, ou seja, um valor 22,5 % menor que o previsto.

120. Além disso, identificou-se um aumento significativo dos insumos à base de petróleo, especialmente o asfalto, bem acima dos índices de correção contratuais (IPCA e IGP-DI). O aumento no preço dos materiais betuminosos, acumulado, de 2014 a 2021, foi de 354% em relação à proposta original, o que foi agravado pela pandemia do COVID-19.

121. Também houve frustração em relação às taxas de financiamento esperadas. O Governo Federal à época tinha se comprometido a disponibilizar financiamento a taxas e condições

compatíveis com o retorno do projeto (com carta de intenção nesse sentido assinada pelos representantes dos bancos públicos federais), o que não se confirmou.

122. No caso da Eco, foram relatadas grandes dificuldades, algumas ainda não superadas, com processos de licenciamento ambiental. Destaca-se que a BR 101 atravessa uma área demarcada como Reserva Biológica de Sooretama, o que encontra diversos óbices para a duplicação integral prevista para o trecho. Ademais, os entes públicos ambientais (IBAMA e ICMBIO) levaram mais tempo do que o previsto para análise dos processos de licenciamento ambiental, impactando decisivamente o cronograma das obras para os Trechos Norte e Sul.

123. Sobre as desapropriações, a emissão das declarações de utilidade pública necessárias para as desapropriações sofreu inúmeros atrasos e verificou-se dificuldade para desocupação das faixas de domínio de determinados subtrechos, também comprometendo o cronograma das obras;

124. Um aspecto importante destes contratos se refere aos altos deságios oferecidos pelas concessionárias nos leilões das 2ª e 3ª Etapas. À época, a ANTT não impunha um teto de percentual de deságio a ser dado, diretriz que mudou após a 4ª Etapa de Concessões de Rodovias, quando os leilões passaram a ser por critério híbrido de maior deságio e maior outorga à União. Já, na 5ª etapa tornou-se maior deságio com aporte de recursos financeiros em conta vinculada à concessão, com integralização de capital¹⁴.

125. Como resultado tanto do otimismo macroeconômico quanto do desenho de incentivos, o deságio oferecido nesses leilões foi elevado. A concessionária Eco101, por exemplo, ofereceu um deságio de 42% em relação à tarifa referência. O processo contou com 8 competidoras e um processo judicial com a 2ª colocada atrasou o início do contrato em aproximadamente 1 ano. Essa mesma ordem de grandeza de desconto foi observada em outros leilões da mesma época.

É natural que cada modelo de leilão incentive determinados comportamentos dos licitantes, o que deve ser ponderado em relação ao objetivo do poder concedente do ativo. Por exemplo, como ocorreu no caso das rodovias licitadas durante o PIL, uma das metas do poder concedente foi a de promover a modicidade tarifária (modalidade de leilão exclusivamente por menor tarifa). Contudo, há de se ressaltar que o deságio na tarifa é uma forma diferida de se pagar pelo leilão, o que pode favorecer lances mais agressivos. Em outras palavras, é um formato que pode exacerbar o *winner's curse* (maldição do vencedor) – a tendência de que o vencedor do leilão pague pelo objeto licitado um preço maior do que seu verdadeiro valor.¹⁵

126. Outra causa dos problemas desses contratos foi o desenho hoje considerado inadequado da divisão de riscos e incentivos contratuais. Na época, esses mecanismos eram considerados o estado da arte pela agência reguladora, mas atualmente evoluíram bastante, com surgimento de bandas de compartilhamento de risco nos contratos mais modernos. Neste sentido, o modelo de concessão da 3ª etapa do Procrofe previa a necessidade de duplicação nos primeiros cinco anos da concessão, sem que esta fosse correlacionada com às necessidades de tráfego.

127. Por fim, a Eco101 afirma que teve impactos com a não conclusão das obras do Contorno do Mestre Álvaro pelo DNIT, com a chamada lei dos caminhoneiros, Lei 13.103/2015

¹⁴ A limitação de deságio imposta dita que é vencedor do leilão aquele que ofertar a menor tarifa. Contudo, quanto menor a tarifa ofertada, maior a exigência de capital social mínimo da concessionária estabelecida em contrato. Segundo o BNDES, presume-se que, por haver menor receita futura de pedágio (já que a tarifa é menor), há maior necessidade de capital próprio para fazer frente aos investimentos necessários à concessão.

¹⁵ MODELAGEM E REGULAÇÃO DE PROJETOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA SOB A ÓTICA DO FINANCIADOR: Ferreira, Machado, Salles, Oliveira, Teixeira, Rodrigues e Freixo, 2021.

aumentou o limite do peso bruto por eixo, sem que tivesse havido reequilíbrio econômico-financeiro. O cenário foi também agravado pelo não pedagiamento da BR-116, reduzindo a demanda projetada.

128. Assim, os descumprimentos contratuais e o fato de empresas como a Eco101 não terem realizado os investimentos previstos expõem que os problemas foram causados por um conjunto de fatores: não apenas o deságio, mas também o desenho do contrato de parceria em si, a situação macroeconômica vivenciada mesmo antes da pandemia, os desafios de licenciamento ambiental, dentre outros.

129. Deste modo, em linha geral as principais controvérsias e problemas que envolvem o atual contrato de concessão e que devem ser tratados pela solução versam sobre: i) inviabilidade econômico-financeira do projeto licitado, ante a incapacidade de a Eco101 adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente; ii) morosidade e obstáculos enfrentados para a relicitação do trecho, e consequente impacto na execução dos investimentos essenciais para adequada prestação do serviço público; iii) insatisfação dos usuários com a ausência de obras em contrapartida ao valor tarifário calculado/praticado.

Opções e Soluções Exploradas

130. Como já explicado primeiro foram identificadas as características do contrato, o contexto da relicitação e as controvérsias envolvidas. Em seguida, com base nas premissas adotadas foram exploradas opções a fim de solucionar as questões identificadas.

131. As opções para resolução do conflito mais discutidas e apresentadas inicialmente foram a relicitação (que se refere à situação atual); a renovação antecipada, uma revisão contratual nos moldes de revisão quinquenal e por fim a modernização do contrato por meio de aditivo contratual. Para a modernização, foram avaliadas soluções mais arrojadas (que envolvem maiores alterações contratuais) e outras mais conservadoras. Ressalta-se que foi feita análise de pré-caducidade, e a ANTT excluiu essa possibilidade antes mesmo de serem iniciadas as tratativas consensuais sobre a Eco101. O Anexo D ao final deste relatório traz uma tabela comparativa de cenários analisados, elaborada pelo Ministério dos Transportes.

132. A relicitação é o status quo atual da concessão (o processo está suspenso, em função dos trabalhos desta comissão de solução consensual). Mas, a morosidade da relicitação é justamente uma das controvérsias que envolve a rodovia, tendo em vista que o instituto, no estágio atual de maturidade institucional em que se encontra, tem falhado na prestação do serviço público e descontentamento dos usuários, em especial em razão da paralisação de obras de ampliação de capacidade e de segurança necessárias. Em adição a isso, a expectativa, em caso de continuidade do processo de relicitação, é de início de obras em um prazo aproximado de 5 anos. E mais, a relicitação bem-sucedida não elimina os conflitos entre as partes, que podem continuar litigando, com potenciais consequências financeiras negativas para o Poder Público.

133. A renovação antecipada tem requisitos legais (Lei 13.448/2017 art. 6º) e não é possível de ser implementada, pois a concessionária não executou os percentuais de investimentos exigidos para enquadramento legal.

134. Já a revisão quinquenal é um instituto disciplinado pela ANTT, por meio da recém editada Resolução 6.032/2023, que nunca foi realizada pela Agência por falta de regramento suficientemente preciso. No entanto, essa solução apenas trata do equilíbrio econômico-financeiro passado, de forma que o contrato não se tornaria sustentável até o termo.

135. Adicionalmente e, como já afirmado em análises citadas anteriormente nesse relatório, no processo de pré-caducidade, a ANTT entendeu que não houve culpa exclusiva da concessionária nas inexecuções.

136. Durante as discussões, essas opções, exceto a modernização do contrato, foram consideradas inviáveis tanto por não serem financeiramente sustentáveis para a recuperação da capacidade econômico-financeira da concessão, quanto por serem legalmente inviáveis.

137. Portanto, no âmbito dos trabalhos da Comissão, passou-se a explorar diversas tentativas e cenários com **objetivo de se explorar modernizações contratuais com alterações e mudanças em diferentes escalas de alteração.**

138. Nesse sentido, a estratégia para construção da solução pode ser esquematicamente representada:

139. Em suma, pensou-se nas seguintes soluções:

i) de maneira **mais arrojada**, tem-se uma modernização contratual nos moldes da proposta apresentada pelo GT que consistia em redesenhar completamente o contrato, tornando-o similar a um contrato nos moldes dos contratos da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais – Procofe, em termos de regramentos contratuais e tarifa, mantendo-se a Eco101 como controladora. Isso representaria um nível de modificação contratual bastante significativo, considerando que não usa os elementos definidores do contrato original (tais como o desconto em relação à tarifa base, matriz de riscos, TIR, entre outros).

ii) **intermediária**: mudanças em Capex, opex e tráfego, a fim de redesenhar o contrato, trazer preços novos e exequíveis, se valendo de mitigadores de riscos e mais incentivos de cumprimento à execução contratuais; e

i) **mais conservadora**: mínimo de mudanças contratuais possíveis, se atendo integralmente ao Plano de Negócios original apresentado pela concessionária no momento da licitação, nos moldes de uma revisão quinquenal.

140. Adentrando a exploração de diferentes escalas de modernização, foram desenvolvidos estudos de sensibilidade e cenários com diferentes combinações das variáveis que compõe o modelo econômico-financeiro – MEF (cronograma e valores de investimentos, TIR, prazo, demanda e tráfego, divisão de riscos e tarifa resultante).

141. Em um primeiro momento, como parte de estudos de alterações mais conservadoras, foram solicitados os seguintes cenários à concessionária, a fim de compreender melhor o comportamento das variáveis no MEF protocolado na solicitação de solução consensual:

a) Cenário 1 – adequação de novos investimentos ao contrato original: com base na MEF original, inserir novo cronograma de investimentos, mantido o valor de Capex e opex, exceto os itens não contemplados na proposta original; assim como demanda, prazo e TIR originais, sem prorrogação. Mostrar o VPL e tarifas resultantes. Este cenário avalia a realização dos investimentos desejados no contrato com desenho atual.

b) Cenário 2 – diferentes prazos para os cenários de readequação: com base nas novas premissas propostas para MEF na repactuação, simular tarifas, mantidos degraus tarifários, para os seguintes prazos 0 anos, sem prorrogação do contrato original, 5 anos de prorrogação a partir do final do prazo já contratado, 10 anos de prorrogação e 15 anos de prorrogação.

c) Cenário 3 - atualização dos valores e cronogramas de Capex e opex: com base e mantendo todos os parâmetros do FCO/MEF originais (TIR, demanda, etc.), calcular a tarifa resultante, apresentando-se o fluxo de caixa que resulte em VPL nulo, ao se atualizar capex e opex (obras, valores e cronograma atualizados, conforme propostos na modernização dos contratos). Apresentar variações com diferentes prorrogações de prazos (0, 5, 10 e 15 anos)

d) Cenário 4 - atualização de demanda: calcular a tarifa resultante, apresentando-se o fluxo de caixa que resulte em VPL nulo, mantendo-se todas as premissas do fluxo de caixa original, atualizando-se somente a demanda, isto é, a partir de 2024 utilizar a demanda real projetada (PIB+ Elasticidade). Apresentar variações com diferentes prorrogações de prazos (0, 5, 10 e 15 anos).

142. Esses cenários serviram para avaliar a sensibilidade das variáveis, como tarifa, prazo, TIR e investimentos, e como estes se relacionavam na solução proposta advinda do GT. Dele foi possível perceber que o prazo era crucial para a financiabilidade, modicidade tarifária e exequibilidade da solução, e que a mera atualização dos valores de Capex (Capital Expenditure – despesas de capital) do Plano de Negócios não geraria a viabilidade financeira perseguida.

143. Nos estudos de soluções mais **conservadoras**, no que tange a mutabilidade contratual, utilizou-se como base para modificar o contrato os regramentos contratuais existentes e os normativos da agência relativos a alterações contratuais, que preveem que as inclusões e exclusões de investimentos, devem ocorrer no âmbito das chamadas revisões quinquenais, e via Fluxo de Caixa Marginal – FCM.

144. Ademais, foi levantada a hipótese de se realizar alterações mais amplas, em decorrência de eventual reconhecimento de eventos imprevisíveis e de impactos extraordinários, mas, ainda assim, buscando-se preservar a essência das condições econômico-financeiras pactuadas no certame original.

145. Por exemplo, no cenário de **ajustes mais conservadores**, buscou-se endereçar os principais fatos extraordinários alegados pela concessionária e poder concedente, que teriam impactado negativamente na execução contratual: aumento de insumos; e diminuição do tráfego em razão de fatores macroeconômicos. Nesse sentido, buscou-se reproduzir no contrato original o efeito desses fatos na tarifa para avaliar qual seria o impacto na sustentabilidade financeira do ativo. Esse caminho não teve prosseguimento pois acabou por gerar VPL negativo, de modo que o projeto continuaria inviável economicamente. Chegou-se à conclusão de que para que o contrato fosse sustentável financeiramente e o volume de investimentos exequível, o mero rearranjo ficaria muito aquém do necessário, sendo necessária a remodelação profunda do projeto.

146. A proposta **intermediária** partiu do modelo econômico do proposto pelo GT, ou seja, adotar valores atualizados de investimentos (capex e opex), diferentes dos valores corridos pelos índices do contrato original, retirar as obras com maior risco de execução (que posteriormente seriam incorporadas via Fluxo de Caixa Marginal), só que incorporando mitigadores de risco mais robustos e mecanismos de incentivo ao cumprimento do contrato mais arrojados do que os pensados pelo GT, como o procedimento competitivo e a extinção antecipada consensual.

147. Assim, após diversas simulações, na tentativa de emprestar as bases do contrato original para a solução, os desenhos menos arrojados se revelaram insuficientes para viabilizar o contrato. Por outro lado, uma grande modernização do contrato trazia riscos legais e morais. Diante de tal constatação, foi feito, entre outras análises, o sopesamento entre o custo de oportunidade e vantagem da realização dos investimentos necessários para a rodovia e sua região, com modernização contratual, e do prosseguimento do processo de relicitação.

148. Assim, foi desenhada uma solução pensando em um novo projeto, um contrato modernizado nos moldes da 5ª Etapa. Para viabilizar este ajuste, explorou-se a oferta do novo contrato remodelado ao mercado, em um mecanismo competitivo, e a previsão de modalidade de extinção antecipada consensual do negócio jurídico.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL: MODERNIZAÇÃO DO CONTRATO COM PROCESSO COMPETITIVO

149. Com base nos levantamentos e análises realizados, nas informações trazidas pelas partes, da inviabilidade do contrato atual, da relicitação, de possíveis opções de soluções e dos riscos identificados, a Comissão passou a desenvolver modelo de modernização contratual e a aprimorar o desenho da modernização proposto pelo GT para o caso do contrato de concessão da Eco101. O intuito não era de tentar reequilibrar o passado, o contrato original, e sim promovendo o saneamento de pleitos passados, de modo a construir um novo equilíbrio econômico-financeiro, partindo de dados e informações reais coletados ao longo dos 10 anos de concessão existentes, tendo em vista que os atuais (projeto e contrato), não conseguiram obter êxito em suas implementações.

150. A solução aqui proposta mostrou-se o meio mais adequado e próprio à realização do interesse público no caso concreto e a medida mais vantajosa (ver seção 6.3) para a administração e para o usuário em contraponto às alternativas analisadas pela Comissão de Solução Consensual, de modo a promover a resolução de pleitos e pretensões entre as partes.

151. Cabe relatar que a solução aqui a ser apresentada, a modernização do atual contrato de concessão da Eco101 combinada com procedimento competitivo, não conta com a concordância da Auditoria Especializada – AudRodoviaAviação, membro ativo da comissão. A divergência diz respeito à avaliação do equilíbrio entre risco e benefício. Houve convergência sobre os benefícios de se adiantar investimentos, de equacionar situações contenciosas e sobre a existência de riscos. O ponto discrepante foi sobre a suficiência da vantajosidade para equilibrar os riscos residuais.

152. Destaca-se também, que apesar da discordância, transparente e fundamentada durante todo o decorrer dos trabalhos, os auditores contribuíram de sobremaneira com a comissão, sempre apontando riscos relevantes e fazendo verificação de informações, planilhas, modelo econômico, e trabalhando assídua e ativamente no sentido de resolução das questões enfrentadas pela Comissão.

153. Reforçamos que a Comissão decidiu pela otimização contratual tendo em vista que o prosseguimento do processo de relicitação poderia trazer mais risco às consecuições de interesse público do que a solução desenhada. A modernização trará investimentos e obras imediatas, melhorias da gestão contratual pela Agência Reguladora, além de equalizar de forma mais equilibrada o compartilhamento de riscos.

154. Devido à amplitude das modernizações desenvolvidas, foi pactuado que será realizado processo competitivo supervisionada pela ANTT para oferta ao mercado do contrato remodelado, com possibilidade da Transferência Definitiva de Controle da SPE da Concessão da Eco101 a outra concessionária. Este foi definido como um instrumento de validação das condições acordadas, especialmente após as profundas atualizações na modelagem econômico-financeira desenvolvidas pela solução consensual.

155. Assim, as partes acordam pela modernização do contrato de concessão da Eco101, conforme estabelecidas neste termo, considerando os seguintes elementos:

i) adoção de novo modelo econômico-financeiro, composto de atualização com novos investimentos, despesas operacionais, taxa interna de retorno, tarifa, estimativa de tráfego e prazo contratual;

ii) adoção de modernizações regulatórias nos mesmos moldes dos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT (Procofe);

iii) estabelecimento de período de transição para garantia de execução dos investimentos com procedimento de extinção antecipada consensual em caso de descumprimento pela concessionária;

iv) avaliação de haveres e deveres; e

v) realização de processo competitivo para oferta das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE ao mercado, para validação de valores e mitigação de riscos, entre eles, risco moral e sistêmico.

Modelo Econômico-Financeiro

156. Nos contratos de concessão a tarifa cobrada do usuário e outras receitas de administração do serviço remuneraram o concessionário pelas obras realizadas e pela prestação do serviço. O MEF – Modelo Econômico-financeiro é uma planilha de fluxo de caixa onde estão todos os valores de receita (tarifa e volume de tráfego, por praça de pedágio) e despesas com investimentos e custos operacionais). O fluxo considera uma taxa interna de retorno – TIR para remunerar a concessionária com uma tarifa que resulte num VPL – valor presente líquido zero ao final da concessão. O VPL zero indica que a empresa foi remunerada pelos seus investimentos.

157. Destaca-se que no leilão original a gestão contratual era feita por obras listadas no Plano de Negócios atrelados a um fluxo de caixa (FCO – Fluxo de caixa original). Aqui é proposta a introdução de gestão do contrato por fatores paramétricos: há parâmetros de desempenho estabelecidos e um Programa de Execução Rodoviária – PER. Assim, são introduzidos fatores paramétricos e compensações financeira que ajustam a tarifa, calculada no MEF, ao longo do contrato (Fatores A, D, E e C, que permitem introdução ou retirada de investimentos, entre outros ajustes).

158. Importa ressaltar que a modelagem econômico-financeira e o PER poderão passar por checagem de pontos sensíveis e eventuais ajustes devem ser realizados. Os valores e termos finais aqui pactuados poderão ser revistos e sofrer correções e ajustes caso se identifiquem erros materiais, uma vez que sua checagem foi expedita.

159. A seguir descrevemos os componentes da MEF e do PER que foram discutidos na CSC que fizeram parte da modernização do contrato (A MEF proposta está no Anexo 1 do Termo de Autocomposição, o PER no Anexo 2).

Capex

160. O CAPEX (Despesa de Capital ou Capital Expenditure) se refere aos investimentos de capital a serem realizados durante o contrato de concessão. Este valor compõe os serviços de conservação especial (reparos significativos ou substituições que são necessárias devido a eventos excepcionais), obras de ampliação de capacidade e melhorias (duplicações e terceiras faixas), construção de edificações, desapropriação, sistema de equipamentos e arrecadação, gestão ambiental, International Finance Corporation – IFC (com requisitos ambientais), ressarcimento de estudos e demais investimentos da concessionária, detalhados no modelo econômico-financeiro. O contrato modernizado prevê investimentos totais no valor **R\$ 7,07 bilhões**.

161. Para a escolha de obras a serem executadas nos primeiros anos, priorizou-se o nível de serviço da rodovia, bem como a existência de projetos executivos e licenciamento ambientais já aprovados, ou em estágio avançado de análise nos respectivos entes ambientais, com o objetivo de garantir sua execução imediata.

162. Estão previstos um total de 221,41 km de **duplicações, incluindo as sendo realizadas no ano de 2024**, implantadas de acordo com a localização e prazos dispostos abaixo:

Subtrecho	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Ano de entrega da obra
Duplicação do Subtrecho B	km 160+090	km 190+500	30,41	7º ano
Duplicação do Subtrecho C	km	km	14,90	4º ano

	190+500	205+400		
Duplicação do Subtrecho C	km 207+900	km 210+400	3,00	3º ano
Duplicação do Subtrecho C	km 215+000	km 215+900	0,90	4º ano
Duplicação do Subtrecho C	km 218+800	km 222+900	4,10	4º ano
Duplicação do Subtrecho D	km 231+900	km 247+100	15,20	2º ano
Duplicação do Subtrecho F	km 308+200	km 357+700	49,50	1º ano
Duplicação do Subtrecho G	km 357+000	km 426+700	69,00	5º ano
Duplicação do Subtrecho I	km 426+700	km 461+100	34,40	7º ano
	Total		221,41	

Tabela 2: Cronograma de Duplicações

163. Cabe destacar que no PER Volume II, a extensão total de duplicação considerou segmentos do Trecho F com obras remanescentes que devem ser concluídas, atendendo as premissas do PER Volume I. Contudo, a fim de padronizar a fiscalização de parâmetros, optou-se por apresentar no PER tal extensão de duplicação que está em andamento. Portanto, as extensões entre PER e MEF estão divergentes, sendo assim, a tabela acima considera apenas as duplicações previstas no MEF.

164. Sobre o assunto, cabe salientar que foi realizada a duplicação de 16,2 km, subtrecho E/F35 - km 305,2 ao km 321,4, em fevereiro de 2024. Além disso, estão em andamento as obras de duplicação remanescentes do segmento F3 e F4 - km 335,2 ao km 357,7, totalizando 22,5 km de extensão do subtrecho F, com finalização prevista para dezembro de 2024. Portanto, não foram precificadas essas extensões no MEF, entretanto, foram previstas tais obras remanescentes no PER, com intuito de uniformizar os parâmetros de desempenho da 5ª etapa de concessões.

165. Assim, considerando essas obras em andamento, até o final de 2024, a extensão total de duplicação do projeto é de 221,41km. Neste sentido, importante destacar que essa extensão total considera todo o subtrecho F, ou seja, km 308,2 a Km 357,7, resultando em um total de 49,5 km de extensão, dos quais apenas 7,2 km estão consideradas no MEF, sendo o restante as obras em andamento.

166. Os três primeiros anos concentram cerca de 84 km de duplicações entre 2025 e 2027 e, somando os contornos duplicados 96 km. As obras de ampliação estarão concentradas nos subtrechos C, D, F e G, incluindo o início da construção dos Contornos de Ibiraçu e Fundão. As demais obras de ampliação no subtrecho B, I, e as faixas adicionais no subtrecho H e A, serão realizadas entre os anos 2028 e 2033.

167. Serão mantidas obras já previstas no contrato original, como as duplicações nos subtrechos B, C, D, F, G e I. As duplicações nos subtrechos A e H serão substituídas por faixas adicionais, e serão suprimidos quantitativos de intervenções, como no caso dos dispositivos do tipo diamante, retirados em função da mudança de solução nos subtrechos A e H.

168. Estão previstos um total de 41,10 km de **faixas adicionais** a serem implantadas entre os subtrechos H e A.

Subtrecho	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Ano de entrega da

				<i>obra</i>
Subtrecho H	A definir	A definir	16,80	7º ano
Subtrecho A	A definir	A definir	24,30	9º ano
	Total		41,10	

Tabela 3: Cronograma de Faixas Adicionais

169. Estão previstas as construções dos Contornos de Fundão e Ibirapu, localizados no subtrecho C, para o 4º ano concessão.

Subtrecho	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Ano de entrega da obra
Contorno de Ibirapu	210+900	215+000	4,20	4º ano
Contorno de Fundão	222+900	231+900	11,40	4º ano
	Total		15,60	

170. A proposta inicial trazida pelo GT incluía 3 contornos nos investimentos a serem feitos. No entanto, o contorno de Linhares, um contorno grande, com valor estimado em R\$ 500 milhões não contava com projetos ou licenciamentos. Assim, se considerou muito arriscado incluí-lo neste momento no contrato, quando qualquer atraso em inexecução gera a saída da concessionária. De qualquer forma, foi reconhecido o interesse público na realização do Contorno de Linhares. Mas, considerando a necessidade de conclusão prévia de licenciamento ambiental com definição de traçado e aprovação de projeto executivo, ficou definido que tais investimentos serão incorporados ao contrato em momento posterior, utilizando-se a metodologia de Fluxo de Caixa Marginal – FCM, conforme normatização vigente da ANTT.

171. Cabe destacar que ao se comparar a modernização com a relicitação, o contorno de projeto de Linhares estaria incluído num novo leilão. Assim, fez-se simulações com a entrada do contorno de Linhares no futuro.

172. O cronograma de ampliações de capacidade está ilustrado na figura abaixo.

173. Ainda em termos de investimentos e atendendo à Portaria 848/2023, art. 3º, incisos V e VI, será realizada manutenção e restauração de pavimento e sinalização em todo trecho, de forma a reestabelecer as condições mínimas de segurança e trafegabilidade no primeiro ano do termo aditivo. Será realizado ciclo de execução de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos, nos trechos que apresentem parâmetros inferiores ao estabelecido.

174. A proposta aqui desenhada está desconsiderando duplicar os segmentos da rodovia com bloqueios no licenciamento ambiental, como o trecho na Reserva de Sooretama localizado no segmento Norte do Contrato.

175. Os valores para os investimentos foram atualizados e tomou-se por base custos referenciais reais e atuais realizados pela Concessionária, que foram analisados de forma paramétrica pela Infra S/A e ANTT (Anexos 6 e 7 ao termo de autocomposição), tendo sido concluída pela aderência dos valores utilizados em relação às referências existentes nos estudos de viabilidade para novas concessões.

176. O modelo econômico-financeiro completo consta do Anexo 1, o cronograma de execução consta do novo PER no Anexo 2 e análise de investimentos no Anexo 6. O detalhamento das análises realizadas consta dos Anexos 6 e 7 ao termo de autocomposição.

Opex

177. O OPEX (Despesas Operacionais ou Operational Expenditures), com valor total previsto de R\$ 3,3 bilhões, compõe os serviços de conservação e operação do sistema rodoviário, dispêndios administrativos, transporte de valores, verba de fiscalização, verificador independente, seguros, recurso vinculado, e demais gastos operacionais da concessionária, detalhados no PER – Programa de Exploração da Rodovia (Anexo 2).

178. A estrutura e serviços que compõe o Opex foram ajustados para estarem de acordo com o modelo de 5ª etapa de concessões da ANTT. As principais adaptações se referem à atualização de parâmetros de desempenho de pavimento, aos tempos de atendimento médico e mecânico, às obrigações relacionadas aos sistemas de monitoramento, à alteração do conceito de velocidade diretriz e à introdução de padrões de desempenho sócio ambientais do International Finance Corporation (IFC).

179. Os valores dos serviços foram atualizados e tomou-se por base custos referenciais reais e atuais realizados pela Concessionária, que foram analisados de forma paramétrica pela Infra S/A e ANTT, tendo sido concluída pela aderência dos valores utilizados em relação às referências existentes nos estudos de viabilidade para novas concessões. Os relatórios encontram-se nos Anexos 6 e 7.

Projeção de Demanda de Tráfego

180. O tráfego e a tarifa compõem as receitas recebidas pela concessionária. Como à época do leilão, houve um otimismo excessivo em relação ao crescimento da demanda, a projeção de volume de tráfego que não se concretizou.

181. O fato de terem circulado menos veículos que o previsto impactou sobremaneira a receita da Eco101, sendo este um dos principais motivos que levaram o contrato aos prejuízos atuais. A concessionária alega haver uma extraordinariedade nesta queda de demanda, pois ela foi em grande parte oriunda da crise econômica de 2014 e mais recentemente da Pandemia do Covid. O volume de tráfego considerado pela Eco em sua proposta no leilão era de 560.135.000 de eixos equivalentes até o 10º ano. Na realidade, o tráfego realizado foi de 433.843.000 eixos, ou seja, um valor 22,5 % menor que o previsto.

182. Desta forma, para que o contrato se torne viável, é necessário ajustar a demanda e assim recalcular a tarifa a ser cobrada dos usuários necessária para financiar as obras deste trecho da rodovia.

183. Desta forma, para o novo desenho econômico-financeiro, acordou-se em atualizar o tráfego inicial do MEF para o real atual. A projeção de crescimento de demanda de tráfego pactuada foi de 2,02% por ano em média, tendo tomado como base (Anexo 9):

i) O crescimento do PIB elaborado pela FOCUS/BACEN (boletim de 01/03/2024) até 2026;

ii) Crescimento do PIB elaborado pela OCDE para o longo prazo (2027 a 2048);

iii) Elasticidade do crescimento de tráfego com base no fluxo de veículos da BR-101;

iv) Crescimento médio sendo Taxa média ano = (PIB)*(Elasticidade) = 2,02%.

TIR

184. Quando se iniciam os estudos para uma nova concessão é necessária uma estimativa sobre a rentabilidade futura do projeto. Assim, o WACC (weighted average cost of capital, custo médio ponderado do capital) corresponde a uma taxa mínima aceitável para o retorno de investimentos em um projeto de concessão.



185. *Tal cálculo é responsável pelo equilíbrio econômico-financeiro de um contrato. O WACC define uma tarifa de leilão que melhor representa os riscos do projeto.*

186. *No que se refere ao novo modelo econômico-financeiro, as partes acordam em adotar a TIR – taxa interna de retorno de 9,21% a.a. em termos reais (referência ago/23). O valor foi calculado de acordo com a nova metodologia do WACC estabelecida pelas Resoluções ANTT 6.002/2022, 6.003/2022 e 6.004/2022, que indicaram o NRP – Nível de risco do projeto de 42,8 (Risco 1), ou seja, CR1 – classificação de risco 1.*

187. *A TIR, calculada pela ANTT, e acordada entre as partes, não será atualizada quando da assinatura do Termo Aditivo, à exceção de inclusão de novos investimentos por meio do Fluxo de Caixa Marginal (FCM).*

Prazo

188. *Atendendo à modicidade tarifária, à necessidade de amortização de investimento e financiabilidade do projeto, para manutenção de novo equilíbrio do contrato, as partes consentem em alterar o prazo contratual de forma a totalizar 24 (vinte e quatro) anos, contados a partir da data de assinatura do termo aditivo de modernização do contrato, representando uma ampliação de 10 anos no prazo do contrato. Tal alteração de prazo se faz necessária para que a tarifa fique dentro de patamares suportados pela sociedade e torne o projeto financiável.*

189. *Importa destacar que o contrato de concessão original, com prazo de 25 anos (já se passaram 10 anos), prevê expressamente a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, por até 25 anos, nas seguintes hipóteses: (i) por imposição do interesse público, devidamente justificado; (ii) em decorrência de força maior, devidamente comprovada; (iii) para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando exigidos pelo Poder Concedente novos investimentos ou serviços, não previstos no PER, ou em decorrência de sua alteração.*

190. *Como aqui já foi feita uma ampliação de prazo, acordou-se que não será admitido novo pedido de relicitação e/ou prorrogação desse novo prazo.*

191. *Por fim, a inclusão de investimentos relativos ao contorno de Linhares poderá ser feita via alteração de prazo, observado o limite máximo de 5 anos. Observado o prazo para inclusão dos investimentos Linhares, no que tange a inclusão de outros investimentos via alteração de prazo, deverá ser observado o saldo de prazo remanescente, dentro de limite de 15 anos estabelecidos na política pública, para o caso concreto da Eco101.*

Tarifa

192. *A tarifa é calculada a partir do modelo econômico-financeiro, considerando a projeção do tráfego ao longo do prazo da concessão, os investimentos e as despesas administrativas e operacionais necessários para a prestação dos serviços adequados e a taxa interna de retorno.*

193. *A tarifa de cada praça de pedágio é calculada com base na tarifa quilométrica (TKM), que corresponde a um valor fixo por quilômetro multiplicado pelo trecho de cobertura administrada pela concessionária. A tarifa considera ainda o tipo de via: pista simples e pista.*

194. *Cabe distinguir os conceitos de Tarifa Básica de Pedágio e Tarifa Quilométrica (TBP e TKM). Enquanto TBP se dirige à tarifa praticada no Contrato (tarifa quilométrica, a qual é multiplicada pelo Trecho de Cobertura de cada praça de pedágio, indicado em km), a TKM está referenciada para fins de comparação com os estudos da Infra S.A (novos editais). Adicionalmente, esclarece-se que a TBP é de PISTA SIMPLES e será incrementada de acordo com a reclassificação tarifária.*



195. Assim, as tarifas propostas nessa solução consensual foram calculadas a partir do modelo econômico-financeiro, o qual estimou a tarifa básica de pedágio – TBP – para trechos de pista simples, expressa como tarifa quilométrica, que corresponde a um valor fixo por quilômetro. Por sua vez, a TBP será multiplicada pelo trecho de cobertura administrado pela concessionária referente a cada praça de pedágio.

196. A política pública trouxe a previsão inicial de degraus tarifários (baseados na reclassificação tarifária da Portaria MT nº 995/23) nos primeiros anos da modernização do contrato desta rodovia.

197. Assim, a Tarifa Básica de Pedágio (TBP) é fixada em patamares tarifários menores durante o período de transição (três primeiros anos do projeto) em 3 degrau tarifários. A TKM atual é de R\$ 0,05525/km. A TKM do ano 1, a partir do 6º mês, corresponde a R\$ 0,071/km. Os patamares de aumento tarifário acordados são de 28,53%, 25% e 35%, resultando em tarifas de resultando em tarifas de R\$ 0,089/km no 18º mês; R\$ 0,12/km no 30º e R\$ 0,139 a partir do 4º ano e R\$ 0,156/km nos anos finais, (data base jan/23).

198. A Concessionária somente será elegível a incrementar a sua tarifa por meio dos Degraus Tarifários caso demonstre o cumprimento mínimo de 90% (noventa por cento) da meta de execução de obras e serviços prevista no PER- Programa de Execução Rodoviária (Anexo 2 do Termo de Autocomposição) para o período da sua incidência, apurado pela ANTT. Entre 90% e 100% a alteração da tarifa seguindo a proporcionalidade prevista na regra de reclassificação tarifária.

199. O modelo tarifário proposto consiste em iniciar com patamares tarifários menores nos três primeiros anos do projeto, durante o período de transição, com previsão de execução de grande volume de obras, para, na medida em que a empresa for entregando aos usuários obras de ampliação de capacidade, e outros investimentos relevantes, a tarifa possa ser aumentada progressivamente.

200. Neste contexto, calcula-se a TKM homogênea, isto é, a tarifa média sem degraus ou reclassificações tarifárias. A TKM homogênea calculada para a solução aqui proposta é de R\$ 14,39 para cada 100km. Para se comparar essa tarifa com a média de estudos (como prevê a política pública) foi necessário ajustar o valor para a mesma data base dos estudos, para o prazo dos novos contratos (25-30 anos) e também incluir todas as obras (assim, foi incluído aqui o Contorno de Linhares). Assim, a tkm homogênea a ser comparada com os estudos da Infra foi calculada em R 16,55/100 km, e é menor que as previstas nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública (R\$ 0,1755, Anexo 8).

201. Após os 3 primeiros anos contratuais (2025, 2026 e 2027), seguindo as premissas de modernização dos contratos de 5ª Etapa, fora introduzido na proposta o mecanismo de reclassificação tarifária concomitante à entrega das obras pela concessionária, o valor da tarifa básica de pedágio será vinculada a esse mecanismo, diferenciando a tarifa de pista dupla e pista simples. Foi utilizado 30% como percentuais de reclassificação para pista dupla e 5% para execução de faixa adicional.

202. Destaca-se que a reclassificação é feita por praça de pedágio, onde foram entregues as obras, aumentando assim a percepção de justiça tarifária pelo usuário. Foi adotada a reclassificação tarifária para acréscimo da tarifa de forma vinculada à execução de obras, prevista na Portaria MT nº 995/23. A reclassificação considerará a entrega das obras nos subtrechos de abrangência de cada praça de pedágio conforme as metas definidas no PER. Desta forma, com base no cronograma físico e as respectivas previsões de finalização das obras, foram propostas as seguintes reclassificações:

203. Em relação ao modelo tarifário proposto, a Infra S. A. comparou as tarifas propostas com a média dos estudos em andamento já levados à audiência pública. Nas análises elaboradas, considerou-se: Tkm do ano 1 e Tkm homogênea (quando a tarifa do modelo seria recalculada como se não houvesse nenhuma reclassificação prevista, mantendo-se a previsão de CAPEX, valor e cronograma).¹⁶

204. Quando comparado com os demais projetos em andamento ou concluídos recentemente, pode-se verificar que a Tkm do ano 1 da proposta da Eco101 encontra-se abaixo da média, conforme apresentado no gráfico abaixo.

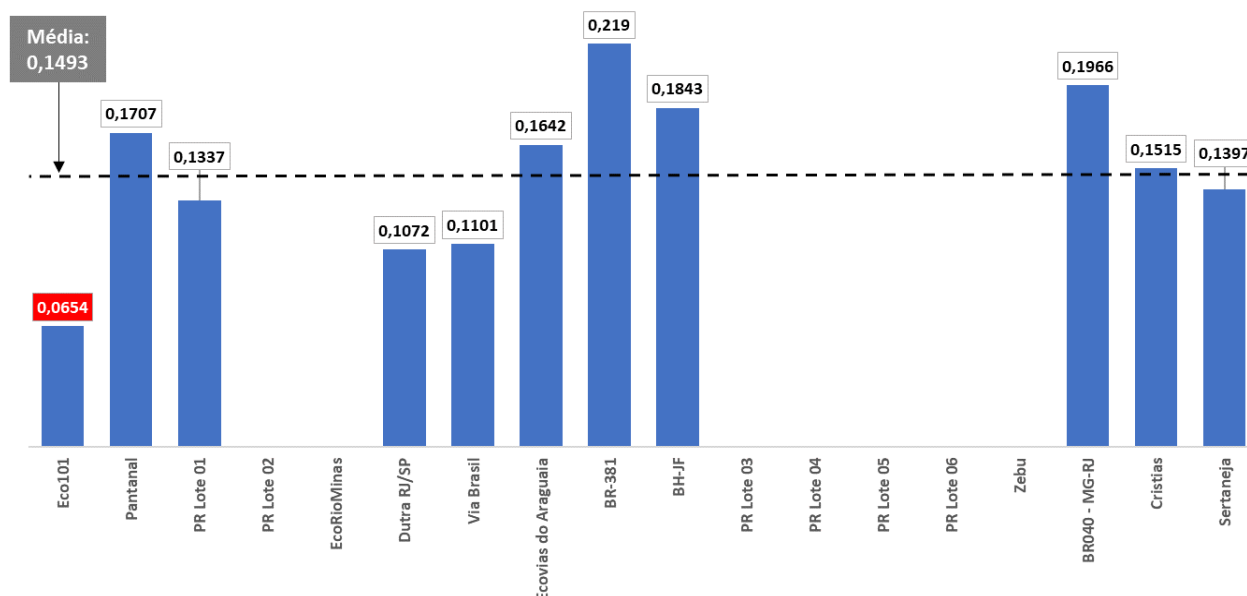


Figura 6: TKM do ano 1 (valores em data-base de out/23 - Relatório Infra S.A)

205. Como apresentado, a TKM homogênea da proposta é de R\$ 0,15 (Data Base out/23). Comparando com os demais projetos, a TKM homogênea da ECO101 ficou abaixo da média dos projetos comparados (R\$ 0,1601 contra R\$ 0,1755), conforme apresentado no gráfico da Figura 02:

¹⁶ Os valores do MEF foram compatibilizados para a data-base de outubro de 2023, além de ter sido aplicado o fator de deságio ofertado em leilão, quando ocorrido, nas tarifas dos projetos em fase de contrato. A proposta da ECO101 adotava a data-base de janeiro de 2023, o que resultou em um fator de ajuste de 1,0320 para a compatibilização com a data-base da comparação.

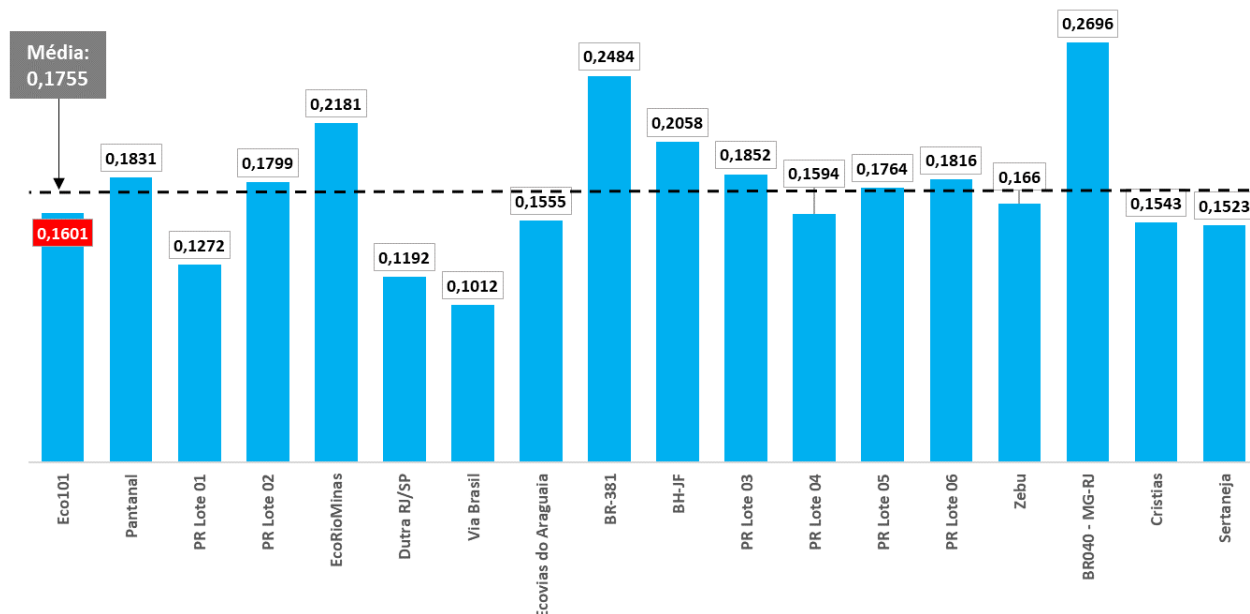


Figura 7: TKM Homogênea (data-base out/23- Fonte Relatório Infra S.A)

206. Por fim, para simular uma situação similar à do leilão para relicitação, foram realizadas ainda simulações do MEF com a inclusão do Contorno de Linhares e o prazo total de contrato de 25 anos. Assim, foi feita a comparação da tarifa do modelo proposto com a média da tkm homogênea calculada pela Infra. Verifica-se que tanto a tarifa homogênea com prazo de 10 anos, quanto a com prazo de 15 anos, com o contorno de Linhares, são menores que a tkm homogênea média apresentada pelos estudos da Infra S.A.

Cenário de Prorrogação (anos)	Descrição	Tarifa (data-base jan/23)	Tarifa (data-base out/23)
10	Tarifa Homogênea	0,15509	0,16005
20	Tarifa Homogênea, com contorno de Linhares	0,15055	0,15537

Tabela 5: Comparação de Tarifa Eco101 e novo Leilão com Contorno de Linhares

Modernizações Regulatórias

207. A construção de solução consensual pressupõe a modernização regulatória do contrato, passando a concessão a vigorar com o modelo regulatório da 5ª Etapa do Procrofe, já inserido nos projetos de outorga de Rota dos Cristais, Rota Sertaneja, Rota do Zebu, L3 e L6 do Programa PR Vias e BNDES CN1 e CN5, todos atualmente em tramitação no Tribunal de Contas da União, nos termos da IN 81/2018.

208. Entende-se que as modernizações regulatórias têm objetivo de modernização, otimização e padronização regulatória. A proposta traz melhorias da gestão contratual pela Agência Reguladora: reduzindo o fardo regulatório, melhorando a percepção do usuário, além de equalizar de forma mais equilibrada e equânime o compartilhamento de riscos, visando manter a saúde financeira do projeto em caso de oscilações de demanda, variações de insumos, ocorrência de eventos extraordinários de instabilidade geotécnica, ou gastos acima do previsto com desocupação e desapropriação, com o uso de fatores de reequilíbrio contratual que incidem sobre os recursos vinculados à concessão.



209. Ressalta-se que pelo novo mecanismo de contas vinculadas é possível compensar riscos e formar reserva de contingência para o projeto, garantindo a sustentabilidade econômico-financeira da concessão com recursos financeiros oriundos da própria concessão.

210. Além de uma alocação de riscos mais objetiva, incluindo a forma de compartilhamento de riscos extraordinários e residuais, destaca-se que o modelo regulatório em comento possui diversos mecanismos voltados ao incentivo do cumprimento do contrato, fruto do aprendizado, evolução da regulação e maturidade atingida pela Agência, como a previsão de acréscimos tarifários vinculados à liberação ao tráfego das obras de ampliação de capacidade, a possibilidade de redução do capital social aportado em função do atingimento de metas de execução de investimentos, dentre outros aspectos. Entende-se que incentivos financeiros como estes contribuem para evitar que a concessionária opte por um caminho de litigância no âmbito regulatório ou mesmo judicial, sob pena de não fazer jus aos efeitos destes mecanismos.

211. As alterações são objeto de detalhamento no PER (Anexo 2 do Termo de Autocomposição), e estão refletidas nos valores de tarifas calculados pela MEF (Anexo 1 do Termo de Autocomposição), cujas principais inovações são assim resumidas:

a) Nova matriz de riscos com nova distribuição de riscos entre o poder concedente e concessionária, para os riscos mais relevantes: cambial, demanda, insumos, geotécnicos, desapropriação e desocupação, licenciamento ambiental, extraordinários (insumos e demanda) e residuais;

b) Substituição da gestão contratual que consistia em fluxo de caixa (plano de negócios) por regulação por fatores com a introdução de fatores paramétricos de reequilíbrio por meio dos Fatores A, D e E, e de compensações financeiras por meio do Fator C, conforme regulamentação vigente da ANTT;

c) Estabilidade tarifária e regulatória, com foco na utilização de contas vinculadas para a constituição de reserva de contingência, fatores paramétricos de reequilíbrio incidentes sobre a alíquota de recursos vinculadas e a concentração de efeitos sobre a tarifa nas revisões quinquenais;

d) Política tarifária com isenção de cobrança de pedágio para motos, conforme definido pelo Ministério dos Transportes;

e) ESG: introdução de padrões de desempenho do IFC (International Finance Corporation), carbono zero; recurso de resiliência climática; boas práticas de governança corporativa e questões de integridade;

f) Novo modelo de penalidades, com valores proporcionais ao fato gerador, multas fixas e moratórias e abandono da unidade de referência de tarifa (URT);

g) Cláusulas expressas e específicas incluindo estoque de melhorias, manutenção do nível de serviço, contornos alternativos e obras supervenientes;

h) Atuação de Verificador, organismo acreditado pelo Inmetro para Avaliação da Conformidade, encarregado de avaliar projetos, obras e parâmetros de desempenho da infraestrutura;

i) Alavancas financeiras no contrato de concessão, as quais modularão as obrigações financeiras em decorrência da deterioração do Indicador de Inexecução Acumulada (IIA);

j) Introdução dos Descontos Básicos de Tarifa (DBT) de 5% por uso de tags de pagamento automático e Descontos de Usuário Frequentemente (DUF) progressivos ao longo de um mês;

k) Itens de infraestrutura acessória para a Polícia Rodoviária Federal (PRF), limitados a 0,5% em termos de impacto na tarifa básica de pedágio;

l) *Regulação por incentivos por meio de degraus e reclassificações tarifárias condicionadas à entrega de pacotes de obras durante o período de transição e, posteriormente, pela execução de obras de ampliação de capacidade (duplicação ou faixas adicionais);*

m) *Regramentos específicos para cada hipótese de extinção serão estabelecidos, incluindo detalhamento da metodologia para cálculo de indenização, além da introdução do Índice de Inexecução Acumulada (IIA), que enseja a expedição de alertas e a indicação de caducidade; e*

n) *Novo padrão de Programa de Exploração da Rodovia (PER) com a racionalização e objetividade dos parâmetros de desempenho exigidos, assim como maior assertividade na indicação de soluções de ampliação de capacidade.*

212. *Importa destacar que é vital à gestão contratual da ANTT que os contratos sejam padronizados, considerando-se a atual etapa de concessões rodoviárias. Os parâmetros mudam em relação ao que havia, e passam a ser melhores ou piores, a depender do item. No entanto, desde a realização do Grupo de Trabalho pelo Ministério dos Transportes, entende-se restar claro que as otimizações devem ser no sentido de manter o padrão de 5ª etapa a todos os contratos modernizados.*

213. *A tabela a seguir detalha alguns dos novos parâmetros.*

Período de Transição e Processo de Extinção Antecipada Consensual

214. *A presente solução estabelece alguns mecanismos que visam incentivar a execução das obrigações pactuadas, são eles: previsão de um período de transição com fiscalização e acompanhamento contratual diferenciados, garantias financeiras do acordo, vedação à saída do grupo controlador da SPE durante o período de transição, previsão de regras objetivas em caso de descumprimento do acordado, e inserção de procedimentos para extinção antecipada consensual.*

215. *Essas regras visam uma adequada execução contratual, considerando a conjuntura histórica de inexecuções contratuais na Eco101, bem como visam reestabelecer uma relação de confiança mútua entre as partes, poder concedente e concessionária, necessária para que a nova formatação consensuada contenha de fato o compromisso de boa-fé com vistas ao cumprimento.*

216. *Certamente os contratos de concessão dizem respeito a uma relação jurídica complexa e carregam riscos inerentes por serem de longo prazo, porém, os investimentos assumidos durante o período de transição guardam a particularidade de terem projetos aprovados na ANTT e licença ambiental, fatores alegados como grandes barreiras para a execução dos investimentos originais, permitindo-se justamente que a concessionária os inicie no período exíguo consensuado pelas partes. Ou seja, durante esse curto espaço de tempo há um conjunto de informações qualificadas que dão o projeto um elevado controle dos riscos, reduzindo bastante a probabilidade que ocorram eventos imprevisíveis que afetem a execução contratual.*

217. *Dessa forma, o período de transição é justamente um instrumento específico contratual que se utiliza dos mecanismos regulatórios mais modernos conhecidos pela Agência, com o fim, além de promover o cumprimento do contrato e incentivar que o compromisso seja executado, garantindo que não sejam promovidas novas otimizações estruturantes ao longo da vigência das novas condições da concessão, dada a excepcionalidade da solução ora proposta, o que poderia ter efeitos negativos para a consecução do interesse público e gerar problemas de risco moral. Ademais, a ANTT atualmente, por meio dos seus regulamentos tem competência para fazer a gestão do contrato de forma mais eficaz, partindo-se do princípio de que no caso deste projeto que própria a concessionária atesta a exequibilidade.*

218. *Rememora-se que a própria Portaria 848/2023 aponta para a necessidade do período de transição, de, no mínimo, três anos, com vistas à execução de obras e serviços suficientes*

para garantir a qualidade, a fluidez e segurança da rodovia, com regras mais rigorosas para este período.

219. *Considerando a execução imediata de investimentos, constante do inciso III do art. 3º da referida Portaria, a previsão de um período de transição, como mecanismo de mitigação de risco, tem o condão de garantir que as obras de ampliação de capacidade e melhorias previstas no contrato de concessão, e que não foram executadas pela empresa, possam ser reiniciadas imediatamente, logo após a materialização de eventual termo aditivo ao contrato em razão da negociação em tela.*

220. *Também durante o período da transição de 3 anos, os Processos Administrativos Simplificados (PAS) em andamento na ANTT ficam sobrestados, no valor de R\$ 200 milhões, em valores de agosto de 2024, como forma de incentivar a execução dos investimentos nos primeiros anos da repactuação, caso haja descumprimento durante o período de transição, automaticamente este valor passa a ser descontado de uma futura indenização por bens reversíveis em caso de saída antecipada da concessionária.*

221. *A concessionária também não poderá distribuir dividendos na transição, nem será autorizada a promover a transferência da concessão ou do controle societário. Somente será permitida a solicitação de autorização para a transferência de controle societário, conforme as regras regulatórias e legislação vigente, desde que cumprido mais de 80% das metas acumuladas estabelecidas para todo o período de transição.*

222. *Até o encerramento do período de transição, o poder concedente se compromete a não interromper os estudos já contratados para viabilizar um eventual novo leilão (valores reais de R\$ 8,7 milhões - data base jan/23). Este valor deverá ser ressarcido pela concessionária concomitantemente à assinatura do Termo Aditivo.*

223. *Durante esse período de transição, Revisão Ordinária contemplará unicamente a implementação do degrau tarifário previsto e o Reajuste por meio do Índice de Reajuste Tarifário (IRT). Se houver uma defasagem entre o ano de concessão e a Revisão Ordinária do contrato, os efeitos dessa defasagem serão compensados a partir do 4º ano, após o encerramento do Período de Transição, aplicando o Fator C com diluição de seus efeitos até o final do prazo da concessão.*

224. *Ademais, durante todo o período contratual, especialmente durante a transição, a concessionária, com vistas a conferir transparência ativa à solução, fará comunicação continuada da otimização, modernização contratual e do cronograma pactuado para as obras, por meio de sítio eletrônico específico que demonstre clara e eficazmente, em linguagem simples, para demonstrar ao usuário a execução contratual.*

Fiscalização e acompanhamento contratual diferenciados

225. *A fiscalização e o acompanhamento do contrato modernizado se darão por meio do cronograma de execução de obras pactuado, bem como pelo atendimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos. Os cronogramas serão detalhados por meio de plano de ação, com medições objetivas, visando um melhor acompanhamento por parte do verificador independente e da ANTT.*

226. *Além da fiscalização normatizada pela ANTT, está previsto um acompanhamento detalhado, com periodicidade trimestral, para o período de transição, inclusive para as obras de restauração do pavimento, que terão metas de avanço físico, além daquelas de atingimento de parâmetros de desempenho previstos no PER.*

227. *Durante o período de transição, o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas será feito trimestralmente por organismo de inspeção acreditada (OIA ou Verificador,*



conforme o Contrato de Concessão e Portaria Inmetro 367/2017, alterada pela Portaria Inmetro 39, de 06 de fevereiro de 2020).

228. As verificações mínimas, mas não restritas a, são auditoria de tráfego e receita, avaliação do atendimento a parâmetros de desempenho e avaliação técnica das obras em execução (conforme art. 5º da Portaria MT 848/2023).

229. O Verificador durante o período de transição será contratado pela Infra S/A, mediante diretriz do MT, sendo ressarcido pela Concessionária, visando a celeridade desse procedimento.

230. A ANTT fará acompanhamento trimestral do cumprimento das metas estabelecidas para o Período de Transição, de acordo com plano de ação, disponibilizando em sua página eletrônica os relatórios trimestrais de acompanhamento elaborados pelo Verificador e da própria Agência.

231. No caso de descumprimento superior a 20% (vinte por cento) das metas acumuladas estabelecidas para o Período de Transição, conforme o relatório trimestral de apuração do adimplemento, independentemente da avaliação de culpa, a Concessionária será notificada para ajustar seus níveis de adimplemento em um prazo adicional de três meses.

232. Persistindo o inadimplemento acima de 20% (vinte por cento) das metas acumuladas, será instaurado processo de extinção antecipada consensual da concessão, com a imediata comunicação ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de apurar o descumprimento das metas pactuadas, em rito sumário, com prazo máximo de 120 dias, a ser definido no termo aditivo de modernização.

Regras objetivas previstas em caso de descumprimento – Extinção antecipada consensual

233. Importa destacar que uma das maiores dificuldades do poder concedente é ter uma porta de saída efetiva para uma empresa parceira que opera serviços públicos e está em contínuo descumprimento contratual. Por uma série de motivos, que não caberiam ser descritos detalhadamente no bojo deste relatório, a caducidade se tornou um instituto custoso e de rara aplicabilidade no setor rodoviário.

234. Diante disso e considerando que a solução deve enfrentar o histórico de inexecuções contratuais por parte da concessionária, bem como mitigar o risco de mais uma vez não ser possível de ter uma saída efetiva da concessionária em caso de não cumprir a solução, foi pensada a extinção consensual antecipada para a solução ora discutida.

235. Ora, se nem mesmo nesse período de curto prazo o controlador conseguir executar as obrigações tão logo pactuadas, de fato, há que se convir que o interesse público primário não foi alcançado pela solução consensual e têm sérios riscos de que não o seja em um prazo oportuno, de forma que a saída expressa é um mecanismo que guarda proporcionalidade e razoabilidade para dar fim a um contrato que em mais uma tentativa, mesmo remodelado e reestruturado, fracassou.

236. Se o poder concedente, em prol da continuidade dos serviços, opta por fazer um acordo excepcional, dando outra chance para o projeto performar, e isso não ocorre, é natural que, nesse caso, haja prévia concordância das partes em ter uma forma de encerrar a relação de uma vez por todas, especialmente considerando que era esse desfecho que já seria alcançado com a relicitação em um prazo aproximado de 5 anos. Assim, esse período de transição é essencial para gerar nova confiança entre as partes e demonstrar a capacidade de execução da solução firmada, de modo que é imprescindível estabelecer uma forma efetiva de extinção contratual consensual neste momento pelas partes.



237. Dessa forma, ao longo do período de transição, a concessionária deverá cumprir no mínimo 80% (oitenta por cento) de execução acumulada dos investimentos previstos no PER para não ensejar a extinção antecipada do Contrato, assim como deverá manter um mínimo de 90% (noventa por cento) das metas previstas para que faça jus à aplicação dos Degraus Tarifários.

238. Caso haja o inadimplemento acima de 20% (vinte por cento) das metas acumuladas, e persistindo essa situação por dois trimestres, será instaurado processo de extinção antecipada consensual da concessão, com a imediata comunicação ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de apurar o descumprimento das metas pactuadas, em rito sumário, com prazo máximo de 120 dias, a ser definido no termo aditivo de modernização.

239. Instaurado o processo administrativo para extinção antecipada consensual e verificadas as circunstâncias que ensejarão o término do ajuste, caberá à ANTT verificar descumprimento das metas estabelecidas e propor ao Ministério dos Transportes a declaração da extinção do contrato, no prazo de 10 dias. Após decisão da Diretoria Colegiada da ANTT, a extinção antecipada consensual será declarada por ato do Ministério dos Transportes, no prazo de 10 dias, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

240. As partes renunciarão ainda à discussão judicial ou arbitral sobre o mérito da extinção antecipada consensual, limitando eventuais controvérsias aos aspectos patrimoniais, após a extinção do contrato.

241. Uma vez instaurado o processo de extinção antecipada, haverá a perda dos efeitos tarifários do acordo, retornando a tarifa calculada ao patamar anterior à incidência dos degressos tarifários. Ou seja, na prática, não há a aplicação de Fator D, pois ele não será verificado no período de transição, o mecanismo utilizado serão os degressos tarifários durante o período. Contudo, ao perder o efeito dos degressos retorna-se ao patamar tarifário pré-acordo, embutindo os descontos que vigoravam até a solução consensual ocorrer.

242. Em caso de decretação da extinção antecipada consensual, deverá ser deduzida da eventual indenização a ser calculada o montante de R\$ 200.000.000 (duzentos milhões de reais), a título de indenização ao Poder Concedente, devendo eventuais controvérsias relacionadas à apuração dos valores de haveres e deveres serem submetidas à arbitragem posteriormente ao encerramento contratual, sendo vedada a discussão do mérito da extinção do contrato.

243. Ademais, com o acompanhamento dos verificadores independentes, busca-se uma maior celeridade na definição de eventual indenização em processo de extinção antecipada.

Garantias financeiras

244. Para conferir maior segurança ao ajuste, será exigida a realização de aporte adicional na concessão, correspondente a 20% do déficit do fluxo de caixa da concessão durante o ciclo de obras, o que representa o valor de R\$ 379 milhões. O montante deverá ser integralizado como capital social na SPE e poderá ser reduzido em até 50% caso demonstrada captação dos respectivos recursos de no mercado financeiro, cuja demonstração deverá ocorrer concomitantemente à assinatura do termo aditivo.

245. Por fim, durante todo o ciclo de investimentos, a Concessionária deverá contar com garantia de execução no montante de 5% da Receita Bruta em Valor Presente Líquido (VPL) relativo ao novo período do projeto (24 anos). Assim, será provida salvaguarda adicional em caso de extinção antecipada consensual, podendo a garantia ser acionada para reaver prejuízos causados ao poder concedente, além de cobrir multas aplicadas e outras somas devidas em sede de haveres e deveres.



Processo Competitivo

246. Foi pactuado que será realizado processo competitivo para seleção de proponente interessada em assumir o controle da concessão, com oferta da Transferência Definitiva de Controle da SPE da Concessão da Eco101 ao mercado.

247. Entende-se que o processo de adequação contratual para troca total ou parcial de acionistas ou até da concessão em si, supervisionada pela ANTT, constitui-se como alternativa eficaz e legal ao processo de repactuação em curso, para fins de mitigação de riscos morais, sistêmicos e assimetrias de informações. Este foi definido como um instrumento de validação das condições acordadas, especialmente após as profundas atualizações na modelagem econômico-financeira desenvolvidas pela solução consensual.

248. O procedimento competitivo como aqui proposto será útil à sociedade e atende o interesse público, pois será um processo célere, realizado em menos de 6 meses, ao passo que o atual procedimento de relicitação tem sido moroso, levando em torno de 5 anos. Ademais, seriam reduzidas as externalidades negativas decorrentes de uma mudança de concessionária pois haverá continuidade na prestação do serviço público e a manutenção dos empregos hoje existentes.

249. A seguir, apresenta-se alguns entendimentos jurídicos que fundamentam a opção pela realização de um procedimento competitivo. Após esta discussão, detalha-se as diretrizes propostas para tal processo de oferta ao mercado. Por fim, na próxima seção, apresenta-se uma discussão de riscos e de como a solução proposta e em especial, o processo competitivo mitigam tais riscos.

Regulamentação e Jurisprudência sobre processo competitivo

250. A transferência de controle ou da concessão é uma possibilidade real e já regulamentada (art. 27 da Lei Federal nº 8.987/1995).

251. A Resolução ANTT nº 5.927/2021 "estabelece as regras e procedimentos a serem observados pelas concessionárias para análise de transferência de concessão ou do controle societário da concessionária". Conforme art. 52 do normativo, as transferências de concessão ou do controle societário devem ser objeto de anuência prévia da Agência. Entretanto, de acordo com o art. 82, ficam previamente anuídas as transferências que observem as seguintes condições: I - sejam atendidas as exigências de qualificação técnica e econômica previstas no edital; e II - seja atestada a regularidade jurídica e fiscal do pretendo controlador.

252. Adicionalmente, o processo de troca de controle societário já se encontra em fase de regulamentação na ANTT, integrando o capítulo de Regime de Recuperação Regulatória na minuta de Resolução que estabelece a quarta norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR4). Este normativo está atualmente em discussão no âmbito do processo de Audiência Pública nº 12/2023.

253. Sobre o tema, cabe ainda trazer à baila a Ação Direta de Inconstitucionalidade -ADI nº 2.946, de 9/3/2022, que julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 27 da Lei nº 8.987/95, o qual autoriza a transferência de concessão ou do controle societário da concessionária, desde que anuída pelo Poder Concedente, ao decidir que não é necessária a realização de licitação prévia para transferência de concessão ou do controle societário da concessionária.

254. Na discussão da ADI, os entendimentos pela inconstitucionalidade da troca da concessão ou do acionista sem licitação se daria pelo caráter intuitu personae dos contratos de concessão que, sendo de caráter personalíssimos, não permitiriam a alteração contratual subjetiva. Ao deter-se sobre análise do princípio da impessoalidade, entendeu-se ir de encontro com a ideia de

que a administração pública prefira, sem qualquer racional, um contratado em particular. E, por isso, o caráter intuitu personae nos contratos administrativos não se mantém justamente por ser ínsito aos contratos a sua mutabilidade.

255. E, por definição do caráter dos contratos de concessão que são *sui generis* e de longuíssimo prazo, o Min. Relator Dias Toffoli define que não há desobediência à obrigatoriedade de licitar tão somente com a alteração do particular contrato, devido à “natureza incompleta e dinâmica desses contratos e a necessidade de zelar pela continuidade da prestação adequada dos serviços públicos”.

256. E, além do exposto, prevalece o entendimento de que, acima do caráter personalíssimo dos contratos de concessão, encontra-se a “proposta mais vantajosa, sendo essa a que vincula a administração e faz surgir o atendimento ao interesse público”. Em síntese, a possibilidade de troca da concessionária ou do seu controle societário é permitida, em detrimento do dever de licitar, observando-se:

i. a mutabilidade inerente aos contratos de concessão: por serem longos, complexos, de altíssimo custo e investimento, elevado nível de tecnicidade e, por isso, incompletos por não ser possível preverem-se todas as situações que os afetarão ao longo dos anos de execução;

ii. a impessoalidade que rege as relações público-privadas: por entender que a obrigatoriedade em se manter um contratado, somente por entender-se ser um contrato personalíssimo, depõe contra o princípio da impessoalidade;

iii. a vinculação da administração pública à proposta mais vantajosa: por encontrar-se o interesse público na entrega à sociedade da proposta que seja mais vantajosa, efetivamente realizável;

iv. a continuidade da prestação dos serviços públicos: por contemplar a utilidade aferida pelo usuário com aquele serviço público efetivamente entregue, a quem se destina, ao final, a entrega inerente da outorga do serviço público ao privado.

257. Todos esses ditames acima expostos são considerados mais relevantes frente à suposta obrigação de se manter a concessão como se encontra, por ser de caráter personalíssimo. Assim, no caso da presente solução, a proposta de ainda se realizar um procedimento competitivo é mais conservadora e restritiva do que aquilo que foi decidido pelo STF no caso citado, entendimento mais permissivo, portanto.

258. Ainda sobre regulamentação para realização de certames, discute-se a possibilidade de que a concessionária seja responsável neste processo por apresentar os estudos iniciais e participar do certame, voltados à otimização do contrato. Sobre o tema recorre-se como fundamentação jurídica ao delineado no processo de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, orientado pelo Decreto n. 8.428, de 2/4/2015. O PMI é “um instrumento que pode ser utilizado pelo Poder Público para que pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, por sua conta e risco, apresentem estudos de viabilidade de um projeto, com a finalidade de subsidiar a administração pública com informações para estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)”¹⁷. Os artigos 18 e 19 do Decreto estendem-se às PPPs, entendidas pelo gênero de que faz parte a concessão, como espécie. Assim, possibilita-se que a concessionária participe do certame, assim como se permite que possa o Poder Concedente aceitar que essa própria concessionária se mantenha nessa posição, o que é defendido como benéfico ao processo aqui desenvolvido.

¹⁷ BRASIL. RADARPPP. Disponível em: <https://radarppp.com/blog/o-que-e-o-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-pmi/>. Acesso em 27 mar2024.

*Possíveis formas de venda do ativo*

259. Para o processo competitivo, avaliou-se o cenário de troca de SPE e a manutenção da SPE com troca de acionistas integral ou parcial.

260. A manutenção da atual Sociedade de Propósito Específico (SPE), com troca parcial ou integral de acionistas, traz benefícios, pois aceleraria a entrega de obras, objetivo final da política pública ministerial. Caso se tratasse de uma troca da concessão, haveria uma necessidade de obtenção de novas licenças ambientais e de constituição de novo CNPJ.

261. A troca de controle seria implementada mediante procedimento licitatório privado, supervisionado pelo regulador, que deverá cuidar para que prevaleça a seleção da proposta mais vantajosa e seja garantida a habilitação técnica e econômica do interessado. O procedimento conduzido pelo privado tende a ser mais ágil do que uma licitação pública, pois dispensará os prazos necessários para a formalização de um novo contrato, para a integralização de capital, mobilização, dentre outras atividades, possibilitando assim o atendimento ao objetivo de política pública de antecipação de investimentos em relação à opção de realização de uma relicitação tradicional.

262. Nesta seara, partiu-se da premissa que eventuais licitantes tenham liberdade para associar-se para compra, ou até mesmo de associar-se com o Grupo EcoRodovias, caso seja do interesse dos privados. Tais operações se dariam no âmbito privado e, portanto, não foram objeto de aprofundamento na comissão.

As diretrizes propostas para o procedimento competitivo

263. A solução de modernização contratual proposta para o contrato da Eco101 prevê que a ANTT promova procedimento à semelhança de um leilão público (com base no art. 27 da Lei 8.987/1995) para oferta ao mercado da Transferência Definitiva de Controle da Eco101. As diretrizes para o processo competitivo estão no Anexo 4 do Termo de Autocomposição.

264. O procedimento semelhante aos certames públicos será realizado em sessão na B3 e deverá ter requisitos de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal dos interessados e contar com fase de esclarecimentos e possibilidade de impugnações e recursos. A ANTT procederá à verificação de garantias e habilitações, conforme em processos de leilão tradicionais.

265. Outra característica relevante dessa venda é que, mesmo sendo uma negociação privada, deverá ser feita com padrões de transparência e isonomia, com supervisão pública da ANTT, de forma a se evitar uma venda favorecida a um parceiro que ofereça, em outros negócios, vantagens e ganhos, de modo que a apropriação de parte do valor do novo contrato seja, por vias transversas, realizada.

266. Definiu-se a utilização do critério de menor tarifa com base em um percentual de deságio sobre a tarifa-teto.

267. A proposta consensuada pela Comissão de Solução Consensual funcionará como estudo referencial e proposta da Eco101. Havendo demais competidores, estes deverão entregar envelopes fechados contendo garantia de proposta e proposta de preço antes da realização da sessão pública.

268. Após recebimento dos envelopes fechados, poderão ser apresentadas propostas em viva-voz, com possibilidade de repique ao menor valor apresentado, com etapa de viva-voz aberto. Entendeu-se que pelo avançar das discussões e fim do prazo da Comissão de Solução Consensual, tratando-se de um teste de mercado, o viva-voz será feito sem limite de diferença percentual.



269. *Será admitida a participação do grupo controlador atual da concessionária no certame, podendo também participar de viva-voz aberto em caso de ofertas de interessados pelo ativo.*

270. *Sobre esse assunto, importa destacar que nesta solução há possibilidade de participação do grupo atual, diferentemente do disposto na relicitação, em que a Eco101 não poderia participar do novo certame.*

271. *A relicitação fala de um processo de rescisão e saída amigável, então resta claro que se o processo desenha a saída da atual concessionária, não faz sentido que ela participe do novo certame. Já a repactuação aqui proposta parte de um ponto totalmente diverso: parte da premissa que é vantajoso para o poder público continuar com a mesma concessionária, para possibilitar execução de obras imediata. O processo competitivo aqui proposto não tem a função de necessariamente selecionar nova concessionária, mas abrir a possibilidade. O objetivo aqui é validar o contrato modernizado, trazer isonomia ao processo e mitigar riscos moral e sistêmico.*

272. *Primeiro, importa destacar que o objetivo exposto na lei é de possibilitar novos e imediatos investimentos no setor de infraestrutura de transportes, bem como sanear contratos vigentes cuja continuidade da execução se tornou inviável. Nesse sentido, durante os trabalhos da comissão, percebeu-se que um dos maiores desafios para o alcance desse objetivo estaria justamente na troca de concessão, que envolve a elaboração de um novo projeto e o cálculo de indenização.*

273. *Assim, em busca de construir um modelo que resolvesse esse imbróglio, não guardaria sentido lógico a solução proposta ir na mesma toada do dispositivo legal, visto que, na realidade, a possibilidade de participação da empresa no certame e manutenção da SPE é justamente um ponto que traz vantajosidade para a proposta de solução, garantindo a antecipação e execução de investimentos.*

274. *Ademais, o Ministério pontuou que um dos riscos relevantes que o processo de relicitação carrega é a possibilidade de leilão deserto. Na relicitação, havendo a ausência de interessados, há a abertura automática do processo de caducidade (art. 20), o que gera impactos negativos também, e um afastamento ainda maior da consecução do interesse público e do objetivo da lei.*

275. *Abrir a possibilidade de participação da Eco101 no certame visa também mitigar o risco de leilão vazio atrelado à abertura de caducidade, tendo em vista que se, no procedimento competitivo ora em discussão não acudirem interessados, a concessionária fica obrigada a permanecer no contrato, dando início imediato às obras.*

276. *Voltando ao procedimento, o lance no mecanismo competitivo deverá considerar obrigatoriamente o pagamento pelo vencedor do processo competitivo valor da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, a ser pago por eventual novo controlador, será de R\$ 320 milhões (data base agosto 24). juntamente com os demais pagamentos e ressarcimentos previstos no edital. A partir de agosto de 2024, este valor será acrescido para refletir as adições ao ativo intangível e imobilizado decorrentes de investimentos em bens reversíveis não depreciados ou amortizados, ou seja, obras realizadas após agosto de 2024.*

277. *Tendo como princípio a transparência ativa, a concessionária se compromete a disponibilizar todas as informações necessárias ao mercado acerca da SPE, seguindo as regras típicas de um processo de M&A (Merges and Acquisitions ou Fusões e Aquisições), conforme definido no Anexo 4 ao Termo e no Edital do futuro certame.*

278. *Além das informações públicas da modelagem econômico-financeira, são também necessárias análises sobre atual situação do ativo em relação a dimensões que ultrapassam a esfera regulatória: passivos trabalhistas, tributários, ambientais, cíveis, concorrenciais, dentro*

outros. Considerando que os dados da companhia Eco101 estão abertos ao público, por ser S/A de capital aberto, há liberdade pelo eventual comprador de realização de due diligence.

279. A Eco101 se compromete ainda com a disponibilização de licenças ambientais, projetos funcionais e executivos, relatórios de monitoração existentes, composições de custos entre outros, produzidos durante a égide do contrato original, relicitação e os trabalhos de Comissão de Solução Consensual. Esta documentação técnica é de propriedade da SPE e serão transferidas a eventual novo controlador.

280. A ANTT é a responsável por disponibilizar, garantir e supervisionar a provisão de informações.

281. Adicionalmente, após homologação do Plenário do TCU da solução, a ANTT irá conferir transparência e disponibilizará à sociedade os dados gerais do projeto, de modo a permitir eventuais contribuições da sociedade organizada antes da publicação do edital. Para tanto, os dados gerais do projeto (projetos, MEFs, Edital, Termo Aditivo e anexos, projetos, licenças, dentre outros) ficarão à disposição do mercado em sítio eletrônico específico da ANTT. O edital e TA poderão sofrer ajustes baseados e fundamentados nas contribuições recebidas, desde que não contraponham as condições estabelecidas neste termo. A ANTT definirá prazo e processo de oitiva da sociedade.

282. Considerando ser o primeiro processo de repactuação no setor de rodovias, fica estabelecido o prazo mínimo de 70 dias entre a disponibilização da documentação e publicação de edital do procedimento competitivo e a realização da sessão pública de leilão.

283. O grupo controlador da concessionária Eco101 se obriga a vender a integralidade de suas ações ao vencedor do processo competitivo, adotando as medidas legais, estatutárias e cartorárias cabíveis.

284. Não acudindo interessados no processo competitivo, será realizado o aditivo de otimização contratual com a mesma SPE, conforme valores acordados na Comissão de Solução Consensual, de forma que a ANTT e a Eco101 consentem em condicionar a assinatura do Termo Aditivo ao encerramento do processo competitivo.

285. O processo competitivo será encerrado com o cumprimento de todas as condições precedentes à transferência do controle da Concessionária, ou, caso não haja a seleção de um novo acionista, aos pagamentos e renúncias dos valores devidos pela Eco101 estipulados neste Termo, no TA e nos documentos do Processo Competitivo.

286. As obrigações aqui identificadas e que permanecerão como responsabilidade da SPE são: as multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente, a dívida financeira junto ao BNDES e passivos trabalhistas e ambientais, detalhados na seção Haveres e Deveres e no Anexo 5, ao termo de autocomposição.

Sandbox regulatório para realização do procedimento competitivo

287. Dada a complexidade do assunto e o alto grau de inovação, a Comissão decidiu que o processo competitivo será estruturado em um ambiente regulatório experimental, utilizando o conceito de sandbox regulatório da ANTT, conforme definido na Resolução ANTT 5.999/2022.

288. Essa inovação pode provocar uma alteração drástica no mercado, não se caracterizando como mero aprimoramento incremental do que antes estava posto, gerando de novos modelos de negócios.

289. Ademais, inovações como a ora proposta pode ser considerada disruptiva, pois viabiliza a entrada de novos atores no mercado, de forma que sua chegada impõe grandes desafios ao regulador. Essa novidade pode provocar significativos impactos em atividades objeto da regulação e

produzir grandes repercussões na economia nacional, assim, é possível prever que sua inserção tenderia a causar quebras profundas e estruturais no ambiente regulado do setor de rodovias.

290. *Ressalta-se que, a solução regulatória a ser testada se refere exclusivamente ao processo competitivo, enquanto os ajustes contratuais estão vinculados às definições da CSC. Assim, as definições especificamente acerca dos trâmites do procedimento competitivo podem vir a ser alteradas pelos subsídios recebidos no sandbox, e podem ser ajustados antes da publicação do edital.*

291. *A criação do procedimento competitivo consta na minuta do RCR 4, como mencionado. No entanto, não foi publicada a norma e, portanto, a criação do ambiente concorrencial será feita no âmbito de um sandbox regulatório. A intenção é fazer um ambiente de teste para que o procedimento possa ser feito publicamente aos demais possíveis entrantes nesse ativo. Seus aprendizados servirão para aprimorar o RCR4 e demais processos competitivos semelhantes.*

292. *Vale aqui mencionar que o sandbox regulatório trata de trazer segurança jurídica às inovações necessárias ao mercado:*

O sandbox regulatório é um instrumento que permite ao regulador acompanhar de perto o surgimento e desenvolvimento de inovações disruptivas, colhendo dados e informações, para, posteriormente, criar ou revisar regras. Ao empreendedor/inovador, o sandbox garante segurança jurídica, redução de custos de transação e acompanhamento por órgão que irá regular diretamente o seguimento da atividade econômica que está sendo desenvolvida. Trata-se de um mecanismo de garantia da liberdade de iniciativa sem deturpar ou mitigar outros direitos fundamentais.¹⁸

Haveres e Deveres da Eco101

293. *O levantamento e acerto de haveres e deveres de uma concessão é habitualmente feito com a extinção antecipada do contrato de concessão para o pagamento de indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados. Como aqui nesta solução consensual há a possibilidade de troca acionária, como previsto e descrito na seção sobre processo competitivo, existiu a necessidade de se estimar o saldo de haveres e deveres. Adicionalmente, aqui existe também o compromisso de renúncia a litígios, incluindo processos administrativos e judiciais - assim, foi feito o levantamento da existência e valores de processos, como parte do detalhamento de passivos da Eco101. Desta maneira, detalha-se o levantamento dos haveres e deveres da ECO101 Concessionária de Rodovias S.A.*

Ativos: haveres da Concessionária

294. *Foram identificados os seguintes ativos: bens reversíveis não amortizados ou depreciados e pleitos administrativos (pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro) e judiciais em andamento, ingressados pela concessionária, em desfavor da ANTT.*

295. *Considerando que o Termo aditivo de relicitação da ECO101 ainda não entrou em vigor, não há processo de levantamento dos valores de indenização pelos investimentos vinculados aos bens reversíveis não amortizados e depreciados ou verificador independente para apurar os valores indenizáveis da referida concessão.*

296. *Para avaliação dos investimentos vinculados aos bens reversíveis não amortizados e depreciados, e para estimar este valor, a comissão de solução consensual se amparou na legislação vigente sobre a relicitação e extinção antecipada de contratos.*

297. *A metodologia para cálculo do valor se baseia no levantamento dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados por meio do valor contábil do ativo avaliado por*

¹⁸ LEITE, Marcelo Lauar. OLIVEIRA, Larissa Fernandes de. Sandbox regulatório e o caso go fit de delivery de combustível. RSDE nº 29 - Julho/Dezembro de 2021, p. 27.

verificador independente, conforme a Lei 13.448/2017, o Decreto 9.957/2019 e a Resolução ANTT 5860/2019. No entanto, em vista da ausência de tempo hábil para uma verificação completa e que o cálculo detalhado é realizado por verificador independente, a estimativa baseou-se na aplicação de um desconto paramétrico sobre o ativo intangível e imobilizado. Esta glosa se balizou em percentuais de desconto aplicados pelos verificadores independentes nos contratos de concessão que estão em processo de relicitação (Via-040, Concebra e MS Via), que variaram de 20,26% a 28,89%.

a) A estimativa do ativo intangível e imobilizado para agosto de 2024 teve como base inicial o valor obtido a partir das demonstrações contábeis da concessionária no valor de R\$ 1,73 bilhão. A partir desse valor, considerou-se: a realização de novos investimentos pela Ecorodovias de aproximadamente R\$ 25 milhões por mês de janeiro a junho de 2024, conforme programação fornecida pela concessionária;

b) desconto do ativo de dezembro de 2023 até agosto de 2024 pela taxa de depreciação mensal, calculada a partir da taxa anual de 3,96%;

c) IPCA realizado até março de 2024 e estimado até agosto de 2024 (3,7% a.a.) de acordo com o Boletim Focus.

298. E ao se aplicar ao desconto estimando de 29,6% (R\$ 531,23 milhões) com base em análise comparativa das condições da Eco101 frente aos demais ativos submetidos à avaliação dos verificadores independentes, chegou-se ao valor de R\$ 1,283 bilhão para o total final em ativos da Eco101.

299. Sobre os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro em andamento há um valor pleiteado pela Eco101 estimado em R\$ R\$ 73,4 milhões. Como estes pleitos se referem à execução de obras, esse valor não deve ser considerado para fins de eventual indenização, porque referidos valores já foram contabilizados no ativo intangível e imobilizado da ECO101 e assim já foram considerados no cálculo do valor estimado de saída do grupo controlador atual.

300. Sobre processos judiciais, identificou-se um pleito de R\$ 207 milhões, com primeira decisão favorável à Eco101, relativa a direito de reequilíbrio Econômico-financeiro referente ao não pedagiamento da BR 116.

301. A respeito dos ativos e renúncias a processos administrativos e judiciais, acordou-se que:

a) A Eco101 renuncia a eventual valor decorrente de ação judicial (processo judicial nº 1031456-49.2019.4.01.3400) relativa ao direito de reequilíbrio econômico-financeiro referente ao não pedagiamento da BR 116, com valor pleiteado e estimado pela Concessionária de R\$ 207 milhões.

b) A Eco101 renuncia a eventuais valores decorrentes de pleitos administrativos relativos a direito de reequilíbrio econômico-financeiro, relacionados no Anexo 5 no valor de R\$ 73,4 milhões (data base ago/24).

Passivos: Deveres da Concessionária

302. Foi realizado, junto às áreas técnicas da ANTT e junto à própria concessionária, o levantamento dos passivos da ECO101, e foram identificados os seguintes passivos: Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos na ANTT; multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente; débitos oriundos da Operação Infinita Highway; valor devido referente ao Acórdão TCU nº 1447/2018 – Plenário; dívida junto ao BNDES; processos trabalhistas e ambientais, detalhados a seguir.

303. O anexo 5 ao Termo de Autocomposição relaciona todos os processos administrativos, judiciais e outros que foram identificados pela ANTT e trazidos a esta comissão.

Dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS) em trâmite:

304. Sobre os Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos em trâmite na ANTT, as partes identificaram 215 processos ativos, no valor de R\$ 477,7 milhões (posição de 12/04/2024), e que desse total R\$ 147,5 milhões são passíveis de anulação, resultando como somatório das penas pecuniárias decorrentes dos PAS o montante de R\$ 334.622.027,05. Pactuou-se aplicar um desconto de 40%, em analogia ao previsto na Resolução ANTT nº 5.823/2018 (TAC Multas), acordando-se o valor de R\$ 200,77 milhões para PAS.

305. A ANTT se compromete a suspender os PAS identificados, durante o período de transição, como mecanismo de incentivo ao cumprimento das metas estabelecidas. As partes acordam que cumpridas as condições expressas neste TERMO, os PAS suspensos serão definitivamente extintos. No caso de descumprimento das obrigações assumidas no período de transição, o valor atualizado pelo IPCA, a partir da assinatura do TA, serão deduzidos do ativo objeto de apuração de haveres e deveres decorrentes da extinção contratual.

306. Ficam suspensos os prazos prescricionais durante o período de transição. Adicionalmente a Eco101 renuncia a qualquer eventual alegação de prescrição sobre o objeto dos PAS relacionados.

Das Multas inscritas em Dívida Ativa da União e PAS transitados em julgado

307. Existem multas com a União que totalizam o valor de R\$ 400.807.995,11 (estimativa para agosto de 2024). Desse total, 285.004.380,39 se referem a multas transitadas em julgado, dos quais R\$ 104.955.079,69 se referem a processos passíveis de anulação por parte da Agência. E R\$ 115.803.614,72 se referem a 27 multas já inscritas em dívida ativa, dos quais 1 multa se refere a processo passível de anulação pela ANTT, R\$ 17.960.264,85. O valor líquido, após o processamento as anulações, se refere a R\$ 277.892.650,57.

308. Este valor foi levantado durante os trabalhos da comissão e deverá ser atualizado junto à Advocacia-Geral da União.

309. Por se tratar de créditos da União, fica vedado às Partes dispor sobre multas inscritas em Dívida Ativa e Processos Administrativos Sancionadores com trânsito em julgado administrativo, e estes valores não foram e não poderão ser considerados em encontro de contas em sede de haveres e deveres junto à Agência, em razão do disposto no art. 5º do Decreto 9.194/17. . No entanto, o valor será descontado do valor de venda da integralidade das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, caso ocorra a troca de controle.

310. Em caso de troca de controle acionário, como resultado do processo competitivo, este valor permanece na SPE. O edital do processo competitivo deve deixar explícita essa obrigação.

311. A Eco101 ou um novo entrante se compromete a pagar ou a parcelar, nos termos previstos na Lei nº 10.522/02, ou ainda, a requerer parcelamento ou transação, nos termos previstos na Lei nº 13.988/20, junto à Procuradoria-Geral Federal no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da assinatura do presente TERMO.

Da Operação Infinita Highway

312. Em 2019 houve operação da Polícia Federal denominada Infinita Highway, que dentre outros aspectos, apurou supostos crimes relacionados à elaboração de laudos adulterados



sobre indicadores de qualidade das rodovias, que resultou em cobrança indevida de tarifas de pedágio.

313. As Partes acordaram que o valor devido pela concessionária, referente a débitos oriundos da Operação Infinita Highway, calculados pela ANTT, é de R\$ 183.497.631,05 (estimado para agosto de 2024), oriundo de:

a) multas aplicadas pela prestação de informações inverídicas em relatórios de monitoração, nos termos do art. 6º, XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/13, resultando em penalidade no valor de R\$ 23.452.070,67 (agosto/2024), com desconto de 40%, nos termos previstos no TAC-multas.

b) reparação integral de potencial vantagem indevidamente obtida com a não aplicação de descontos tarifários (Fator D) no período apurado e com os impactos ocasionados com o início da cobrança em relação à conclusão dos trabalhos iniciais no valor estimado em R\$ 160.045.560,37 (agosto/2024).

314. Os valores indicados acima foram arbitrados entre as Partes, a fim de encerrar a incerteza jurídica e a situação contenciosa, nos termos do art. 26 da LINDB, não representando reconhecimento pela Eco101 de qualquer dano ao erário ou cobrança indevida de tarifa dos usuários.

315. A Eco101 se compromete a pagar as multas no valor de R\$ 23.452.070,67 decorrentes da Operação Infinita Highway em 3 parcelas, tendo a primeira parcela vencimento na data de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses subsequentes.

316. Em caso de permanência do atual grupo controlador Ecorodovias, a Eco101 deverá depositar os valores das multas na conta vinculada da concessão. No caso de outro controlador vencer o processo competitivo, o valor das multas será deduzido do valor de venda da integralidade das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, sendo considerado quitado.

317. No caso de manutenção do atual grupo controlador, Eco101, os demais valores decorrentes da compensação pelo atraso sobre o início da cobrança de pedágio (trabalhos iniciais) e Fator D, no valor estimado em R\$ 160.045.560,37 (agosto/2024), serão descontados da tarifa a partir do 4º ano da concessão até o término do contrato, considerando o lançamento do valor no Ano 1 no modelo econômico-financeiro.

318. Se ocorrer a extinção antecipada consensual, o referido valor será atualizado e descontado em sede de haveres e deveres no momento do pagamento da indenização por bens reversíveis não amortizados depreciados.

319. Na hipótese de um terceiro vencer o processo competitivo, o montante já foi considerado no cálculo e será deduzido do valor de venda da integralidade das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, sendo considerado quitado.

Acórdão TCU nº 1447/2018 - Plenário

320. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário, determinou a aplicação de desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos no plano de negócios e não executados pela Eco101.

321. O valor devido calculado (estimado para agosto de 2024) decorrente de determinação contida no Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário referente à aplicação desse desconto é de R\$ 26.035.210,97.



322. A Eco101 se compromete a pagar este valor em 3 parcelas, tendo a primeira parcela vencimento na data de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses subsequentes.

323. Em caso de permanência do atual grupo controlador (Ecorodovias), a Eco101 deverá depositar tais valores na conta vinculada da concessão. No caso de outro controlador vencer o processo competitivo, tais valores já foram considerados no cálculo serão deduzidos do valor a ser pago em razão da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, sendo considerado quitado.

Da dívida junto ao BNDES

324. A manutenção do atual controlador ou a sua substituição por novo acionista que vença o processo competitivo não afasta ou compromete a sua responsabilidade pela dívida da SPE junto ao BNDES, podendo repactuar-la ante as novas condições do contrato modernizado.

325. De acordo com o balancete de dezembro/23, o saldo devedor da dívida junto ao BNDES é de R\$ 294,85 milhões

326. No caso de outro controlador vencer o processo competitivo, o valor estimado do saldo devedor para agosto de 2024 já foi deduzido do valor de venda integral de ações da concessionária atual.

327. O edital do processo competitivo deverá deixar explícito o valor dessa obrigação.

De outros passivos da União, trabalhistas e ambientais

328. A SPE permanece responsável por outros passivos em relação à União, trabalhistas e ambientais, seja sob o encargo do atual grupo controlador ou de outro que venha a substituí-lo, devendo equacioná-los ao longo da execução contratual após assinatura do termo aditivo.

329. Foram identificadas 113 reclamações trabalhistas, com valor pleiteado estimado em R\$ 17,9 MM (abr./24) e 3 infrações ambientais, estimado em R\$ 70,5 mil reais.

330. Estes valores foram trazidos pela Eco101 e estarão abertos à verificação de eventuais interessados no processo competitivo por meio de due diligence.

Estimativa de cálculo referente ao valor de saída do grupo controlador atual

331. Foi estimado de forma negocial, que o valor da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, a ser pago por eventual novo controlador, será de R\$ 320 milhões (data base agosto 24). A partir de agosto de 2024, este valor será acrescido para refletir as adições ao ativo intangível e imobilizado decorrentes de investimentos em bens reversíveis não depreciados ou amortizados, ou seja, obras realizadas após agosto de 2024.

332. Apesar de no caso concreto o processo de relicitação estar suspenso, identificamos semelhanças no que diz respeito ao cálculo de acerto de haveres e deveres da concessionária, comparativamente ao da indenização prevista nas normas aplicáveis à extinção antecipada do contrato, em vista da possibilidade de saída antecipada do atual controlador da Sociedade de Propósito Específico.

333. De acordo com o art. 17, §1º, VII, da Lei nº 13.448/2017, nos processos de relicitação, a ANTT deve realizar o levantamento de indenizações eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados. O Decreto nº 9.957/2019, que regulamenta a Lei nº 13.448/2017, prevê que o cálculo seja certificado por empresa de auditoria independente: Por fim, a indenização

pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados consiste em apenas um dos itens da apuração de haveres e deveres e a Resolução ANTT nº 5.926/2021 estabelece outros itens incluindo saldo de multas e outros danos.

334. Para fins de cálculo do valor estimado de saída do grupo controlador atual, os valores dos ativos e passivos foram estimados até a data-base prevista para a assinatura do Termo aditivo, da seguinte forma:

1. Dívida ativa: valores atualizados com base na Selic realizada até 04 de abril de 2024, e Selic projetada até o final de agosto de 2024. Conforme boletim Focus de 28 de março de 2024, a Selic projetada para o encerramento de 2024 é de 9,00%;

2. PAS transitados em julgado: atualizados com base na Selic realizada até 22/03/2024 e Selic projetada até o final de agosto de 2024;

3. Infinita Highway e Acórdão TCU 1.447/2018: valores atualizados com base na IRT até março de 2024 e IPCA estimado até agosto de 2024;

4. Ativo imobilizado e intangível: com base no dado realizado do balancete de dezembro de 2023, estimou-se o valor até agosto de 2024, considerando: a) a realização de novos investimentos pela Ecorodovias de R\$ 25 milhões por mês de janeiro a junho de 2024; b) desconto do ativo de dezembro de 2023 a agosto de 2024 pela taxa de depreciação mensal, calculada a partir da taxa anual de 3,96%; c) IPCA realizado até março de 2024 e estimado até agosto de 2024 (3,7% a.a) de acordo com o Boletim Focus.

5. Dívida financeira: com base na evolução do saldo devedor da ECO101 junto ao BNDES, estimou-se o saldo devedor previsto para agosto de 2024, que será deduzido do valor de saída da Ecorodovias.

335. Assim, se estimou e foi consensuado, pelos membros da Comissão de Solução Consensual, que o valor de saída da Ecorodovias será de R\$ 320 milhões, o que representa um desconto aproximado de 29,31% sobre o ativo imobilizado e intangível estimado para agosto de 2024, conforme detalhamento abaixo:

	CENÁRIO
	29,26% desconto ativo
	Data-base: ago/24
Valor estimado de saída (haveres e deveres)	320.000.000,00
Valor estimado de bens reversíveis não amortizados e não depreciados	1.284.059.116,82
Infinita Highway	- 183.497.631,05
Acórdão 1.447	- 26.035.210,97
PAS ativos - TAC multas (-40%)	- 200.773.216,23
Dívida financeira	- 275.860.408,00
Multas inscritas em dívida ativa	- 97.843.349,87
Multas transitadas em julgado	- 180.049.300,70
Valor de saída a ser recebido pela ECO101, em caso de troca de controle	320.000.000,00

2.

Tabela 10: Estimativa do Valor de eventual saída da Eco101

RISCOS E VANTAJOSIDADE

336. Até aqui foi apresentado o novo desenho proposto para o contrato de concessão. A seguir discute-se os riscos identificados e avalia-se como as ferramentas desenvolvidas fazem a mitigação. Apresenta-se também a análise de vantajosidade da proposta e atendimento ao Acórdão 1.593/2023-TCU-Plenário que definiu requisitos para a repactuação de contratos em relicitação.

Riscos Identificados e Mitigação

337. O gestor público é comumente confrontado com decisões importantes e estratégicas. E riscos são inerentes às decisões. Eles variam conforme a situação, mas sempre estarão presentes. Neste contexto, as questões postas às comissões de solução consensual em regra dizem respeito à avaliação do equilíbrio entre risco e benefício, à decisão do tamanho do risco que é razoável tomar.

338. No caso concreto da Eco101 a situação trata exatamente de uma avaliação de custo/benefício ou de risco/vantajosidade.

339. A vantajosidade foi demonstrada no capítulo 3 de forma clara, em resumo, o quanto antes houver obras na rodovia, melhor para a população. Ter em mãos contrato viável desenhado com as melhores práticas e mecanismos traz ganhos não somente para os usuários, também para o poder concedente que executa a política pública, entregando valor à população, para a agência reguladora, que se beneficia de padronização contratual e de maior enforcement na sua gestão, para o privado, detentor de um projeto viável economicamente e financiável. Assim, é esperado e justo que com isso durante a execução contratual não haja tantos contratemplos. Todos esses fatores em conjunto fomentam a economia do país e da região. Por outro lado, a controvérsia aqui é que existe um desafio para entregar tais benefícios. E este desafio está relacionado a como viabilizar a antecipação de investimentos assumindo os menores riscos possíveis, buscando uma decisão proporcional e equânime.

340. Assim, logo nos trabalhos iniciais desta comissão, os participantes fizeram um exercício de levantamento e entendimento profundo dos riscos presentes na situação posta. Desta forma, todo trabalho de desenvolvimento de soluções sempre teve como pano de fundo o endereçamento e mitigação razoável dos riscos identificados.

341. Esta seção do relatório apresenta os riscos levantados, discute como eles se apresentam no caso do contrato da Eco101 e como a solução aqui proposta endereça a mitigação de tais riscos.

342. Com base nesta análise, esta comissão acredita que a vantajosidade da modernização do contrato que garante a execução de obras imediatas para população e a viabilidade do contrato é suficiente e proporcional para balancear os riscos. Ressalta-se que a comissão não afirma que os riscos não existem ou que foram completamente mitigados. Acreditamos que os riscos foram endereçados, que a mitigação é adequada e que os benefícios são maiores que os riscos residuais.

343. Os principais riscos que foram identificados e endereçados, foram agrupados da seguinte forma:

a) Risco moral ou moral hazard, que se relaciona ao sistema de incentivos, ao risco de gerar incentivos reversos, e no caso concreto, ao risco de incentivo ao descumprimento contratual;

b) Risco sistêmico, vez que o risco moral pode impactar próximos leilões e dar uma sinalização de incentivos inadequados a todo setor;

c) Risco social, que é o risco de não fazer, de se gerar uma percepção negativa da população quanto ao sistema de concessões, da cobrança de pedágios em rodovias com baixa qualidade,

d) Riscos de legalidade e discussões do limite da mutabilidade dos contratos complexos e ainda das diretrizes do Acórdão 1.593/2023-Plenário;



e) *Riscos de judicialização e litigância, ou de estar criando situações que aumentem esses riscos que são inerentes ao Estado de Direito;*

f) *Riscos econômicos e financeiros a respeito da manutenção do equilíbrio do contrato, da sua sustentabilidade e avaliação da financiabilidade da concessão;*

g) *Transparência e publicidade de todo o processo;*

h) *Riscos inerentes ao processo de concessão: assimetria de informações, riscos de leilões vazios, dificuldades na aplicação de alternativas como caducidade e relicitação, dificuldades com licenciamento;*

1.1.1. *Risco Moral*

344. *A definição clássica e acadêmica de risco moral, em inglês moral hazard, foi repetida pelo TCU no Acórdão 2611/2020 – Plenário: “o risco moral se refere à possibilidade de um agente econômico mudar o seu comportamento de acordo com os diferentes contextos nos quais ocorrem as transações. Em outras palavras, ocorre quando uma parte (concessionária) de uma transação pode tomar certas ações que afetem o resultado obtido pela segunda parte (Poder Concedente), mas que a segunda parte não pode monitorar perfeitamente”. Trata da possibilidade de o agente não agir de acordo com os interesses do principal, depois do contrato firmado.*

345. *Puschel¹⁹ explica que o risco moral existe quando surge uma situação, depois da assinatura contratual, que permita ao agente se beneficiar de informação que não era de conhecimento do principal ex ante e prejudica a eficiência contratual.*

346. *É ponto pacífico na teoria da regulação que os agentes econômicos reagem a incentivos, o que faz entrever que, dada a mudança das condições de atuação (e retornos associados a cada atitude) e a natural assimetria de informação entre regulador e regulado, existe a possibilidade de risco moral*

347. *Com as repactuações de concessões em crise (como as que estão em processo de relicitação), é possível que outros concessionários adotem comportamentos oportunistas, visando unicamente a obter maiores vantagens num contrato de concessão com o Poder Público Federal.*

348. *Naturalmente, não apenas as que estão com problemas correntes de solvência ou liquidez irão buscar um novo arranjo contratual gerador de valor, mas, potencialmente, outras concessionárias, dado o objetivo de maximização de resultados inerente à atividade. Assim, o risco moral está associado à assimetria de informações e ao risco de se gerar incentivos reversos. No caso da modernização de contratos em relicitação, a preocupação foi a de não sinalizar impunidade à descumprimentos contratuais e incentivo ao inadimplemento. Isso potencialmente causa incentivos inadequados ou seleção adversa.*

349. *Em termos da atuação direta do regulador, seus instrumentos (resoluções, contratos de concessão, regulamentos de concessão, processos sancionadores, termos de ajustamento de conduta, etc.) perderiam parte de sua eficácia, uma vez que, em tese, estariam sujeitos a futuras repactuações, fato que os agentes privados considerariam ao decidir suas próprias estratégias de atuação em face da demonstração de que o Poder Concedente não mais estaria disposto a levar a cabo o instituto da caducidade do contrato de concessão.*

350. *Portanto, não se pode ignorar o fato de que a proposta de repactuar contratos, não obstante os benefícios esperados, pode incentivar práticas que elevem o risco moral e a seleção adversa por parte dos agentes.*

¹⁹ O Moral Hazard (Risco Moral) E Os Contratos Complexos Com Assimetria Informacional: Uma Interpretação À Luz Dos Princípios Do Planejamento E Da Eficiência, Andre Puschel, em e-disciplinas USP – Relatório do seminário 3.

351. Assim, tendo em vista a possibilidade de repactuação em caso de baixo desempenho, pode haver um movimento no sentido de não realização de ações ou investimentos para que, em momento posterior, haja ajustes no contrato de concessão que alterem pontos considerados sensíveis ou inadequados. Há também risco de uma percepção de injustiça ou impunidade.

352. A mitigação dos riscos está discutida em seção adiante.

1.1.2. Risco sistêmico

353. A proposta de otimização deste contrato pode abrir a possibilidade de um oportunismo pós contratual em relação às demais concessionárias, já que perceberão a possibilidade de firmar acordos posteriores com o poder público a fim de remodelar contratos, gerando um risco moral sistêmico.

354. Também, existe a possibilidade de sinalização de incentivos inadequados a todo setor de concessões rodoviárias ao gerar uma seleção adversa nos futuros leilões de concessão de rodovias (pré-contratual, portanto). Os investidores que mais estariam propensos a participar do certame seriam aqueles que mais enxergam a possibilidade de renegociação ex post em função de mudanças nas condições econômicas ou de desempenho da concessão. Ademais, os maiores lances tenderiam a ser dos investidores que mais acreditam na geração de valor em função dessas repactuações, o que poderia comprometer a alocação eficiente da operação das infraestruturas aos investidores mais aptos.

355. A materialização desse risco levaria, ainda, à potencial violação à isonomia, pois, em vez de o poder público realizar uma nova licitação, novas obras seriam incluídas no contrato sem que terceiros pudessem ter a oportunidade de concorrer para executá-las.

1.1.3. Risco Social

356. A análise de tomada de decisão e de riscos envolve tanto os riscos gerados pela decisão de repactuação tomada, quanto o risco de não fazer nada e manter a situação como está. Neste contexto, há que se falar em responsabilidade do gestor público, que envolve a ação e também a omissão.

357. Foram exploradas possíveis opções disponíveis e comparou-se com o status quo, que no caso da Eco101, é seguir para a relicitação, uma troca de concessionária amigável. A análise de vantajosidade feita no capítulo 3 deste relatório, comparou a solução de modernização do contrato com a situação atual de relicitação.

358. Aqui ponderamos o risco de não se tomar ação em relação a este contrato. Concluiu-se que a opção de não repactuar o contrato aponta para um risco social de não entregar valor à sociedade e demorar ainda mais, além de todos os anos em que o contrato não performou, para que os investimentos fossem feitos.

359. No momento presente, há uma percepção coletiva dos técnicos da área que devido a obstáculos que não foram imaginados na época da consecução da lei, o processo de relicitação se demonstrou demorado, com custos relevantes na concessão de um novo projeto, especialmente, no que tange à apuração das indenizações, das entregas dos verificadores independentes, da elaboração de novos estudos para licitação, que no setor de rodovias carrega relevante complexidade.

360. Somado a isso, a insustentabilidade financeira da concessão causada por fatores endógenos e exógenos afeta diretamente a prestação do serviço público adequado. Portanto, foi identificado um grande risco de omissão do dever de agir, com impactos negativos para o interesse público.

361. Assim, a relevância dos benefícios desta proposta de solução no âmbito de um ambiente consensual representa uma janela de oportunidade de grande valia e impõe ao gestor público uma ação, para se evitar o risco de omissão de dever de social. Assim, na visão de grande parte do grupo, o prosseguimento do processo de relicitação poderia trazer mais risco e prejuízos ao interesse público do que traria a solução desenhada.

1.1.4. Transparência e publicidade

362. Esta comissão de solução consensual envolve a administração pública e, em observância ao art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, deve atender ao princípio da publicidade. Assim, a comissão propõe uma série de medidas com o objetivo de trazer transparência à solução desenvolvida.

363. Durante toda a análise da questão, o Ministério dos Transportes manteve estreito contato com membros do poder executivo local e com as bancadas do Estado do Espírito Santo no Poder Legislativo.

364. Ademais, assim que a solução for homologado, o máximo de informações sobre o novo contrato e o processo competitivo serão imediatamente divulgados pela ANTT e pela Concessionária. Ainda, informações para o due diligence da SPE serão disponibilizadas aos interessados, como previsto no Termo de Autocomposição e detalhado na seção sobre o processo competitivo.

365. Adicionalmente, em especial durante os primeiros 3 anos do contrato, o período de transição, a Eco101 deverá conferir publicidade ao acordado e disponibilizar em sítio eletrônico específico informações sobre a execução contratual em linguagem simples e acessível ao usuário.

366. A Concessionária se compromete a apresentar, para conhecimento, a proposta para a comissão tripartite, regulamentada pela Resolução nº 5.938, de 04 de maio de 2021, composta por representantes da ANTT, dos usuários e da empresa delegatária, com a participação da sociedade civil, após aprovação do Plenário

367. Por fim, como o procedimento competitivo será desenvolvido em sede de sandbox regulatório, as definições especificamente acerca dos trâmites do procedimento competitivo receberão contribuições e podem vir a ser alteradas pelos subsídios recebidos

1.1.5. Outros riscos: legalidade, econômico-financeiros, operacionais e de litigância

368. Os riscos de legalidade identificados foram amplamente discutidos neste relatório na seção que discute o limite da mutabilidade dos contratos complexos e ainda das diretrizes do Acórdão 1.593/2023-Plenário.

369. Sobre os riscos econômicos e financeiros, seguindo a normatização vigente, o equilíbrio do contrato foi mantido. Foi também feita considerada a financiabilidade do projeto em análises da ANTT e da própria concessionária. Adicionalmente, o BNDES foi ouvido durante os trabalhos da comissão, vez que é o financiador da atual concessão.

370. Por fim, foi feita análise da sustentabilidade financeira do modelo adotado. A atualização da divisão de riscos entre poder público e concessionária, seguindo as melhores práticas da ANTT e internacionais também contribui para garantir a sustentabilidade econômico-financeira do projeto no longo prazo.

371. A vantagem obtida ao se realizar modificações contratuais vem justamente ao encontro do objetivo de reajustar o equilíbrio econômico-financeiro, de forma que a concessão passe a ser viável economicamente, alcance os parâmetros de segurança e receba os investimentos condizentes com níveis de serviço necessários.



372. *Adicionalmente foram discutidos os riscos operacionais, inerentes ao processo de concessão, tais como: assimetria de informações, dificuldades na aplicação de medidas de extinção antecipada do contrato pelo poder concedente (caducidade) e dificuldades com licenciamentos dos projetos.*

373. *O cenário de relicitação apresentando também carrega riscos se mostra ainda bastante otimista, tanto sob o aspecto de volume de obras, quanto ao prazo de que essas serão efetivamente entregues.*

374. *A tendência natural são prazos de execução mais estendidos para conclusão do processo licitatório, somados ao risco, de a rodovia, sem que sejam executadas as obras de ampliação de capacidade e recuperação, ter um deterioramento maior daqui 5 anos, quando for relicitada, e necessitar de investimentos mais robustos do que os planejados atualmente.*

375. *Soma-se ainda o risco de não haver interessados no leilão, causando uma maior demora na solução do problema, bem como, da situação macroeconômica do país no médio prazo não permitir a financiabilidade do projeto nos formatos atuais.*

376. *Como mitigadores destes riscos, a agência reguladora e o TCU, como fiscalizador, tem sempre trabalhado no sentido de fortalecer o desenho de leilões, contratos e da própria regulação. Neste sentido, foram as modernizações regulatórias foram trazidas a este contrato.*

377. *Os riscos de judicialização e litigância são inerentes ao Estado de Direito e a qualquer processo. Com o acréscimo do artigo 26 à LINDB, assim prestigiando um crescente movimento administrativista pela concertação administrativa. Com esse novo instrumento jurídico o Estado passa a contar com autorização legal, ampla e genérica para a adoção de meios consensuais de resolução de conflitos, inclusive para sanar irregularidades ou incertezas jurídicas na aplicação das normas de direito público. Portanto, a solução aqui proposta foi construída dentro de um ambiente previsto legalmente.*

1.1.1. Mitigação de riscos: como a solução proposta endereça os riscos

378. *Como discutido acima, os membros da comissão de solução consensual se debruçaram com atenção sobre a questão de riscos existentes na controvérsia envolvendo o contrato de concessão da Eco101. Assim, desenvolveu-se ferramentas e abordagens para endereçar e mitigar, na medida do possível, os riscos identificados.*

379. *O risco mais relevante abordado foi o risco moral que pode se estender e tornar-se um risco sistêmico. Para endereçar esses riscos há vários mitigadores possíveis.*

380. *Entende-se que um remédio efetivo seja o caráter excepcionalíssimo da solução aqui proposta. Está claro que a Portaria MT 848/2023 cria um espaço temporal para admissão de pedidos de otimizações contratuais, que se findou em 31/12/2023, sendo um crivo para impedir novos pedidos, o que mitiga esse risco. Dessa forma, parte-se do princípio de que essa janela aberta pelo poder concedente para a repactuação, tendo em vista os altos riscos que carrega, é excepcionalíssima, se não única. A renegociação só é passível de ser realizada, portanto, devido a uma conjuntura muito particular e prevista em política pública.*

381. *Ademais, a solução aqui proposta deixa claro em suas premissas e ao longo de toda fundamentação que de forma alguma se pretende estabelecer regras a serem adotadas para o caso geral de contratos em relicitação. Pelo contrário, o fato de se fazer necessária solução consensual para contratos sob a égide do instituto, lança luzes sobre a necessidade de aprimoramento do instituto de relicitação.*

382. *Nesse sentido, é ainda relevante dizer que essa solução não deve ser replicada em outros casos automaticamente, podendo sim servir de insumo para o aprimoramento normativo e*



regulatório. Por ser experimental, não é extensível a outros ativos em situação de inviabilidade financeira.

383. O próprio ambiente consensual também é mitigador de riscos: do risco moral, da legalidade e da análise de informações econômico-financeiras e regulatórias. Entendemos que as normas de análise de solução consensual, a discussão com a participação multilateral: do MT, do TCU, da ANTT e em alguns momentos da própria concessionária dão robustez às propostas, minimizam a assimetria de informações e assim contribuem para mitigar o risco moral. Os métodos alternativos de resolução de conflitos permitem uma maior celeridade na troca de informações e nas análises, tanto individuais como em grupo. Essa interação mais fluída, célere e num ambiente de confiança, possibilita o compartilhamento instantâneo de análises e dados, entre todos os atores e governança decisória e minimiza a assimetria de informações.

384. Nesse sistema consensual de solução de conflitos, os técnicos e membros da Comissão estão imbuídos de uma missão em comum: buscar uma solução seja totalmente modelada para endereçar as controvérsias do caso concreto, o que auxilia na construção de soluções viáveis para resolver um conjunto de problemas específicos.

385. Ademais, o ambiente de consensualismo tem como uma de suas vantagens a segurança jurídica, pois como é um processo voluntário e resolução é construída pelos próprios envolvidos há uma tendência à redução de questionamentos e judicializações posteriores.

386. Ainda, como mecanismos de mitigação de riscos, esta CSC definiu a imposição de um período de transição, com acompanhamento rígido da execução contratual, combinado com a penalidade de saída automática da concessionária em renegociação, em caso de descumprimento é também mitigador relevante de incentivo reverso.

387. Como principal mitigador será levar o contrato renegociado à apreciação e competição do mercado, em processo competitivo, análogo a um leilão completa os instrumentos que essa CSC desenvolveu para endereçar os principais riscos vislumbrados pela comissão.

388. Uma possível consequência da repactuação está numa eventual falha na avaliação dos termos e valores envolvidos. Assim, a avaliação pelo mercado tende a reduzir o risco de os valores e termos terem sido estabelecidos incorretamente pelas partes.

389. Ao se considerar que a proposta de modelo econômico-financeiro foi construída pela Eco101 em linha com uma expectativa de permanência na operação do ativo, mesmo com a análise promovida pelo ente regulador, não se pode rejeitar a possibilidade de que a referida proposição possa estar gerando algum excedente de valor ao ativo. Se houver um excedente de valor gerado pela condição acordada, o mercado terá condições e interesse de adquirir esse ativo nestas novas condições, e, portanto, esse excedente de valor poderá ser revertido em descontos tarifários em favor dos usuários da rodovia, além do pagamento de compensação devida ao operador anterior, que sairá do ativo sem auferir vantagem alguma.

390. Ainda, considerando-se o montante de alterações a serem feitas, afasta-se o risco de criação dos novos ditames contratuais, com alterações dessas cláusulas, puramente por negociação diretamente com a concessionária, mas sim oportunizando-se ao mercado a análise de interesse em um novo contrato, baseado em um estudo de projeto diferente daquele inicialmente licitado.

391. E, no caso, o grande diferencial é o contrato de concessão vigente, que já não possui valor nas condições em que se encontra, conforme já apontado pelas tentativas de relicitação, pré-caducidade e revisão quinquenal, será modernizado e levado a procedimento competitivo para troca do controle societário supervisionada pela ANTT. Isso mitigaria riscos de privilégio à atual concessionária, bem como evitaria que ela deixasse de arcar com suas ineficiências e valores

oferecidos no leilão, pois ela seria obrigada a levar o ativo a mercado, podendo perder sua titularidade.

392. Além disso, a proposta poderia garantir isonomia entre o poder público e o mercado, bem como abriria caminho à escolha de proposta mais vantajosa para administração, com a correção de eventuais distorções da proposta inicial da ECO101.

393. Sobre o processo competitivo, o que se propõe aqui é muito similar aos leilões já previstos em lei e realizados pelas agências reguladoras. Ademais, este será implementado em sede de Sandbox, para o qual também já existe normatização vigente.

394. Portanto, a proposta de procedimento competitivo delineada acima poderia não só mitigar riscos, mas também trazer mais eficiência ao atendimento do interesse público, conforme ditame constitucional.

395. Em uma situação como essa, é essencial avaliar cuidadosamente as circunstâncias, considerar as alternativas disponíveis e buscar um equilíbrio entre o interesse público, a proteção dos usuários da rodovia e a manutenção da integridade do processo de concessão. Ao se combinar a excepcionalidade da renegociação dos termos contratuais, com a discussão em âmbito consensual multilateral, com a imposição de penalidades e abertura para o mercado, entende-se que os benefícios da continuidade de prestação de serviço adequado sejam maiores que o risco moral residual.

Atendimento ao Acórdão 1.593/2023: Consulta

396. Em agosto de 2023, pouco antes da instauração da presente comissão de solução consensual em novembro de 2023, o Plenário respondeu à consulta do Ministério do Transporte e do Ministério de Portos e Aeroportos acerca da possibilidade de a União aceitar que uma concessionária desista da relicitação e quais critérios deveriam balizar o processo de renegociação do contrato.

397. Assim, faz-se aqui uma análise dos critérios e balizas definidos no Acórdão 1.593/2023 – TCU – Plenário, de 2 de agosto de 2023 em relação à solução aqui proposta.

398. Na verificação da aplicação do acordo ao caso concreto, cabe lembrar que a Eco101 solicitou a relicitação, mas que o aditivo ainda não foi assinado e está suspenso devido à instauração desta CSC. O acordo trata de desistência da relicitação, mas como há solicitação da Eco101 e aceite pelo poder público (como detalhado na seção 2.1), há aplicabilidade do acordo.

399. O Acórdão em seu item 9.2.4. 1 define os requisitos que o contratado (concessionário) deve preencher para a possibilidade de encerramento do processo de relicitação, por acordo de vontade entre as partes e definiu parâmetros para a aferição da juridicidade das repactuações:

i) Demonstração do interesse público e da aderência ao princípio da legalidade, destacando-se, em especial, os objetivos e os princípios que regem o Programa de Parcerias de Investimentos e o princípio da continuidade da prestação do serviço público (item 9.2.4.2 do Acórdão), bem como a manutenção dos objetivos da concessão original e do escopo da política pública formulada para o setor pelo Ministério competente (item 9.2.4.8 do Acórdão).

ii) Retomada, em prazo razoável, de obrigações de investimento e de níveis de prestação de serviço, adaptando-os, ainda que sob novo perfil ou configuração (item 9.2.4.4 do Acórdão);

iii) Manutenção, em relação ao contrato em vigor, da natureza do objeto contratual, do equilíbrio econômico-financeiro e dos princípios norteadores que fundamentaram a matriz de riscos (item 9.2.4.4 do Acórdão);

iii) *Realização de estudos para demonstrar a vantajosidade de celebrar um novo termo aditivo de readaptação do contrato de concessão vigente em vez de prosseguir com o processo de relicitação, tendo em vista o disposto no art. 26 da LINDB, o qual deverá ser encaminhado ao TCU, na forma dos arts. 8º e 17 da Lei de Relicitação (itens 9.2.4.6 e 9.2.4.13 do Acórdão);*

iv) *Garantia de viabilidade econômica, financeira e operacional de novo termo aditivo ao contrato de concessão vigente, considerando, em relação aos elementos que constarão do estudo de vantajosidade, pelo menos, aqueles previstos no art. 17, caput, e § 1º, incisos I a VI, da Lei nº 13.448/2017 (item 9.2.4.7 do Acórdão);*

v) *Inclusão de cláusulas atinentes à (a) renúncia do concessionário à rediscussão de controvérsias anteriores à assinatura do termo aditivo da relicitação; e ao (b) impedimento de requerimento de novo processo de relicitação.*

400. O subitem 9.2.4.1.1, *requer que não ter descumprido Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o poder concedente. Não há TAC descumprido na concessão da Eco101.*

401. O subitem 9.2.4.1.2 do Acórdão *impõe que a concessionária manifeste formalmente o interesse em permanecer prestando o serviço público objeto da vigente concessão. A Eco101 manifestou interesse na Proposta – Eco101 DS 1547-23 (SEI 18769433 peça 9).*

402. O subitem 9.2.4.2 do Acórdão *informa a necessidade de demonstração do interesse público e da aderência ao princípio da legalidade. O item 9.2.4.6. requer a realização de estudos para demonstrar a vantajosidade de celebrar um novo termo aditivo de readaptação do contrato de concessão vigente em vez de prosseguir com o processo de relicitação, tendo em vista o disposto no art. 26 da Lindb). A aderência ao princípio da legalidade foi feita no item 2.4 quando se discutiu os normativos que balizaram a solução aqui proposta, decisões e jurisprudências em casos similares, inclusive decisões do STF e o limite da mutabilidade dos contratos complexos.*

403. A solicitação de repactuação do Contrato de Concessão *foi precedida de análises técnicas e estudos que estabeleceram parâmetros de interesse público a serem observados, bem como analisaram a vantajosidade da proposta em comparação com o prosseguimento da relicitação. O Relatório GT ECO101 (peça 3) fez uma análise preliminar quanto ao atendimento do interesse público, e a próxima seção aborda o atendimento do interesse público, notadamente quanto à vantajosidade da solução e ainda do atendimento da política pública em vigor.*

404. O subitem 9.2.4.4 do Acórdão *estabelece como medida para o encerramento do processo de relicitação a formalização de um novo termo aditivo, apresentando algumas balizas que devem conformar o seu conteúdo.*

405. A primeira limitação ao conteúdo do novo termo aditivo *é a manutenção da "natureza do objeto contratual". A respeito, da fundamentação do Acórdão (vide §§ 46 a 57 do Voto Complementar do Ministro Relator), observa-se o entendimento do Plenário de que a imutabilidade do objeto contratual deve ser cotejada com as premissas que sustentam o critério de julgamento da licitação realizada, no caso concreto, o menor valor da tarifa, de modo a salvaguardar o princípio da concorrência (ou da licitação).*

406. Deste modo, e já avançando para a segunda limitação ao conteúdo do novo termo aditivo, *restou consignada a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em aderência ao critério de julgamento da licitação.*

407. Sobre estas duas limitações, *algumas ponderações fazem-se necessárias. A primeira é que a alteração de investimentos previstos no contrato original, seja por meio da supressão de algumas obras, seja por meio da inclusão de outras obras, não desnaturam a natureza do objeto contratual, se, ao final, os investimentos tiverem por escopo explorar a infraestrutura e a prestar*



serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade da rodovia do trecho em questão.

408. *Entende-se que a alteração dos investimentos estaria dentro do que o Tribunal, no subitem 9.2.4.4, entendeu por "sob novo perfil ou configuração". E, a respeito das alterações dos investimentos, trata-se de mecanismo de gestão contratual amplamente utilizado nos contratos de concessão administrados pela ANTT, por meio de consolidado sistema normativo regulatório. Ademais, há o instituto da revisão quinquenal, para a inclusão, substituição e exclusão de investimentos, o que também está sendo promovido no âmbito desta solução.*

409. *A segunda ponderação diz respeito ao valor da tarifa básica de pedágio no novo termo aditivo. No caso dos ativos em relicitação, a tarifa calculada pode ser inclusive superior à anterior ao processo, para que a concessionária consiga manter os parâmetros mínimos do Termo de Aditivo de Relicitação, conforme o art., 7º, da Resolução ANTT 5.926/2021:*

Art. 7º Na relicitação, a tarifa de pedágio a ser praticada será a tarifa vigente ou, excepcionalmente, demonstrada a insuficiência desta para conclusão do processo de relicitação, poderá ser fixada por negociação entre as partes.

410. *Assim, a diretriz de modicidade tarifária incutida na solução guarda consonância com a leitura do Acórdão, ocorre que, diferentemente do explicitado na decisão, há a formação de um novo equilíbrio econômico-financeiro para o projeto, quando da atualização dos investimentos obrigatórios, a utilização de percentual de crescimento de tráfego atualizado e da nova matriz de riscos. Na visão trazida e aquiescida do Ministério e da ANTT, uma leitura excessivamente restritiva da exigência de manutenção, em relação ao contrato em vigor, do equilíbrio econômico-financeiro inviabilizaria as repactuações e iria de encontro às premissas traçadas pelo próprio TCU.*

411. *Perante a aceitabilidade da ANTT em dar início ao processo de relicitação, houve reconhecimento que a configuração original de alguns contratos se tornou inviável e admite a repactuação como alternativa para a continuidade da concessão. Durante os trabalhos da comissão, foram realizadas diversas tentativas de modelagem partindo do equilíbrio econômico-financeiro original, que geraram VPLs negativos. De modo que no estágio deficitário em que se encontrava a concessão, ao manter o equilíbrio original, não foi possível garantir a viabilidade econômica do ativo.*

412. *Assim, no caso em tela, a continuidade da prestação do serviço e a garantia de viabilidade financeira passa pela celebração de um ajuste pautado em um novo equilíbrio, aparentemente indo em direção contrária ao disciplinado pelo Acórdão. Acontece que o Ministério e a ANTT defendem que não faria sentido ler a exigência de preservação do equilíbrio econômico-financeiro como um dever de repetição daquilo que constava do contrato original.*

413. *Até porque, tratando-se de uma concessão em processo de relicitação, a certeza que se tem é que o contrato original fracassou e perdeu a capacidade de realizar os objetivos públicos. Por isso, na visão do poder concedente, seu objeto deve ser preservado, mas suas condições precisam ser repactuadas.*

414. *O remédio para a formação desse novo equilíbrio também passa pelo mecanismo competitivo que o projeto será submetido, tendo em vista que será oportunizado ao mercado dar lances pelo ativo, em direção da busca de se colher a proposta mais vantajosa, situação esta que traz um novo elemento à conjuntura pensada no momento da elaboração do Acórdão e de suas balizas.*

415. *Outra limitação à alteração do contrato de concessão pelo novo termo aditivo diz respeito à necessidade de manutenção dos "princípios norteadores que fundamentaram a matriz de risco". Destaca-se, de logo, que o entendimento do TCU não é pela manutenção da atual matriz de*

risco, mas, sim, de seus princípios norteadores, o que infere – logicamente – a possibilidade de atualização da matriz de risco.

416. O princípio basilar que norteia a definição a respeito da responsabilidade pelos riscos contratuais é atribuí-la ao parceiro que tem melhores condições de gerenciar e contingenciar estes riscos, de modo a minorar, para ambas as partes, as consequências indesejáveis de eventos futuros e incertos.

417. Neste ponto, destaca-se que a regulação da ANTT, ao longo das etapas que compõem o programa de concessões, tem evoluído para incluir em seus contratos cláusulas que definam, de forma mais precisa, a matriz de risco contratual. A definição precisa dos eventos e da atribuição de responsabilidade, decerto, é medida regulatória que atende ao interesse público, já que minora eventual desgaste ao longo da execução contratual que possa ensejar litígios administrativos, judiciais e/ou arbitrais.

418. Assim, entende-se pela possibilidade de a proposta de solução em formação trazer uma nova matriz de riscos, desde que venha detalhar a matriz de risco original, inclusive no que respeita à atribuição de responsabilidade na hipótese de eventos imprevisíveis extraordinários, e, excepcionalmente, adaptá-la ao princípio basilar acima indicado.

419. Outra limitação à alteração do contrato de concessão pelo novo termo aditivo diz respeito ao aspecto temporal. O item 9.2.4.4 do Acórdão informa que o equacionamento da retomada dos investimentos dar-se-ia "durante o prazo remanescente do contrato de concessão em vigor". A respeito, há de se perquirir o alcance da expressão de modo a concluir, ou não, pela possibilidade de extensão do prazo contratual originalmente pactuado.

420. Importa destacar que o contrato de concessão original prevê expressamente a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, por até 25 anos, nas seguintes hipóteses: (i) por imposição do interesse público, devidamente justificado; (ii) em decorrência de força maior, devidamente comprovada; (iii) para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando exigidos pelo Poder Concedente novos investimentos ou serviços, não previstos no PER, ou em decorrência de sua alteração.

421. O prazo original da concessão foi alterado, com vistas a efetivar a modicidade tarifária e a garantir a financiabilidade do projeto, por ter concedido um novo equilíbrio econômico-financeiro, considerando que houve uma remodelação profunda do contrato original, levado a mercado.

422. A medida prevista no item 9.2.4.6 do Acórdão consiste na realização, para os setores ferroviário, rodoviário e aeroportuário, de estudos para demonstrar a vantajosidade de celebrar um novo termo aditivo de readaptação do contrato de concessão vigente em vez de prosseguir com o processo de relicitação (peça 55, parecer Una Partners). Isso será abordado no item 6.3.

423. Já o item 9.2.4.7 do Acórdão apresenta medida complementar à prevista no item anterior. Entendeu o TCU que é necessário que a administração conclua pela viabilidade econômica, financeira e operacional de novo termo aditivo. Esta conclusão deve decorrer da demonstração da capacidade econômico-financeira do concessionário originário para adimplir todas as obrigações que serão previstas. E esta demonstração deve ser resultar dos estudos de vantajosidade, que conterà, pelo menos, os elementos previstos no art. 17, caput, e § 1º, incisos I a VI, da Lei 13.448/2017.

424. À luz do entendimento firmado pelo TCU, então, há de ser elaborado, necessariamente, um estudo técnico, claro, preciso e suficiente a demonstrar a viabilidade econômico-financeira e operacional do novo termo aditivo. O estudo realizado no caso em tela versa sobre: (i) o cronograma de investimentos previstos; (ii) as estimativas dos custos e das despesas operacionais;

(iii) as estimativas de demanda; (iv) a modelagem econômico-financeira; (v) as diretrizes ambientais, quando exigíveis, observado o cronograma de investimentos; e (vi) as considerações sobre as principais questões jurídicas e regulatórias existentes.

425. A respeito, entende-se que, apesar de conterem alguns dos elementos que constam dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), que subsidiam as novas contratações de concessões, os estudos indicados pelo TCU no Acórdão 1593/2023 podem resultar de uma metodologia mais simplificada, considerando que se está diante da repactuação de um contrato de concessão já existente, em que são sabidos, ou, ao menos, mais previsíveis, diversos fatores que serão levados em conta à tomada de decisão.

426. Diferente da situação da estruturação de novos projetos, o caso em tela se refere a remodelação de um ativo já criado e um contrato em execução. De certo a concessão encontra-se sob nova configuração e modernizada, então as análises tecidas para a definição da solução foram baseadas em informações reais da concessão, tais projetos funcionais, projetos executivos, composições de custos, dados internos produzidos pela concessionária e verificados pela ANTT e Infra S.A., licenças ambientais, histórico de desapropriação, processos administrativos e judiciais, diferente de um novo ativo, que parte do zero de alguns das informações acima citadas. Esse fato permitiu ao poder concedente checagens e verificações mais direcionadas e céleres acerca dos estudos feitos

427. Com efeito, pensar o contrário, no sentido de que se faz necessário um estudo tão robusto quanto o EVTEA, que é justamente um dos gargalos da relicitação, iria não só de encontro à própria natureza do seu objeto, que apresenta contornos mais factíveis – já que se está repactuando um contrato já vigente –, como também contraria a própria inteligência de que todo o processo de solução consensual deva ser realizado de modo mais célere.

428. O próprio item 9.2.4.4 do Acórdão vaticina que a retomada dos investimentos se dê em "prazo razoável", de modo que tal condição temporal não se mostra possível, caso se entendesse pela necessidade de elaboração de EVTEA nos mesmos moldes praticados para a realização dos leilões de concessões.

429. O item 9.2.4.8 do Acórdão traz como medida necessária à celebração de novo termo aditivo em substituição ao termo aditivo de relicitação que ele seja aderente "à manutenção dos objetivos da concessão original e ao escopo da política pública formulada para o setor pelo ministério competente, considerada a necessária isonomia de tratamento em relação aos demais detentores de contratos de parceria do mesmo setor".

430. No que tange a isonomia, buscou-se alcançá-la por meio da troca de controle leiloada, oportunizando ao mercado a possibilidade de dar lances para o ativo.

431. Sobre esta medida, entende-se que os parâmetros de análise devem repousar nas orientações trazidas pelo Ministério dos Transportes, seja a que se encontra no Relatório GT ECO101 (SEI 18572670), seja a veiculada na Portaria 848/2023.

432. O item 9.2.4.9.1 do Acórdão indica que o novo termo aditivo deve conter cláusula de "renúncia aplicada ao concessionário à rediscussão de controvérsias anteriores à assinatura do termo aditivo da relicitação, no caso desta ser desfeita, a exemplo de demandas judiciais e arbitrais, sem afastar a possibilidade de que tais demandas sejam tratadas em uma possível resolução consensual entre o Poder Concedente e o concessionário originário".

433. Cuida-se de medida perfeitamente adequada ao ambiente negocial que precede a elaboração da proposta de solução e tem por finalidade extinguir as questões do contrato que estão sob litígio entre as partes, de modo a conferir maior segurança jurídica e maior eficiência na



execução contratual, o que, ao cabo, são elementos que vão ao encontro do atendimento do interesse público.

434. No item 9.2.4.9.2 do Acórdão discorre-se que o novo termo aditivo deve conter cláusula "de impedimento aplicada ao concessionário ao requerimento de novo processo de relicitação". Trata-se de medida que visa induzir o comportamento da concessionária a imbuir-se de todos os esforços ao adimplemento das obrigações contratuais repactuadas, já que as inexecuções que porventura venham ocorrer de forma sistematizada darão ensejo à instauração de processo de extinção antecipada consensual (descrita no item 5.3), sem que haja outra opção regulatória menos gravosa à concessionária.

435. As medidas indicadas no item 9.2.4.10 e 9.2.4.11 consistem na avaliação "acerca de incorporação de mecanismo para amortização de empreendimentos geradores de receitas não tarifárias" e "e de utilização da metodologia de fluxo de caixa marginal no estudo de vantajosidade para fins de garantia de equilíbrio econômico-financeiro". Cuida-se que essas análises foram realizadas pela área técnica da agência, quando da construção da proposta de solução.

436. O derradeiro item 9.2.4.13 indica que "os estudos de vantajosidade e o novo termo aditivo ao contrato de concessão vigente deverão ser encaminhados ao TCU, seguindo a lógica prevista nos arts. 8º e 17 da Lei 13.448/2017". Entende-se que a busca pela solução consensual por meio da Secex Consenso, cujo procedimento tem por finalidade a submissão da proposta de solução consensual ao Plenário do TCU, já pode ser o veículo por meio do qual os estudos e o novo termo aditivo são submetidos à apreciação da Corte de Contas.

Vantajosidade da Repactuação em relação ao prosseguimento da Relicitação

437. A opção pela continuidade do Contrato de Concessão e sua modernização foi fundamentada por ser mais vantajosa do que a manutenção do status quo, qual seja o prosseguimento do processo de relicitação, seguido da saída da Eco101 e entrada de nova concessionária. A análise da vantajosidade, como atendimento ao interesse público, preconizada nas Portarias MT nº 848/23 e 372/23 e pelo Acórdão 1.593/2023 – TCU-Plenário foi feita sob as perspectivas técnica, econômico-financeira e jurídica/regulatória.

Vantajosidade quanto à perspectiva técnica

438. Uma vantajosidade relevante da repactuação do contrato em relação à relicitação diz respeito à antecipação de investimentos. A modernização do contrato aqui proposta define a realização imediata de obras, com a previsão de 84,4 km de duplicações nos primeiros 3 anos, com início imediato das obras (PER, Anexo 2 do Termo de Autocomposição). Esta antecipação representa investimentos de aproximadamente R\$ 1,176 bilhão, nos 3 primeiros anos da modernização do contrato.

439. Em contraposição, o prosseguimento da relicitação implicaria aproximadamente 5 anos sem novos investimentos na rodovia (seção 2.2). No caso da Eco101, a Infra S.A está em fase de elaboração dos estudos para o leilão e se estima que o EVTEA seja entregue ao Ministério no último trimestre do ano de 2024. Mesmo considerando um cenário extremamente otimista sobre o andamento do processo dos estudos e procedimento licitatório, a assinatura de novo contrato de concessão não ocorreria antes do segundo trimestre do ano de 2026.

440. Considerando a concretização do cenário apresentado acima, a tendência é que os grandes investimentos de ampliação de capacidade e melhorias na rodovia sejam entregues aos usuários entre o 3º e 8º ano concessão, ou seja, entre os anos de 2029 e 2034, visto que tem sido esse o período de execução dos investimentos de ampliação de capacidade e melhorias previstos nos atuais estudos em desenvolvimento pela União.



441. Já no cenário da proposta de readaptação e otimização do contrato de concessão, é proposto o início de obras imediato e a continuidade da execução das obras em andamento pela concessionária no trecho. Detalhes do adiantamento das obras estão detalhadas no PER (Anexo 2 ao Termo de Autocomposição).

442. Espera-se ainda, a antecipação na redução de acidentes, com a duplicação imediata de trechos e com a manutenção do pavimento, além da antecipação na melhoria da fluidez da rodovia advinda das duplicações que trarão aumento de capacidade.

443. Vislumbra-se ainda uma redução de riscos na execução dos investimentos, pois a atual concessionária já conhece bem o trecho. Adicionalmente, não haverá necessidade de mobilização de nova concessionária e não há risco de novo leilão vazio, em caso de relicitação.

444. Além disso, as referidas obras de infraestrutura têm o potencial de gerar empregos diretos, indiretos e via efeito renda (que decorre de maior procura por produtos e serviços na sociedade em razão do aumento da renda dos beneficiários dos empregos diretos e indiretos). Espera-se a geração de 102.464 empregos, sendo 34.026 empregos diretos, 16.046 empregos indiretos e 52.392 empregos via efeito renda (calculadora de Empregos do Observatório Nacional de Transporte e Logística – ONTL).

445. Por fim, em estudo elaborado pela Una Partners e apresentado pela concessionária (peça 55), a consultoria UNA destacou: (i) a importância dos investimentos em infraestrutura para os processos de crescimento e desenvolvimento econômico, sobretudo em períodos de recuperação econômica, como é caso da economia brasileira; (ii) a contribuição direta dos investimentos previstos para a recuperação da economia, aumento da taxa de investimento e elevação do patamar das inversões em infraestrutura; (iii) externalidades positivas associadas à execução do Programa de Investimentos, com destaque para impactos no aumento de produção regional, crescimento na arrecadação de tributos e geração de empregos diretos e indiretos e ganhos de eficiência logística e (iv) a vantagem direta e indireta da repactuação contratual em comparação à relicitação, demonstrando-se a significância da vantagem monetária (VPL) decorrente da antecipação das externalidades positivas advindas da execução imediata dos investimentos, com maior concentração nos primeiros anos.

Vantajosidade quanto à perspectiva econômico-financeira

446. Do ponto de vista financeiro, a principal vantagem de se remodelar o atual contrato é que ele oferece tarifas de pedágio menores que as dos leilões recentes e as previstas nos estudos em andamento, conforme requisito da política pública (Portaria MT nº 848/23, art. 3º, VII e VIII e Portaria MT nº 327/23 art. 2º, IV).

447. As tarifas propostas na solução aqui desenvolvidas se iniciam em R\$ 7,10 para cada 100km de rodovia, e atingem, nos anos finais do contrato R\$ 16,55/100km (TKM para pista dupla).

448. Para se comparar com novos estudos, foi considerada a tarifa homogênea para Eco de R\$ 15,51/100 km (tarifa quilométrica média sem reclassificações tarifárias, mantendo o degrau tarifário inicial, à data base de jan/23). Os estudos da Infra S/A tem uma tarifa de R\$ 17,55/100 km, data base out/23. Trazendo as tarifas citadas à mesma data base (out/23), temos uma tarifa simulada de R\$ 16,06/100 km, 8,5% abaixo da média tarifária apresentada pela INFRA S/A (Anexo 7 ao termo de autocomposição).

449. Adicionalmente, verifica-se vantagem em relação à tarifa, quando em cenário de relicitação, por se tratar de um encerramento antecipado de um contrato de concessão, a concessionária faz jus a uma indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados, com impacto em aumento de tarifa em um novo leilão.

450. É importante salientar que a referida indenização será paga pelo projeto vencedor do novo certame, o novo EVTEA. Assim, a consideração da indenização no primeiro ano do novo EVTEA impacta diretamente no valor da nova tarifa, aumentando o valor de pedágio pago pelo usuário, representando uma desvantagem em relação a escolha da otimização contratual, já que neste último caso, como a concessão não seria extinta antecipadamente, não há de se falar na consideração no novo EVTEA de indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados.

451. Em termos de vantajosidade de tarifa, ainda há a questão do excedente tarifário. Durante o período de relicitação, a lei permite que a concessionária reduza investimentos. Há um ajuste da tarifa, mas ainda assim, existe um excedente tarifário. Esse possível excedente tarifário que seria cobrado pela concessionária também seria descontado da indenização, sendo em realidade pago pelo usuário por meio de tarifa. Ou seja, com o prosseguimento da relicitação, o usuário pagaria por meio de tarifa em dois momentos. Antecipadamente, quando do acúmulo do excedente tarifário, que ao fim abateria da indenização que a concessionária teria a receber, e quando da indenização a ser paga à concessionária no caso de novo leilão, cujo valor de indenização estaria embutido no modelo econômico-financeiro, incidindo mais uma vez em aumento de tarifa de pedágio a ser paga.

Vantajosidade quanto à perspectiva jurídica e regulatória

452. Como preconizado na política pública, a celebração do Termo Aditivo implicará na eliminação de situação contenciosa e na renúncia, pela Eco101, de sua pretensão em todos os processos administrativos e judiciais por ela ajuizados em relação às partes, inclusive nos casos em que já há decisão favorável à Concessionária sem trânsito em julgado. O termo de autocomposição e seus anexos listam todos os processos sendo renunciados pela Eco101.

453. As renúncias vêm acompanhadas de compromisso de pagamento de R\$ 49,45 milhões em multas (da Infinita Highway R\$ 23,45 milhões e Acordão 1477/2018 desconto de reequilíbrio concentrado no valor de R\$ 26 milhões) nos dois primeiros anos, em 3 parcelas (na assinatura do Termo de Autocomposição, 12 e 24 meses, após a assinatura do Termo Aditivo, em conta vinculada da concessão). Tais valores e processos renunciados, que constam detalhados e listados no capítulo Haveres e Deveres e no Termo de Autocomposição e anexos, representam vantajosidade, vez que a efetividade na cobrança de multas tem sido baixa.

454. As renúncias e compromisso da Eco101 de pagamento e de abdicar dos processos administrativos e judiciais²⁰ representam não só ganhos financeiros, mas também redução de custos regulatórios, de incerteza jurídica e eliminação de situação contenciosa. A proposta permite a redução dos custos jurídicos da ANTT e também do risco de judicialização futura decorrente de discordância nas análises dos processos administrativos.

455. A resolução destas questões representa vantagem em relação à relicitação, onde não há encerramento de contenciosos, podendo-se manter questões controvertidas em discussão via arbitragem, por muitos anos.

456. Destaca-se que nos casos de relicitação e saída de uma concessionária para entrada de outra, o cálculo e avaliação dos valores dos bens não amortizados também carrega uma série de complexidades: são trabalhosos, demorados e frequentemente judicializados. Evitar tais procedimentos representa ganhos para o poder público. A solução também oferece maior segurança jurídica em relação a estimativa de haveres e deveres, evitando potenciais litígios administrativos ou judiciais.

²⁰ No presente momento há processo de arbitragem em andamento entre a ANTT e Eco101.



457. No cenário apresentado, a proposta de otimização propõe uma série de ferramentas que permite tratar o passivo regulatório em cada contrato de concessão conforme detalhado no item dos Haveres e Deveres, bem como ressarcir a União pelos gastos incorridos decorrentes do processo de relicitação, além de ter como consequência a possibilidade de que o usuário não pague, via tarifa, pela indenização devida a União.

458. Em caso de descumprimento do presente termo, haverá uma saída expedita da atual concessionária e não há prejuízo na realização de novo leilão, pois os estudos para a contratação de um novo concessionário, já em execução pela Infra S.A não serão interrompidos. Assim, neste aspecto, não há desvantagem na repactuação do contrato;

459. Além da comparação com a relicitação, a modernização do contrato foi comparada com outras opções identificadas pela comissão, entre elas uma revisão quinquenal ampliada, renovação antecipada, entre outras (descritas na seção 4.2 deste relatório). Estas ideias se revelaram inviáveis ou menos vantajosas para o interesse público do que a modernização contratual aqui desenvolvida.

POSIÇÕES DIVERGENTES DOS MEMBROS DA COMISSÃO e MANIFESTAÇÃO DAS GOVERNANÇAS

460. A IN TCU 91/2022 prevê que a solução consensual elaborada deverá ser consensuada por todos os integrantes da comissão. O Acórdão 506/2024 – Plenário atualizou o normativo, considerando que o Plenário é a instância máxima de deliberação do TCU, cabendo a ele dirimir divergências técnicas entre as unidades de auditoria do Tribunal ou entre estas e o Ministério Público; e IN 97/2024 prevê que o art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Havendo concordância de todos os membros da CSC externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na CSC com a proposta de solução apresentada, o respectivo processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU para que, no prazo de até quinze dias, se manifeste sobre a referida proposta.

461. Desta forma, cabe relatar que a solução aqui a ser apresentada, a modernização do atual contrato de concessão da Eco101, precedida de procedimento competitivo, não conta com a concordância da Auditoria Especializada – AudRodovias, membro ativo da comissão.

462. Destaca-se também, que apesar da discordância, transparente e fundamentada durante todo o decorrer dos trabalhos, os auditores contribuíram de sobremaneira com a comissão, sempre apontando riscos relevantes e fazendo verificação de informações, planilhas, modelo econômico, entre outros.

463. Neste caso de modernização do contrato da Eco101, a decisão diz respeito à avaliação do equilíbrio entre risco e benefício. Sobre os benefícios, houve concordância de todos sobre as vantagens de se adiantar investimentos e à necessidade de equacionar situações contenciosas. Também houve convergência quanto à existência de riscos. O ponto discrepante foi sobre a forma de viabilizar investimentos nesta rodovia. A AudRodovias entende que os riscos e deficiências apontadas, especialmente considerando a amplitude das mudanças, se sobreporiam às vantagens potenciais, tendo sido apresentadas críticas aos fundamentos jurídicos e técnicos da proposta. Os outros membros da comissão acreditam que os benefícios e mitigadores de risco viabilizam a modernização como concebida.

464. Findo os trabalhos da Comissão, foi produzida a Minuta de Termo de Autocomposição, o presente relatório e seus anexos. Assim, esta documentação foi encaminhada aos membros da CSC: ANTT, Ministério dos Transportes e Concessionária Eco101. O material também foi encaminhado a Auditoria Especializada no TCU, AudRodoviaAviação, solicitando manifestação do



órgão de governança competente acerca do relatório final. A análise e manifestação das governanças internas de cada participante, com concordâncias ou discordâncias será anexada ao processo.

PROCESSOS CORRELACIONADOS NO TCU

465. Observando o disposto no art. 3º, IV da IN TCU nº 91/2022, a ANTT indicou e comentou (peça 8) os processos com temas correlatos neste Tribunal de Contas da União, que se encontram abertos ou encerrados. Neste sentido, houve a ratificação da admissão da presente solicitação, pelos Ministros Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus, como prevê o art. 6º, § 1º, da IN-TCU 91/2022.

466. Registra-se ainda que no âmbito da presente solução consensual, somente foram tratadas questões específicas do contrato para as quais não haja decisão de mérito no TCU, conforme definido na IN 91/2022 e que não há proposta de solução consensual que contrarie jurisprudência ou decisão deste Tribunal.

467. Para estes processos de controle externo em tramitação no TCU, cujo objeto em apuração tenha sido tratado neste TERMO e objetivamente consensuado entre as Partes, propõe-se aos relatores a suspensão durante a execução do presente TERMO e, após o seu integral cumprimento, será proposto arquivamento ao relator, por perda de objeto, nos termos do art. 168, III, do Regimento Interno do TCU, salvo em casos de fraude ou dolo.

CONCLUSÕES

468. A questão central que se apresentou à presente comissão é a de uma rodovia – BR101, no estado do Espírito Santo, que ficará sem investimentos e com manutenção reduzida, com a entrada da concessionária Eco101 em relicitação. A situação gera perdas para todos: para a população, especialmente para os usuários da rodovia, para o governo federal, para agência reguladora e para concessionária.

469. Assim, hoje a situação posta é que nos 10 anos da execução contratual a rodovia não recebeu os investimentos necessários e há pedido de devolução do trecho pela concessionária, tendo em vista a insustentabilidade financeira da operação.

470. Devido à crise econômica, as variáveis da matriz do contrato foram afetadas: as taxas de juros oferecidas pelo BNDES subiram, a demanda não se concretizou (ficou em torno de 22% abaixo da projetada) e o preço do principal insumo das rodovias, o asfalto, derivado do petróleo, subiu muito mais do que o IPCA (índice de correção das tarifas). Houve desafios com as licenças ambientais que não foram liberadas ou sofreram atrasos, com destaque para um trecho da rodovia dentro da reserva de Sooretama, onde a duplicação prevista não é autorizada pelo IBAMA. Somado a esses fatores, esses riscos eram integralmente alocados à concessionária, o que agravou a situação.

471. Este cenário levou o contrato à inviabilidade financeira, a redução do ritmo de obras e prejuízos recorrentes à concessionária Eco101. Assim, em 2023, houve a solicitação de relicitação por parte da companhia, ou seja, da devolução do trecho ao poder público para realização de novo leilão de concessão.

472. No atual processo do instituto da relicitação, estima-se que um novo leilão levaria, na melhor hipótese, 2 anos para ser concluído e mais 3 anos se passariam até o início da obrigação contratual de execução de obras, em caso de entrada de nova concessionária. Outra via de saída da Eco101 seria a caducidade, caminho que tem se mostrado sem viabilidade fática, cujos efeitos podem ser ainda mais negativos.

473. Nesse contexto específico, concluiu-se pela solução de renegociar e redesenhar o contrato, em caráter excepcional, para que a concessão passe a ser viável e sustentável

financeiramente, novos investimentos sejam feitos na rodovia e sejam incorporadas as melhores práticas regulatórias.

474. Assim, a solução desenvolvida por esta comissão de Solução Consensual, a ser submetida ao crivo do MPTCU e do Plenário desta Corte de contas é a reformulação do contrato original, com a reprogramação de investimentos (obras de duplicação, contornos urbanos, terceiras faixas, entre outras), concentrando investimentos exequíveis nos próximos 3 anos. Os valores das obras foram atualizados para refletir o aumento do valor de insumos e corresponder aos valores de mercado. A repactuação atinge também atualizações nas cláusulas de gestão do contrato com padronização aos moldes regulatórios atuais da ANTT, que incluem descontos para usuários frequentes, isenção para motos, adequação de nível de serviço e atendimento a padrões de ESG.

475. Assim, a equação econômico-financeiro foi reequilibrada e adotada nova TIR de 9,21%, utilizando-se metodologia vigente na ANTT. Haverá revisão da tarifa, e para adequação da modicidade tarifária haverá patamares tarifários e extensão do prazo do contrato por 10 anos, sem direito à prorrogação.

476. Para garantir a execução dos investimentos, haverá um período de transição de 3 anos, com fiscalização trimestral e previsão de Extinção Antecipada Consensual do contrato, no prazo máximo de 120 dias, em caso de descumprimento.

477. Por fim, em busca da isonomia, do dever de licitar em sentido amplo, da seleção de proposta mais vantajosa e da calibração desse novo desenho contratual, será promovida a possibilidade de uma troca de controle acionário em formato de leilão, i.e., o ativo remodelado será levado ao mercado concorrencial. Este processo competitivo será implementado em forma de sandbox regulatório e visa mitigar o risco de legalidade, risco moral e risco sistêmico identificados pela comissão.

478. Foi feita uma avaliação de haveres e deveres, equacionando um gargalo comum em trocas de concessionárias nas relicitações e mitigando os riscos regulatórios. Esse levantamento levou a um valor de saída da atual controladora de R\$ 320 milhões.

479. É importante ressaltar que a solução desenhada foi escolhida em meio a diversas tentativas de se remodelar o contrato de forma mais branda e guardando a maior conexão possível com contrato original, entretanto, nenhuma dessas tentativas foi frutífera para alcançar a viabilidade financeira do ativo. A opção de modernização contratual foi escolhida por ser a que traz mais valor à sociedade, à luz da política pública, se comparada a outras soluções disponíveis, incluindo a manutenção do procedimento de relicitação.

480. Dessa forma, importante destacar que a solução desenhada está longe de ser a ideal, visto que carrega riscos elevados, ocorre que quando feita uma comparação com outras alternativas estudadas é a situação que traz mais vantagens ao interesse público e a população.

481. Dentre os ganhos mais relevantes estão o adiantamento de obras em aproximadamente 5 anos, representando R\$ 1,78 bilhão de investimentos antecipados e aproximadamente R\$ 7,07 bilhões de investimentos em Capex, R\$ 3 bilhões em Opex ao longo do contrato.

482. Ainda como vantagem para o poder público, haverá o pagamento de R\$ 23,4 milhões em multas oriundas da Operação Infinita Highway e R\$ 26 milhões relativos ao valor decorrente de determinação contida no Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário referente a desconto concentrado do Fator D. O pagamento será feito em uma conta vinculada, para uso na rodovia, em 3 parcelas, tendo a primeira parcela vencimento na data de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses subsequentes. Há ainda a renúncia da concessionária a todos os litígios pré-existentes com pleitos da ordem de R\$ 280 milhões.



483. *É possível afirmar que essa renegociação só é passível de ser realizada diante de uma conjuntura específica e excepcional de Política Pública, histórica, econômica e de regulação, não podendo de forma alguma se ter a pretensão de que se torne uma prática, o que poderia acarretar efeitos negativos no cumprimento dos contratos de concessão e entregas à sociedade.*

484. *Nesse sentido, é ainda relevante dizer que essa solução não deve ser replicada em outros casos automaticamente, podendo sim servir de insumo para o aprimoramento normativo e regulatório. Assim, de forma alguma o que se pretende com este trabalho realizado é estabelecer regras a serem seguidas para contratos em relicitação, pelo contrário, o fato de se precisar de solução consensual para contratos sob a égide do instituto, lança luzes sobre a necessidade de uma atuação proativa para resolução dos gargalos anteriormente debatidos e relacionados à morosidade na finalização do procedimento, para que ele seja passível de cumprimento dentro dos prazos legais pelos atores responsáveis por cada etapa, a fim de ser alcançado seu objetivo precípuo insculpido na lei, de continuidade na prestação do serviço público adequado.*

485. *Ademais, os métodos alternativos de resolução de conflitos permitem uma maior celeridade na troca de informações e nas análises, tanto individuais como em grupo. Essa interação mais fluída e célere, possibilita que sejam alcançados resultados diferentes dos métodos tradicionais, que, em geral, tem ritos mais rígidos, demorados e grau de flexibilidade decisório menor do que os amparados no art. 26 da Lindb.*

486. *No âmbito da comissão de Solução Consensual foi discutida uma controvérsia que se estendia por um longo período, a baixa performance do contrato da Eco101, e que tiveram tentativas sem êxito de meios regulatórios tradicionais para tentar resolvê-la. Nesse sistema consensual de solução de conflitos, os técnicos e membros da Comissão estão imbuídos de uma missão em comum, buscar uma solução que seja totalmente modelada para endereçar as controvérsias do caso concreto, o que auxilia na construção de soluções viáveis para resolver um conjunto de problemas específicos.*

487. *Há uma percepção do grupo de que a situação posta acerca deste contrato de concessão se deve muito à curva de aprendizado do poder público brasileiro nas concessões de rodovias, de modo que mudanças robustas ocorreram na elaboração dos contratos ao longo dos anos, como as travas para os altos deságios nos leilões, criação de contas vinculadas, compartilhamento de riscos mais equânimes e proporcionais, introdução de Fluxo de Caixa Marginal e fatores, frutos de erros e acertos do Estado Brasileiro enquanto regulador de serviços públicos concedidos.*

488. *Espera-se, portanto, que com o constante aprimoramento das normas e procedimentos regulatórios, bem como com a instituição de mecanismos regulatórios para ajustes continuados, os contratos não precisem passar por alto grau de mutabilidade para permanecerem viáveis economicamente e performem, como ocorreu no caso objeto de estudo.*

489. *Cabe relatar que a solução aqui a ser apresentada, uma modernização do atual contrato de concessão da Eco101 combinada com procedimento competitivo, não conta com a concordância da Auditoria Especializada – AudRodovias, membro ativo da comissão. A Auditoria Especializada manifestou sua preocupação com os riscos gerados pela amplitude das mudanças no contrato e sustenta sua posição em instrução neste processo.*

490. *Como discutido neste relatório, os riscos são inerentes às decisões. Neste caso de modernização do contrato da Eco101, a decisão diz respeito à avaliação do equilíbrio entre risco e benefício. Sobre os benefícios, houve concordância de todos sobre as vantagens de se adiantar investimentos e à necessidade de equacionar situações contenciosas. Também houve convergência quanto à existência de riscos. O ponto discrepante foi sobre a forma de viabilizar investimentos nesta rodovia. A Auditoria entende que os riscos e a amplitude de mudanças são muito grandes. Os outros*



membros da comissão acreditam que os benefícios e mitigadores de risco viabilizam a modernização da forma como foi proposta.

491. Ante todo o exposto, obtidas as aprovações necessárias no âmbito das estruturas de decisão das entidades representadas nesta Comissão, entende-se pela submissão do presente relatório, acompanhado de seus Anexos, e das manifestações dos membros da comissão à manifestação do **Ministério Público junto ao TCU**, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, e ao Plenário desta corte de contas com proposta de que homologue a presente proposta de solução consensual para modernização do Contrato de Concessão da Eco101.

5. O MPTCU se manifestou nos seguintes termos:

Tem-se à frente Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes (ANTT) como “proposta de repactuação e reestruturação” (peça 1, p. 1) do contrato de concessão celebrado em 17/4/2013 com a Sociedade de Propósito Específico (SPE) ECO101 Concessionária de Rodovias S.A. para exploração de trecho da rodovia BR-101/ES/BA, desde a divisa entre o Rio de Janeiro e o Espírito Santo até o entroncamento com a rodovia BA-698 (peça 53), perpassando 26 municípios e estendendo-se por cerca de 475,9 km (peça 56, p. 12).

2. Compulsando os autos, conclui-se não haver uma controvérsia única a ser solucionada, e sim um feixe de impasses decorrentes do reiterado inadimplemento contratual por parte da concessionária. Nesse sentido, o relatório de solução consensual produzido pela comissão designada para esse fim (peça 104) assenta-se sobre quatro pilares:

a) extensão do prazo contratual, alteração no cronograma das obras, aumento da taxa interna de retorno (TIR), redução e substituição dos investimentos previstos e aumento dos custos a eles associados, resultando em tarifa de pedágio equivalente a 2,8 vezes o valor atual;

b) atualização dos mecanismos regulatórios do contrato, a fim de espelharem os da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe);

c) oferta de ações da SPE, aberta ao público e com preço fixo, para eventual transferência de seu controle societário, como forma de submeter o novo contrato a processo competitivo, sendo o critério para escolha do comprador a maior contraoferta em termos de redução na tarifa de pedágio; e

d) assunção e pagamento, pela SPE, de valores apurados em processos contenciosos administrativos e judiciais.

3. Definidos em processo negocial, infere-se que os vetores acima se revelam interdependentes, funcionando uns como contrapartidas dos demais. Mais especificamente, interessa ao Poder Concedente a realização dos investimentos e o pagamento das multas e demais valores devidos pela concessionária, e a esta, o aumento tarifário e a extensão do prazo da concessão. A eventual venda do controle acionário da ECO101 surge como forma de, simultaneamente, (i) evitar a apropriação, pelos atuais controladores da concessionária, sem competição, das vantagens do novo ajuste; (ii) aumentar a expectativa de que haja a devida execução contratual; (iii) possibilitar a obtenção de propostas mais vantajosas em termos de modicidade tarifária; e (iv) angariar recursos para a indenização de bens reversíveis supostamente não amortizados, para o caso de saída antecipada do atual concessionário.

4. Este pronunciamento enquadra-se no art. 8º, caput, da IN TCU 91/2022, com redação conferida pela IN TCU 97/2024, estruturando-se na forma adiante:

I – Natureza jurídica e efeitos da SSC

5. A natureza jurídica da decisão do TCU no âmbito de processos do tipo Solicitação de

Solução Consensual é magistralmente descrita pelo Exmº Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1.797/2023-Plenário:

106. *Avalio que a participação desta Corte no acordo, subscrevendo o “Termo de Autocomposição”, é, na realidade, um ato homologatório. Levado o negócio jurídico ao exame da Corte de Contas - subscrito por jurisdicionados que têm sobre si o dever de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal -, delibera-se em um juízo de juridicidade amplo. Tanto se ratifica a legalidade do objeto da negociação, quanto da sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, direcionada ao atendimento do interesse público primário.*

107. *Trata-se, em verdade, de um controle concomitante excepcionalíssimo, pari passu, com o ato controlado, necessário para conferir a estabilidade da emanção de vontades, em direito material. A participação do TCU nesses atos, assim, seria uma posição de “interveniente anuente”, porque não participa propriamente da transação, pois a eficácia do acordo não depende exatamente da participação do Tribunal. Existe, porém, um interesse direto da Corte como controladora e, apesar de não participar da formação de vontades propriamente dita, delibera amplificando exponencialmente a segurança jurídica do negócio, catalisando o apaziguamento da relação entre as partes.*

6. *A segurança jurídica associada à anuência do TCU opera sobre os riscos identificados pela Procuradoria Federal atuante junto à ANTT:*

*(...) **risco de responsabilização de gestores** em razão de atos praticados no exercício de suas atribuições funcionais, instaurados no âmbito do TCU em decorrência de decisões tomadas no campo da gestão contratual, o que termina por gerar insegurança jurídica e dificuldades na construção de consensos internos.*

21. *A remodelação contratual pretendida implica também **riscos específicos** decorrentes da alteração das obrigações estipuladas inicialmente, na ocasião da celebração do contrato de concessão, importa em alteração do equilíbrio econômico-financeiro e da matriz de risco inicialmente prevista na medida em que envolve, dentre outras alterações, a revisão dos custos associados aos serviços contratados e da taxa de retorno do projeto, mudanças na alocação do risco de demanda de tráfego - anteriormente de responsabilidade exclusiva da concessionária-, além da adoção de uma minuta contratual aderente ao modelo da 5ª Etapa de concessões, que prevê a adoção de um mecanismo de contas vinculadas, de um novo clausulado para a matriz de riscos, e de novas métricas para as penalidades aplicáveis por descumprimentos contratuais.*

22. *A remodelação contratual pretendida implica também **risco moral (moral hazard)** em relação às demais concessionárias (oportunismo pós contratual [sic]) diante da possibilidade de firmar acordos superiores com o Poder Público em relação aos atuais contratos de concessão.*

(peça 4, p. 7 - negrito e itálico no original, sublinhado acrescido)

7. *Repare-se que, apesar da alcunha, o chamado risco moral é um risco econômico calcado na estrutura de incentivos apresentada em relações do tipo agente-principal.*

8. *Volvendo ao cerne da análise, exsurge que os efeitos jurídicos da SSC se circunscrevem à esfera controladora da função administrativa, embora a decisão do TCU logicamente possa impactar outros aspectos da política pública (credibilidade da política de concessões etc.).*

9. *O apontamento é relevante, considerando-se que sobre o contrato em epígrafe tramita, como recorda a própria concessionária, ação civil pública movida pelo MPF (processo 5016859-74.2022.4.02.5001), no qual aquele Parquet “requer o ressarcimento integral da vantagem financeira auferida com reversão do valor para a tarifa do pedágio, a aplicação das sanções previstas no art. 19 da LAC de maneira proporcional e na extensão dos danos e o pagamento de danos morais coletivos”*



(peça 13, p. 1).

10. Os autos trazem notícia, ainda, de outros quatro processos judiciais movidos contra a incumbente (peça 6, pp. 9-10), entre ações populares e ações civis públicas. Com efeito, mesmo certos procedimentos classificáveis como pertencentes à seara administrativa, tais como investigações criminais, tampouco restariam prejudicados em vista do presente processo, considerando a natureza jurídica e o alcance dos efeitos da SSC:

2.2. Em 1/11/2017, o Ministério Público Federal interpôs representação, relatando os fatos apurados no Inquérito Civil Público nº 1.17.000.000575/2016-45, relacionados ao descumprimento de indicadores de qualidade da BR-101/ES/BA.

2.3. Em 11/4/2019, a Polícia Federal deflagrou a operação “*Infinita Highway*”, a qual teve como objeto supostos crimes relacionados à cobrança indevida de tarifas de pedágio, a partir da elaboração de laudos adulterados sobre a qualidade das rodovias.

(...)

2.7. Segundo os relatos dos acordos de não persecução penal firmados com o MPF, 7 (sete) funcionários da Eco101 admitiram a ocorrência de adulteração nos resultados dos levantamentos de campo, adulterações estas que possibilitaram a autorização da cobrança de pedágio pela ANTT, mesmo sem o atendimento dos parâmetros de desempenho exigidos.

2.10. Apesar do amplo e contínuo descumprimento contratual, a ECO101 passou praticamente ilesa a penalidades ou descontos tarifários, uma vez que, caso houvesse algum descumprimento, a Eco101 estaria sujeita a descontos tarifários a cada ano de apuração, porém os percentuais de desconto apurados pela ANTT se deram a partir de bases adulteradas e não condizentes com a realidade da rodovia.

(peça 5, pp. 1-2)

11. Este Ministério Público destaca que a minuta do Termo de Autocomposição estipula que a concessionária renuncia a “**todos** os processos administrativos e judiciais existentes, **em especial** os **listados** no Anexo 5” (peça 73, p. 19 - grifamos), o qual se intitularia “*Relação de processos judiciais e administrativos que serão encerrados*” (peça 73, p. 20). Todavia, o sobredito Anexo 5, espreado às peças 65, 67, 68 e 69 dos autos, não traz o rol de processos administrativos e judiciais, mas somente tabela com quantidade de processos e valores a eles associados.

12. Ainda que a renúncia seja ampla, e que o rol do Anexo 5 do Termo de Autocomposição seja, em princípio, meramente exemplificativo, o esforço de identificar tais processos atrai maior segurança jurídica para o ajuste, prevenindo, desse modo, controvérsias futuras.

13. O ajuste envolve, ainda, anular Processos Administrativos Sancionadores (PAS) no valor de R\$ 147,5 milhões; e, sobre os PAS restantes, “aplicar um desconto de 40%”, em aplicação analógica da Resolução ANTT 5.823/2018 (peça 73, p. 12).

14. Adverte-se a esse respeito, tal como consabido, que a anulação é ato administrativo vinculado, dependente da demonstração de irregularidade no objeto da anulação; demonstração essa faltante nos autos. Sabe-se, igualmente, que a aplicação analógica cinge-se de requisitos (lacuna, semelhança essencial, mesma razão jurídica), cuja observância torna-se ainda mais relevante quando sua efetivação tender em desfavor do erário.

15. Repare-se, igualmente, o fato de que as multas e demais penalidades a serem pagas pela concessionária reverterão a “uma conta vinculada, para uso na rodovia, em 3 parcelas” (peça 104, p. 5) - ou seja, os valores serão empregados pela própria concessionária no objeto da concessão. Novamente, ponderamos que a juridicidade dessa solução é, no mínimo, contestável, já

que esvazia o caráter punitivo das multas aplicadas, revertendo-as em capital posto à disposição do empreendimento, favorecendo a concessionária por seu próprio inadimplemento inicial. Opinamos, pois, ser necessário assegurar que o recolhimento das multas não beneficie a própria concessionária faltosa.

16. Por fim, impõe-se reiterar o entendimento expresso por representante da Consultoria Jurídica da União, mediante o Despacho 346/2023 (peça 37), no sentido de que: “todo e qualquer acordo que envolva a União no âmbito da referida câmara de solução consensual do TCU deve necessariamente contar com a autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Pasta correspondente, a teor do art. 1º e dos parágrafos da Lei nº 9.469, de 1997”, aspecto reforçado pelo recente Decreto 12.091/2024.

II - Arcabouço normativo aplicável à SSC

17. Espelhando uma mudança de paradigma doutrinário no âmbito do direito administrativo, caracterizada pelo rechaço de compreensões apriorísticas do interesse público e pelo reconhecimento da utilidade de uma postura dialógica, e não imperial, da administração pública em suas relações com agentes privados, em prol de soluções factíveis e mais eficientes, o legislador vem admitindo – particularmente por meio de alterações legislativas promovidas nos últimos dez anos – a autocomposição para a solução de controvérsias administrativas, vide os arts. 32 e ss. da Lei 13.140/2015; o art. 174 do Código de Processo Civil; o art. 26 da LINDB, introduzido em 2018; e, finalmente, os arts. 138, inciso II, e 151 a 154, todos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

18. Alinhando-se aos permissivos legais em apreço, o TCU editou a Instrução Normativa 91/2022, a qual institui “procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. Tão logo vigente, o ato normativo foi pontualmente atualizado pela IN TCU 92/2023.

19. Esse o quadro normativo vigente quando da autuação desta SSC em 18/9/2023.

20. Sobreveio-lhe, entretanto, inovação normativa consistente na Questão de Ordem 1/2024, resultante na IN 97/2024.

21. A aplicação dessa norma posterior é crucial ao caso em descortino: se repara, de plano, que a solicitação não subsistiria conforme a redação original do art. 8º da IN, faltando ao relatório de peça 74 (repetido à peça 104) a concordância então exigida não só das partes negociantes, mas de todos os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC) com a proposta de solução apresentada, inclusive dos auditores federais de controle externo que a compõem.

22. Observe-se que a referida regra destoava do processo decisório ordinário do TCU, onde as opiniões dos auditores, apesar de constituírem importante e indispensável elemento de informação e convencimento, não se revestem de conteúdo decisório, mesmo que sob a forma de espécie de poder de veto.

23. Nada obstante, entendemos que as alterações promovidas pela IN TCU 97/2024 cuidam de regras precipuamente ocupadas com a ordenação da atividade estatal de tutela, ainda que homologatória. Em outros termos, a nosso sentir a IN TCU 97/2024 conta com aplicação imediata, nos termos do art. 14 do CPC, por tratar-se de norma **processual**, consoante definição de Marcos Bernardes de Mello (Teoria do fato jurídico: Plano da Eficácia. São Paulo: 2007, p. 32.):

De direito formal, ao contrário, são as normas que regulam a forma dos atos jurídicos ou o modo de exercício dos direitos, que prescrevem, exclusivamente, ritos, prazos, competências e formas processuais. Estas não atribuem direitos passíveis de subjetivação, nem mesmo direitos transindividuais, apenas instituem instrumentos destinados à plena veridicidade do direito material.



24. Concluímos, assim, que à SSC em exame aplica-se a IN TCU 91/2022 em sua forma mais atual, isto é, com todas suas atualizações processuais.

25. Por tratar-se de serviço público provido mediante concessão administrativa, aplicam-se igualmente as Leis 8.987/1995 e 13.448/2017 (diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria), além do regramento infralegal relativo à matéria.

III – Histórico fático-processual

26. Em 17/4/2013, a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Eco101, constituída pelo consórcio de empresas vencedor do certame licitatório, firmou com a União, por intermédio da ANTT, contrato de concessão para explorar o trecho rodoviário em apreço, comprometendo-se à execução dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação e melhorias do trecho concedido, conforme Programa de Exploração da Rodovia (PER), pelo prazo de 25 anos (peça 53). A cobrança de pedágio iniciou-se em 18/5/2014 (peça 10, p. 1).

27. Sobre as “notórias dificuldades enfrentadas pela referida concessão” (peça 1), a ANTT esclarece traduzirem-se em 265 infrações acumuladas até 2020 (7º ano da concessão), ponderando adicionalmente “que a aplicação de penalidades desde o início do contrato não se refletiu na melhoria dos serviços prestados pela Concessionária” (peça 54, p. 3).

28. Com efeito, em relatório de 2020, a Agência nos reporta que a **inexecução** das obras obrigatórias nos quarto, quinto e sexto anos da concessão foram de 91,85%, 94,28% e 89,64%, respectivamente (peça 54, p. 3), acrescentando:

Ainda, no Parecer nº 338/2019/GEFIR/SUINF/DIR, a GEFIR ressalta que apesar de não ter havido uma paralisação dos serviços, do 4º ao 6º ano de concessão a Concessionária ECO101 apresentou uma **execução média de somente 10% dos investimentos previstos**, o que **não demonstra o esforço ou intenção de cumprimento do contrato**.

Informa ainda que é justificativa recorrente da Concessionária, com relação a inexecução das obras de duplicação, o atraso na emissão da licença ambiental, todavia, após avaliações, a Concessionária **ECO101 foi considerada como responsável pela demora na obtenção da licença ambiental** dos trechos Norte e Sul.

Outrossim, destaca que a Concessionária atua de forma protelatória para postergar a execução das obras, onde cita como exemplo, a implantação das obras de vias laterais, sendo que, **até a presente data, não apresentou os projetos executivos**.

(...)

A GEFIR menciona que o Desconto de Reequilíbrio apresentado na tabela acima reflete que a Concessionária não tem executado os serviços de recuperação da rodovia de modo satisfatório, bem como não executou obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego, operando em nível de serviço acima do estabelecido no PER.

Por derradeiro, a GEFIR conclui em seu Parecer nº 338/2019/GEFIR/SUINF/DIR que o desempenho da Concessionária ECO101 encontra-se inadequado em relação às suas obrigações contratuais conforme os padrões exigidos pelo contrato e PER, devido ao elevado número de penalidades, que representa o descumprimento de cláusulas contratuais, bem como da inexpressiva execução das obrigações de investimento e do não atendimento aos parâmetros de desempenho mínimos dos elementos da rodovia, que comprometem o serviço prestado ao usuário, tendo-se, portanto, fatos indicativos para a abertura do processo de caducidade.

(peça 54, pp. 3-4)

29. Sobre tema primordial à segurança e conforto dos usuários, a concessionária

revela que, dos 446,8 km que deveria ter duplicado (peça 56, p. 12) até o décimo ano da concessão (2023), duplicou meros 2,5 quilômetros “em Anchieta (...), Ibiraçu (4,5 quilômetros), João Neiva (2,7 quilômetros), Contorno de Iconha (7,8 quilômetros) e 30 quilômetros entre os municípios de Viana, Vila Velha e Guarapari” (peça 55, p. 32).

30. Ao pífio desempenho da incumbente quanto à execução contratual, em 15/7/2022 seguiu-se pedido da concessionária para relicitação do contrato em tela (peça 3, p. 1), escudado no art. 13 e seguintes da Lei 13.448/2017.

31. Naquele primeiro momento, anotou-se que a ECO101 “opta por manter os processos judiciais e arbitrais em curso, requerendo alegados e diversos reequilíbrios, não reconhecidos pelo poder público” (peça 3, p. 2). Em momento mais recente (peça 13), a SPE se comprometeu ao pagamento de “multas pela prática da infração administrativa de ‘prestação de informações inverídicas’ (peça 13, p. 4) e a indenizar o dano por si causado à União – neste último caso, desde que a quantia seja revertida integralmente em investimentos incorporados à concessão” (peça 13, p. 12).

32. O requerimento tendente à relicitação obteve impulso favorável mediante Portaria MT 1.649/2022 (cf. peça 4, p. 4), tendo sido qualificada por meio do Decreto 11.539/2023 (peça 3, p. 1).

33. Por força do art. 15, inciso II, da Lei 13.448/2017, a relicitação acolhida teria por efeito a “suspensão das obrigações de investimento vincendas a partir da celebração do termo aditivo” dela advindo. Com efeito, conforme documentos providos pela SecexConsenso, trata-se do terceiro termo aditivo ao contrato de concessão, firmado em 29/8/2023 e que entraria em vigor após 180 dias “da publicação de seu extrato no Diário Oficial da União” (cláusula 13.1), ocorrida em 31/8/2023 (Edição 167 do DOU, de 31/08/2023, Sessão 3, p. 174). O termo a quo da vigência, portanto, recairia em 27/2/2024.

34. Sem embargos, em 26/2/2024, celebrou-se quarto termo aditivo ao contrato, com vigência imediata e postergando por outros 120 dias (cláusula 1.1) a vigência do aditivo que instituiu a relicitação. Assim, deduz-se que a vigência do termo de relicitação foi adiado para 26/6/2024.

35. Por último, quinto termo aditivo, firmado em 24/6/2024 e com vigência a partir da “data da divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)” (cláusula 2.1) estendeu por adicionais sessenta dias a vigência original da relicitação. Nesse passo, tendo a aludida divulgação sido substituída por publicação no DOU de 26/06/2024 (edição 121, Seção 3, p. 136), infere-se que a vigência do termo que estipula a relicitação foi dilatada até 24/8/2024.

36. Não obstante o decreto presidencial de 31/5/2023 ter qualificado a concessão em tela para relicitação, a agência reguladora ingressou com a presente SSC em 18/9/2023, postulando a homologação da “proposta de repactuação e reestruturação do contrato” ora em análise.

37. O expediente que encaminha a solicitação esclarece ter sido constituído grupo de trabalho no âmbito do MT para “estudar a viabilidade de acordo consensual [sic]” (peça 1, p. 1) relativamente à concessão. Aduz que a concessionária ECO101 apresentou “proposta de repactuação do contrato”, a qual teria sido objeto de estudos pela ANTT (peça 1, p. 1).

38. Nesse ínterim, o corpo técnico do Tribunal realizou auditoria na concessão em referência (TC 024.813/2017-6), contando o processo com instrução de mérito e pronunciamento da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (30/1/2023) propugnando que:



14.1. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 4º, inciso I, e 7º, § 3º, incisos II e III, da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no prazo de 60 dias:

14.1.1. mediante revisão extraordinária dos contratos de concessão das rodovias BR116/324/BA (a cargo da ViaBahia) e BR-101/ES/BA (Eco101), adote, de forma concentrada, pelo período de um ano, as providências necessárias à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente da obrigação de ajuste tarifário relacionado às diferenças de receita auferidas em razão da defasagem na aplicação dos descontos de reequilíbrios, em observância ao art. 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995;

14.1.2. mediante revisão extraordinária dos contratos de concessão da 3ª etapa do Procrofe (Concebra, CRO, Eco101, MGO, MSVia, Via040 e ViaBahia), adote as providências necessárias à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente da obrigação de ajuste tarifário relacionado à redução dos encargos das concessionárias para os serviços da frente de recuperação e manutenção de novas pistas cujas entregas das obras foram atrasadas em relação ao cronograma que orientou a formulação das propostas, em observância ao art. 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995;

(TC 024.813/2017-6, peça 302., p. 34-35)

39. A petição inaugural da presente SSC consiste, em verdade, na peça 4 destes autos, em que a entidade legitimada expõe, com propriedade, o preenchimento dos requisitos formais da IN TCU 91/2022. Destacamos trecho em que a agência reguladora evidencia o interesse processual exigido pelo art. 3º, inciso II, in fine, da IN TCU 91/2022 (“especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução”):

2.9. Entretanto, diversos parâmetros de desempenho não foram atingidos pela ECO101. Todavia, os relatórios encaminhados à ANTT não retratavam essa realidade. Tais fatos ocorreram nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

2.10. Apesar do amplo e contínuo descumprimento contratual, a ECO101 passou praticamente ilesa a penalidades ou descontos tarifários, uma vez que, caso houvesse algum descumprimento, a Eco101 estaria sujeita a descontos tarifários a cada ano de apuração, porém os percentuais de desconto apurados pela ANTT se deram a partir de bases adulteradas e não condizentes com a realidade da rodovia.

2.11. Em 11/05/2023, ocorreu uma reunião entre ANTT e ECO101 que teve como pauta a possibilidade de celebração de compromisso administrativo, instrumento previsto na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), com o intuito de pôr fim a irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, conforme previsto no art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (SEI 17105865).

(...)

2.12. Em levantamento preliminar, foi identificado que o fato discutido teria repercussão relacionada à emissão de 35 (trinta e cinco) autos de infração, com base no art. 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, decorrente de 35 (trinta e cinco) relatórios de monitoração entregues à ANTT no período de 2014 a 2018, com possível adulteração, acrescido de desconto tarifário atinente à aplicação do Fator D e a implicação sobre os trabalhos iniciais.

2.13. Posteriormente foi proposto pela Concessionária, para não haver margem de questionamentos, que fossem listados 46 (quarenta e seis) relatórios de monitoração, tendo em vista que não se tem clareza no alcance das alterações praticadas.

2.14. Com base na LINDB, e tendo em vista o exposto acima, a possível celebração do



Compromisso Administrativo teria por objetivo o saneamento dos indícios de irregularidades concernente a inclusão de informações incorretas nos relatórios de monitoração apresentados à ANTT no período de 2014 a 2018.

(...)

2.16. No entanto, mesmo após inúmeras tratativas e de uma busca ao resultado prático mais efetivo, o caso permanece em aberto, carecendo de uma solução que seja benéfica para a União, ANTT, Concessionária e Usuários.

(peça 5, pp. 2-3)

40. Nessa seara, opinamos por que a entabulação de acordo prévio (termo aditivo de relicitação), pendente de entrada em vigor, não deve ser considerada impeditiva do interesse de agir da ANTT nesta SSC. É consabido que, em procedimentos de jurisdição voluntária, não há preempção da faculdade de os administrados pleitearem a homologação da autocomposição de seus interesses disponíveis.

41. Em instrução inicial, a SecexConsenso propôs a admissibilidade prévia da solicitação, nos termos do art. 4º da IN 91/2024 (peças 14-15). O Ministro Presidente, em seguida, acompanhou o entendimento da unidade (peça 16), com fundamento no art. 5º da mesma instrução normativa.

42. Ademais, determinou o encaminhamento do feito aos Exm^{os}. Mins. Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus, que ratificaram o juízo de admissibilidade mediante os despachos de peças 17 e 18, nos termos do art. 6º, § 1º, da IN 91/2024.

43. Os membros da CSC de que trata o art. 7º da citada IN foram designados pela Portaria 37/2023 (peça 52). Além da ANTT, do Ministério dos Transporte e da concessionária (art. 7º, § 1º, inciso III, da referida IN), a comissão foi composta por representante da SecexConsenso (art. 7º, § 1º, inciso I) e da SecexInfra.

44. O prazo para elaboração de eventual proposta de solução, regulamentado pelo art. 7º, § 4º, da IN TCU 91/2024, foi objeto de pedido dilatório pela SecexConsenso (peça 49), acolhido pelo Ministro Presidente à peça 51.

45. A aludida proposta de solução consensual veio na forma de relatório de solicitação de solução consensual (peça 74, reproduzido à peça 104), não tendo sido subscrita pelo representante da SecexInfra.

46. Nos termos do novel § 6º do art. 7º da IN 91/2024, a divergência da Seinfra em relação à proposta de solução consensual veio fundamentada em unânimes manifestações do auditor (peça 92), diretor (peça 93) e titular da AudRodovias (peça 94).

47. O posicionamento da SecexConsenso, a seu turno, encontra-se às peças 105-107. O mérito de cada manifestação será examinado adiante neste parecer.

48. Invertendo-se as disposições do art. 9º da multicitada IN por sugestão da SecexConsenso, o sorteio de Ministro Relator para este feito (peça 109) precedeu o envio dos autos ao Parquet (peça 111).

IV – Entendimento das unidades técnicas e do Parquet

49. Este segmento do parecer busca apresentar a síntese do relatório da CSC (peças 74 e 104) e da minuta do Termo de Autocomposição (peça 73), sucedendo-se as análises da AudRodovias e da SecexConsenso, intercaladas com as considerações deste Parquet.

50. Em linhas gerais, o resultado das negociações havidas no âmbito da CSC, é

apresentado na introdução do relatório que o consolida (peça 104):

17. O novo desenho contratual propõe a reprogramação de investimentos, com 180 km de obras de duplicação, execução de 2 contornos urbanos, terceiras faixas, entre outras, concentrando investimentos exequíveis nos próximos 3 anos. Os valores dos investimentos foram atualizados para refletir o aumento do valor de insumos e corresponder aos valores de mercado. Assim, a equação econômico-financeiro foi reequilibrada e adotada nova TIR de 9,21%, utilizando-se metodologia vigente na ANTT. Haverá revisão da tarifa, e para adequação da modicidade tarifária, haverá patamares tarifários. A tarifa final e média estão abaixo do estimado para um novo leilão. Por fim, para que a tarifa comporte todos os investimentos, o prazo será de 24 anos, sem direito à prorrogação.

18. A atualização nas cláusulas de gestão do contrato com padronização aos moldes regulatórios atuais da ANTT, que incluem descontos para usuários frequentes, isenção para motos, adequação do nível de serviço e o atendimento a padrões de ESG. (...)

19. Para garantir a execução dos investimentos propostos, haverá um período de transição de 3 anos, quando a fiscalização será trimestral. No caso de descumprimentos há previsão de Extinção Antecipada Consensual, no prazo máximo de 120 dias. Esta cláusula de extinção é importante porque o peso pelo descumprimento das cláusulas aqui propostas recai tão-somente para a concessionária. Ou seja, está sendo dada uma oportunidade para redesenhar o contrato, sob a condição estrita da concessionária cumprir com o cronograma de investimentos em um prazo de 3 anos. As obras deverão ter, portanto, o seu início de forma imediata, não havendo solução de descontinuidade na prestação dos serviços e execução de obras.

20. Por fim, em busca da isonomia, do dever de licitar em sentido amplo, da seleção de proposta mais vantajosa e da calibração desse novo desenho, será promovida a possibilidade de uma troca de controle acionário em formato de leilão (levando a mercado concorrencial o ativo remodelado), implementado em forma de sandbox regulatório. O mecanismo competitivo visa mitigar os riscos de legalidade, risco moral e risco sistêmico identificados pela comissão.

(...)

22. Ainda como vantagem para o poder público, haverá o pagamento de R\$ 23,4 milhões em multas oriundas da Operação Infinita Highway e R\$ 26 milhões relativos ao valor decorrente de determinação contida no Acórdão 1.447/2018 – TCU-Plenário referente a desconto concentrado do Fator D. O pagamento será feito em uma conta vinculada, para uso na rodovia, em 3 parcelas, tendo a primeira parcela vencimento na data de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses subsequentes. Há ainda a renúncia da concessionária a todos os litígios pré-existentes com pleitos da ordem de R\$ 280 milhões.

(peça 104, p. 4-5)

51. Embora informativo, o resumo acima, bem assim o relatório de peças 74 e 104, mostram-se fundamentalmente incompletos, não contemplando a necessária comparação com o contrato vigente, sem o que não se identificam os investimentos desprogramados, a magnitude do aumento da taxa de retorno etc. Esse esforço comparativo é empreendido adiante, ao longo deste parecer.

52. A equipe da AudRodoviaAviação opõe-se à proposta consensuada, registrando seus argumentos à peça 92. O Diretor da AudRodoviaAviação encampa a conclusão da equipe, dedicando-se a “reforçar a ausência de suporte legal para a proposta do acordo” (peça 93, p. 1), máxime quanto à motivação evocada pela ANTT para sua celebração. A Auditora-Chefe titular da unidade, em despacho de peça 94, acompanha a proposta de rejeição do termo de conciliação de peça

74.

53. A SecexConsenso, a seu turno, reitera sua proposta de acolhimento do relatório de solução consensual (peça 104) por meio das manifestações de peças 105-107.

54. Para fins deste parecer, agrupamos as preocupações da unidade especializada em seis tópicos: a) limites da mutabilidade contratual e parâmetros do Acórdão 1.593/2023-Plenário; b) sinalagma do contrato; c) cronograma e composição dos investimentos; d) riscos à competitividade na transferência do controle acionário da concessionária; e) riscos sistêmicos (risco moral e seleção adversa); e f) necessidade de realização de consulta pública.

Limites da mutabilidade contratual e parâmetros do Acórdão 1.593/2023-Plenário

55. Em síntese, a AudRodoviaAviação pondera que “As alterações pretendidas encontram-se muito além dos limites de mutabilidade dos contratos de concessão” (peça 92, p. 6). A SecexConsenso enfrenta a questão, concluindo ter balizado o limite da mutabilidade pelas peculiaridades do caso concreto (peça 105, p. 4).

56. Contribuindo com a discussão jurídica, este Ministério Público passa a examinar se a proposta em tela enseja alterações nos elementos do contrato, capazes de descaracterizá-lo.

57. De plano, observamos que permanecerão formalmente inalteradas as partes do contrato – a União como contratante e a ECO101 como contratada, apesar da possibilidade vir a ter seu controle acionário alienado.

58. Verifica-se, quanto ao seu objeto, ora a supressão de investimentos, ora a substituição de obras viárias (duplicações de via) por outras obras viárias (implantação de terceira faixa, acesso a municípios). Assim, diversamente dos casos em que investimentos alheios ao objeto do contrato são acrescidos, ou em que outros trechos ou atividades são atribuídos à incumbente, o objeto contratual em tela permanece essencialmente o mesmo, qual seja: “exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário” concedido (peça 53, p. 9).

59. Mais controversa, porém, é a questão levantada pela AudRodoviaAviação quanto ao terceiro elemento do contrato (a sua cláusula econômica), de que a tarifa a ser praticada, associada à dilação do prazo contratual, no caso de adoção da solução consensual proposta, seria divorciada da equação econômico-financeira inerente à proposta da licitante vencedora.

60. Nesse ponto, a CSC, no seu relatório (peça 104), admite que a proposta traz “a formação de um novo equilíbrio econômico-financeiro para o projeto, quando da atualização dos investimentos obrigatórios, a utilização de percentual de crescimento de tráfego atualizado e da nova matriz de riscos” (p. 61), em contradição, a princípio, com parâmetros definidos no Acórdão 1.593/2023-Plenário, que estabelecem, entre outras coisas, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e “dos princípios norteadores que fundamentaram a matriz de riscos” (item 9.2.4.4 do Acórdão) como requisitos para o encerramento de processo de relicitação e repactuação da concessão original.

61. A CSC pondera, porém, que:

410. (...) Na visão trazida e aquiescida do Ministério e da ANTT, uma leitura excessivamente restritiva da exigência de manutenção, em relação ao contrato em vigor, do equilíbrio econômico-financeiro inviabilizaria as repactuações e iria de encontro às premissas traçadas pelo próprio TCU.

411. *Perante a aceitabilidade da ANTT em dar início ao processo de relicitação, houve reconhecimento que a configuração original de alguns contratos se tornou inviável e admite a repactuação como alternativa para a continuidade da concessão. Durante os trabalhos da comissão, foram realizadas diversas tentativas de modelagem partindo do equilíbrio econômico-financeiro original, que geraram VPLs negativos. De modo que no estágio deficitário em que se encontrava a concessão, ao manter o equilíbrio original, não foi possível garantir a viabilidade econômica do ativo.*

412. *Assim, no caso em tela, a continuidade da prestação do serviço e a garantia de viabilidade financeira passa pela celebração de um ajuste pautado em um novo equilíbrio, aparentemente indo em direção contrária ao disciplinado pelo Acórdão. Acontece que o Ministério e a ANTT defendem que não faria sentido ler a exigência de preservação do equilíbrio econômico-financeiro como um dever de repetição daquilo que constava do contrato original.*

413. *Até porque, tratando-se de uma concessão em processo de relicitação, a certeza que se tem é que o contrato original fracassou e perdeu a capacidade de realizar os objetivos públicos. Por isso, na visão do poder concedente, seu objeto deve ser preservado, mas suas condições precisam ser repactuadas. (peça 104, p. 61)*

62. *Outro obstáculo relevante que a proposta encontra no Acórdão 1.593/2023-Plenário se dá quanto à extensão do prazo contratual pretendida (também com implicações sobre a equação econômico-financeira), já que a referida decisão restringe “o equacionamento da retomada”, ou a repactuação da concessão original, ao prazo remanescente do contrato de concessão em vigor.*

63. *A esse respeito, assim argumentou a CSC:*

420. *Importa destacar que o contrato de concessão original prevê expressamente a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, por até 25 anos, nas seguintes hipóteses: (i) por imposição do interesse público, devidamente justificado; (ii) em decorrência de força maior, devidamente comprovada; (iii) para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando exigidos pelo Poder Concedente novos investimentos ou serviços, não previstos no PER, ou em decorrência de sua alteração.*

421. *O prazo original da concessão foi alterado, com vistas a efetivar a modicidade tarifária e a garantir a financiabilidade do projeto, por ter concedido um novo equilíbrio econômico-financeiro, considerando que houve uma remodelação profunda do contrato original, levado a mercado.*

(peça 104, p. 62)

64. *Ainda a respeito da equação econômico-financeira, a SecexConsenso informa que a “exequibilidade dos investimentos propostos” demandou a atualização da TIR do projeto para 9,21% (peça 105, p. 2).*

65. *Foi-nos necessário aceder ao TC 003.499/2011-1 (peça 21, p. 67) para averiguar que a taxa originalmente aplicada ao fluxo de caixa que balizou o leilão da concessão foi de 8%. Pretende-se, portanto, incrementar em 15,13% a TIR do projeto, em comparação com a das planilhas que balizaram a licitação vencida pela ECO101.*

66. *A SecexConsenso pondera que as alterações contratuais propostas seriam justificáveis porquanto o contrato fora celebrado em “conjuntura econômico [sic] financeira (...) extremamente otimista” e porque “a empresa sofreu sim os impactos de seu lance no leilão e das mudanças na realidade do país” (ambas citações à peça 105, p. 4-5).*

67. *Imperioso recordar que a possibilidade de alteração da TIR em contratos de concessões rodoviárias foi objeto de ampla discussão no âmbito do TC 026.335/2007-4, ainda que em*



contexto distinto: trava-se da possibilidade alteração unilateral e em detrimento do parceiro privado. O processo em questão consistia em representação na qual a unidade técnica então propugnava ao Colegiado que se determinasse a revisão da TIR dos contratos da primeira rodada, firmados na segunda metade da década de 1990, e que contavam, segundo o novo contexto, com taxas aberrantes:

b.1) realize no prazo de 30 dias, estudos com o objetivo de verificar se as atuais concessões de rodovias federais exploradas pelas concessionárias NovaDutra, Concer, CRT, Ponte Rio-Niterói e Concepa estão equilíbrio econômico-financeiro **em face da rentabilidade contratual — taxa interna de retorno do investimento (TIR)**;

b.2) caso se verifique o desequilíbrio nos mencionados contratos, adote as providências necessárias a fim de **reequilibrar os contratos de concessão, fixando nova rentabilidade**;

(TC 026.335/2007-4, peça 1, p. 4 - grifamos)

68. Resumindo o evoluir daquela discussão, o Plenário do TCU resolveu, de forma unânime (Acórdão 2.927/2011, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), rechaçar a possibilidade de modificação da TIR, destacando-se o posicionamento de Voto do Ministro Raimundo Carreiro:

O custo de oportunidade do negócio, geralmente calculado pela metodologia do custo médio ponderado de capital, representa o sacrifício da empresa vencedora do certame para empreender a concessão, ela desistiu de aplicar os seus recursos financeiros e operacionais em outros investimentos, dedicando-os a prestação do serviço público contratado. Não se pode esquecer que um empreendedor, ao aplicar os seus recursos em uma dada alternativa, deixa de aplicá-los em outra. Não é razoável, pois, uma proposta de alteração baseada em mudanças futuras da economia, que refletiram no custo de oportunidade do negócio, apurado no início da contratação. Tal significaria uma abrupta intromissão no fluxo de caixa da empresa, não prevista e não esperada por ela, capaz de gerar uma instabilidade grave à sua regular gestão.

69. Vale rememorar que o entendimento acima reverberou amplamente na imprensa na época (e.g. www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/355421/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/355421/noticia.htm?sequence>²¹, ilustrativamente:

Título: O TCU quer rever o passado?

Autor:

Fonte: O Estado de São Paulo, 08/05/2011, Notas e informações, p. A3

O Tribunal de Contas da União (TCU) enveredaria por um terreno muito perigoso, se prevalecesse a proposta encampada pelo ministro Walton Alencar Rodrigues de rever os primeiros contratos de concessão de rodovias, firmados na década de 1990. A questão remonta a 2007, quando técnicos do TCU questionaram o fato de as concessionárias operarem com uma rentabilidade anual de 17% a 24% acima da inflação. Como o Estado noticiou (4/5), a proposta, que estava em pauta naquela Corte, não prosperou, graças ao alerta do ministro Raimundo Carreiro de que ela representava uma quebra unilateral de contratos, e teria consequências judiciais. Mais: a revisão de contratos, quando não há irregularidades, é incompatível com o Estado de Direito. Se acatada pelo plenário do TCU, repercutiria negativamente sobre a imagem do Brasil, além de causar grandes prejuízos à sociedade, em uma fase em que o País precisa de parcerias com o setor privado para levar a cabo as grandes obras de infraestrutura de que carece.

70. A ratio decidendi do precedente qualificado acima considera, pois, que

²¹ Acessado em 8/7/2024.



empresas que investem na economia brasileira em momentos de crise são beneficiadas, nos tempos seguintes, com sobrelucros merecidos. Já aqueles que investem em momentos de otimismo naturalmente arriscam-se a oscilações nas expectativas e aos cíclicos percalços do mercado. Assim se conceitua a locução “por sua conta e risco”, encontrável na definição estampada no art. 2º, inciso III, da Lei 8.987/1995:

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, **por sua conta e risco**, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (grifamos)*

71. Em essência, a preocupação com a equação econômico-financeira original, busca preservar a vantajosidade de um contrato tal como avençado, tanto para o Poder Público, como para o particular contratante, mas também, em casos como o presente, o próprio critério de julgamento da licitação realizada, com base no qual o arrematante se diferenciou dos demais contendores. Trata-se, portanto, de medida de preservação do princípio isonômico inerente ao processo licitatório.

72. O princípio da vantajosidade, per si, não parece obstar de modo absoluto a construção de soluções consensuais saneadoras de contrato de concessão que se tornara economicamente inviável, ainda que pela pactuação de um novo equilíbrio econômico-financeiro, particularmente como forma de possibilitar a implementação mais imediata de investimentos no objeto da concessão.

73. Isso não afasta, contudo, a necessidade de se bem ponderar os riscos envolvidos, em especial o risco moral desse tipo de iniciativa, do qual trataremos mais adiante.

74. Por outro lado, a pactuação de um novo equilíbrio econômico-financeiro que permita ao parceiro privado um retorno econômico superior àquele associado a sua proposta, por se tratar de condição não franqueada a outros particulares potencialmente interessados e, portanto, inequívoco tratamento favorecido, parece esbarrar no componente isonômico do dever constitucional de licitar e do próprio princípio da impessoalidade.

75. É justamente esse problema que o mecanismo competitivo idealizado na CSC se propõe a superar, conforme consignado no relatório à peça 104:

414. O remédio para a formação desse novo equilíbrio também passa pelo mecanismo competitivo que o projeto será submetido, tendo em vista que será oportunizado ao mercado dar lances pelo ativo, em direção da busca de se colher a proposta mais vantajosa, situação esta que traz um novo elemento à conjuntura pensada no momento da elaboração do Acórdão e de suas balizas. (peça 104, p. 61)

76. Pode se concluir, portanto, que a CSC invoca “o mecanismo competitivo” a que a nova pactuação seria submetida como possível fator de distinguishing, a justificar a relativização de disposições do Acórdão 1.593/2023-Plenário no caso concreto.

77. O MPTCU observa que a controvérsia merece detida atenção por seu grau de ineditismo.

78. O mecanismo competitivo e sua vantagem em face de uma nova licitação (por meio do procedimento de relicitação) é assim descrito pela CSC:

246. Foi pactuado que será realizado processo competitivo para seleção de proponente

interessada em assumir o controle da concessão, com oferta da Transferência Definitiva de Controle da SPE da Concessão da Eco101 ao mercado.

247. Entende-se que o processo de adequação contratual para troca total ou parcial de acionistas ou até da concessão em si, supervisionada pela ANTT, constitui-se como alternativa eficaz e legal ao processo de repactuação em curso, para fins de mitigação de riscos morais, sistêmicos e assimetrias de informações. Este foi definido como um instrumento de validação das condições acordadas, especialmente após as profundas atualizações na modelagem econômico-financeira desenvolvidas pela solução consensual.

248. O procedimento competitivo como aqui proposto será útil à sociedade e atende o interesse público, pois será um processo célere, realizado em menos de 6 meses, ao passo que o atual procedimento de relicitação tem sido moroso, levando em torno de 5 anos. Ademais, seriam reduzidas as externalidades negativas decorrentes de uma mudança de concessionária pois haverá continuidade na prestação do serviço público e a manutenção dos empregos hoje existentes.

(...)

271. A relicitação fala de um processo de rescisão e saída amigável, então resta claro que se o processo desenha a saída da atual concessionária, não faz sentido que ela participe do novo certame. Já a repactuação aqui proposta parte de um ponto totalmente diverso: parte da premissa que é vantajoso para o poder público continuar com a mesma concessionária, para possibilitar execução de obras imediata. O processo competitivo aqui proposto não tem a função de necessariamente selecionar nova concessionária, mas abrir a possibilidade. O objetivo aqui é validar o contrato modernizado, trazer isonomia ao processo e mitigar riscos moral e sistêmico.

272. Primeiro, importa destacar que o objetivo exposto na lei [Lei 13.448/2017, que disciplina a relicitação] é de possibilitar novos e imediatos investimentos no setor de infraestrutura de transportes, bem como sanear contratos vigentes cuja continuidade da execução se tornou inviável. Nesse sentido, durante os trabalhos da comissão, percebeu-se que um dos maiores desafios para o alcance desse objetivo estaria justamente na troca de concessão, que envolve a elaboração de um novo projeto e o cálculo de indenização.

273. Assim, em busca de construir um modelo que resolvesse esse imbróglio, não guardaria sentido lógico a solução proposta ir na mesma toada do dispositivo legal, visto que, na realidade, a possibilidade de participação da empresa no certame e manutenção da SPE é justamente um ponto que traz vantajosidade para a proposta de solução, garantindo a antecipação e execução de investimentos.

274. Ademais, o Ministério pontuou que um dos riscos relevantes que o processo de relicitação carrega é a possibilidade de leilão deserto. Na relicitação, havendo a ausência de interessados, há a abertura automática do processo de caducidade (art. 20), o que gera impactos negativos também, e um afastamento ainda maior da consecução do interesse público e do objetivo da lei.

275. Abrir a possibilidade de participação da Eco101 no certame visa também mitigar o risco de leilão vazio atrelado à abertura de caducidade, tendo em vista que se, no procedimento competitivo ora em discussão não acudirem interessados, a concessionária fica obrigada a permanecer no contrato, dando início imediato às obras.

(peça 104, p. 41 e 44)

79. O procedimento competitivo proposto pretende, assim, oferecer ao mercado a nova equação econômico-financeira pactuada com a atual concessionária, buscando preservar o

indispensável componente isonômico das contratações públicas, sem formalmente alterar a titularidade da concessão, hoje atribuída à SPE constituída com o estrito fim de execução do objeto da concessão. Para isso, sua participação societária pode vir a ser adquirida, total ou parcialmente, por agente privado que, preenchendo os pertinentes requisitos de habilitação, ofereça a melhor proposta em termos de menor tarifa, com base em percentual de deságio sobre a nova tarifa pactuada (peça 104, p. 43).

80. O intuito é permitir a retomada imediata dos investimentos, em ritmo condizente com os objetivos traçados pelo Poder Concedente, além de prevenir qualquer solução de continuidade na execução contratual e eventuais burocracias associadas à efetiva troca de titularidade do projeto, como, por exemplo, a obtenção de novas licenças ambientais e de novos financiamentos.

81. Observe-se que o ordenamento jurídico tem dado mais relevância a preocupações pertinentes a soluções de continuidade no âmbito de contratos administrativos, a ponto de a nova Lei de Licitações - a Lei 14.133/2021 -, condicionar, em seu art. 147, a suspensão ou encerramento da execução **mesmo de contratos eivados de irregularidade insanável** a um significativo rol de considerações de interesse público, quanto aos “impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato”, “riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato”, “custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas”, “despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados”, “despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades”, “custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato”, entre outras.

82. O processo competitivo em causa se pretende, ainda, um mecanismo de validação da vantajosidade do ajuste repactuado e de potencial obtenção de condições mais vantajosas, já que a competição entre potenciais interessados dar-se-ia em torno da menor tarifa.

83. Pondera-se, em acréscimo, que a cláusula 23 do contrato de concessão vigente (peça 53, pp. 37-38), com esteio no art. 27 da Lei 8.987/1995, autoriza a venda da “titularidade do controle societário da Concessionária, condicionada à prévia autorização da ANTT”, sem que isso implique alteração na prestadora do serviço, permanecendo a mesma concessionária, embora sob outro comando. A composição societária da SPE, aliás, já é cambiante, porquanto “deverá registrar-se como companhia de capital aberto junto à CVM” (cláusula 23.3, peça 53, p. 38).

84. Não se ignora, por outro lado, a objeção da AudRodoviaAviação à compreensão de “que o processo [de transferência de controle] delineado na proposta de solução contratual pudesse suprir a exigência de realização de licitação” (peça 92, p. 33).

85. No entanto, com a devida vênia àquela unidade especializada, este representante do MPTCU não enxerga inequívoca obrigatoriedade de nova licitação no caso concreto, na medida em que não há propriamente um novo objeto a ser licitado, em vista da considerável aderência do objeto da concessão repactuada à essência do objeto original, já explicitada aqui.

86. Conforme bem consignado pelo STF na recém-julgada ADI 4.655:

A intervenção judicial nas escolhas dos demais Poderes demanda, para sua plena justificação, mais do que meras imputações retóricas e fundamentos vagos, sob pena de o Poder Judiciário, a pretexto de tutelar a ordem constitucional, reduzir excessivamente os espaços de discricionariedade, inovação e experimentalismo próprios do legislador e administrador.

(STF. ADI 4.566, rel. Min. Luiz Fux, julgada em 12.09.2023).

87. O mesmo é válido para a intervenção do controle externo, inclusive a que é feita

nesta espécie processual, em sede de juízo homologatório de soluções consensuais gestadas no âmbito da administração pública.

88. *Desse modo, dada a plausibilidade da solução idealizada pela CSC, no que tange a seu potencial para superar a quebra de isonomia e a propiciar a busca de condição mais vantajosa para o interesse público em termos de modicidade tarifária, entendemos que não deve o controle externo se opor ao caminho discricionária e consensualmente construído. Isso passa, inclusive, por admitir relevar as legítimas preocupações de favorecimento indevido que bem justificaram os parâmetros do Acórdão 1.593/2023 aqui enfrentados, a fim de lhes excepcionar em face da assecuração da submissão dos novos termos contratuais a processo competitivo idealmente impessoal e isonômico.*

89. *Não se dispensa, obviamente, a devida atenção a potenciais riscos à ampla competitividade e à isonomia de tal procedimento, os quais deverão receber máxima atenção da agência reguladora e desse órgão de controle externo no delineamento do pretendido leilão. Alguns riscos já antevistos serão abordados mais adiante neste parecer.*

90. *A conclusão contida neste tópico, frise-se, é independente do apontamento seguinte, no sentido de não estar devidamente demonstrado o suposto novel patamar de equilíbrio entre as novas obrigações da concessionária e os investimentos que dela se espera e a tarifa definida, diante, especialmente, de significativo sobrepreço aferido ictu oculi pela AudRodoviaAviação quanto aos dados autodeclarados pela ECO101.*

Sinalagma do contrato

91. *Quanto à revisão dos custos dos investimentos, a AudRodoviaAviação ressalta que a proposta da CSC os pretende inflar em R\$ 960 milhões em comparação com o plano de negócios que integra o contrato vigente (peça 92, p. 17). Nessa mesma linha, aponta que a repactuação tenciona substituir a obrigação de duplicar 41 quilômetros do trecho concedido pela implantação de faixa adicional, estimando o custo desta (R\$ 3,6 milhões/km) em patamar superior àquela (R\$ 2,1 milhões/km), decisão flagrantemente incongruente.*

92. *Contribui para tanto o fato de que foi a própria ECO101 quem apresentou o modelo econômico-financeiro definidor dos custos dos investimentos (CAPEX), valores dos serviços (OPEX), a curva de tráfego etc., sem os “procedimentos de conferência e verificação usualmente realizados na preparação para realização de uma licitação de concessão” (peça 92, p. 22) e sem memória de cálculo dos valores envolvidos (peça 92, p. 23).*

93. *Recorda a AudRodoviaAviação que, nas concorrências que antecedem concessões, tais estudos passam por escrutínio público e são realizados por estruturadora (o BNDES ou a Infra S.A.) “independente e imparcial e não incorre em conflito de interesse em relação ao resultado da licitação” (peça 92, p. 23). E pontua que a prestação de informações inverídicas por concessionárias para deturpação de atos preparatórios a concessões tem ensejado investigações criminais, tais como a Operação Cancela Livre, fato que levou à descontinuidade no uso do Procedimento de Manifestação de Interesse (peça 92, p. 24). No âmbito da Operação Infinita Highway, a própria ECO101 admitiu ter fornecido relatórios com informações inverídicas à ANTT (peça 92, p. 26).*

94. *Acrescenta (peça 92, p. 27) que a metodologia usada pela ECO101 para estimar os valores – a saber, “custos gerenciais paramétricos” - fora expressamente proscrita pelo Acórdão 290/2018-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).*

95. Nessa mesma linha, indica a AudRodoviaAviação (peça 92, p 28-29) que a Infra S.A., em cotejo superficial envolvendo custos paramétricos, encontrou robusto indício de sobrepreço nos dados apresentados pela ECO101 nesta SSC: “as duplicações custariam R\$ 6,2 milhões por quilômetro, em contraste com R\$ 8,8 milhões, em média, na proposta de repactuação, 42% a mais (Anexo 7 da minuta do termo de compromisso, peça 70, p. 12).”.

96. A ANTT, sobre o tema, informou que “não possuiria tempo hábil no prazo de funcionamento da comissão para certificar os mencionados valores trazidos pela concessionária” (peça 92, p. 29).

97. Outro grave indício de incorreção de dados providos pela ECO101 para formação da proposta de solução consensual, no sentir da AudRodoviaAviação, correspondeu às “receitas das motocicletas [isentas, e portanto ensejadoras de compensação tarifária], que equivaleriam a percentual entre 4,5% e 8,0% da receita total, dependendo da praça, quando no histórico da concessão esse valor não chegava a 1,0%”. Essa irregularidade nos dados de entrada, percebida a tempo pela unidade especializada, tem o condão de render à ECO101 receitas indevidas superiores a R\$ 1 bilhão (peça 92, p. 30).

98. O Parquet comunga das preocupações da AudRodoviaAviação no atinente aos indícios de sobrepreço de pelo menos R\$ 1,5 bilhão (peça 92, p. 45) nos valores empregados para o cálculo da pretensa tarifa de pedágio (R\$ 0,156/km). A origem desse sobrepreço repousa sobretudo no fato de que a “reprecificação do valor dos investimentos que se pretende conceder é muito superior àquela que poderia ser justificada com base no incremento real dos custos dos insumos” (peça 92, p. 44).

99. A natureza autodeclaratória dos subsídios que basearam a solução consensual é agravada considerando-se que “a incompletude e a ausência de rastreabilidade dos valores envolvidos na modelagem inviabilizaram a realização das conferências” daqueles valores (peça 92, p. 45).

100. Ressaltamos a importância dos apontamentos feitos na presente seção do parecer, pelo risco de sobrevalorização da tarifa a ser praticada, especialmente porque tanto a teoria quanto a prática em matéria de concessões não permitem crer que a submissão do contrato repactuado a processo competitivo, baseado no maior desconto de tarifa, seja suficiente a corrigir eventuais sobrepreços decorrentes de falhas de projeto. Ao contrário, o que se verifica é que o lance inicial tem influência no resultado (sinalizam a assimetria de informações do “vendedor”), então as necessárias cautelas a uma precificação correta não podem ser aqui menosprezadas.

Cronograma e composição dos investimentos

101. Na sequência, a SecexConsenso afirma não ter “dúvidas que existem inúmeras vantagens na solução” proposta (peça 105, p. 2), entre elas elencando o adiantamento de obras, a redução de acidentes, a geração de empregos e a “vantajosidade da tarifa em relação ao contrafactual da relicitação”, sendo esses “ganhos reais e relevantes” (peça 105, p. 3).

102. Sobre o assunto, a equipe da SecexConsenso menciona que “As principais adaptações no contrato se referem à realização de novos investimentos no valor de R\$ 7,07 bilhões, sendo R\$ 1,17 bilhão investidos nos três primeiros anos” (peça 105, p. 1).

103. Com as vênias de estilo, este MPTCU pondera que os “**investimentos novos**” **vêm para substituir investimentos atuais** (máxime a duplicação de trechos) em extensão significativamente inferior à do contrato original, como se observa da tabela a seguir, e com custos

associados muito superiores a eles.

Tabela 1 - Impacto da solução consensual proposta sobre os investimentos na BR-101/ES/BA

<i>Intervenção</i>	<i>PER vigente (peça 56)</i>	<i>PER proposto (peça 102)</i>	<i>Diferença</i>
<i>Duplicação</i>	<i>446,8 km¹</i>	<i>179,11 km²</i>	<i>- 267,69 km</i>
<i>Contornos urbanos</i>	<i>Iconha³ e Mestre Álvaro⁴</i>	<i>Outros 15,6 km⁵</i>	<i>+ 15,6 km</i>
<i>Vias marginais</i>	<i>As existentes</i>	<i>35 km</i>	<i>+ 35 km</i>
<i>Ciclovias</i>	<i>As existentes</i>	<i>6 km</i>	<i>+ 6 km</i>
<i>Passarelas</i>	<i>19 passarelas⁶</i>	<i>+ 40 passarelas⁷</i>	<i>+ 40 passarelas</i>

1 -Entre os 457,9km totais concedidos, 33,1 km já eram de pista dupla no início do contrato (peça 56, p. 12).

2 - Somatório dos valores à peça 102, p. 12.

3 - peça 56, p. 155.

4 - peça 56, p. 28.

5 - peça 102, p. 12.

6 - peça 56, p. 154

7 - peça 102, pp. 18-19

Fonte: elaboração própria a partir do PER vigente (peça 56) e do PER proposto (peça 102)

104. Vê-se, da tabela acima, que a renegociação do contrato passa a prever meritórias intervenções, tais como ciclovias e passarelas – ao suprimir, contudo, a duplicação de 267,69 quilômetros da rodovia, medida que proporcionaria maior conforto e, especialmente, segurança aos usuários. Trata-se de simplificação contratual, motivada por projeções de volume de tráfego inferiores àquelas que informaram os termos originais do contrato, bem como voltada à obtenção de tarifa menos onerosa, em face das premissas adotadas na repactuação.

105. Por outro lado, há que se admitir que, dado o contexto de inadimplência contumaz da concessionária e a perspectiva de abertura de procedimento de relicitação, a repactuação ora proposta não deixa de gerar expectativa de maiores investimentos no curto prazo (próximos três anos).

Riscos à competitividade na transferência do controle acionário da concessionária

106. Nesse mesmo campo, a AudRodoviaAviação revela preocupação com a competitividade do leilão em torno controle societário da ECO101, mormente com a complexidade da operação de Merger & Acquisition que ele envolve; o prazo para due diligence; e o preço fixado pelo controle societário (R\$ 320 milhões), o qual: 1) deverá ser desembolsado à vista; e 2) em última análise, “não possui uma memória de cálculo ou um racional explícito”, contrariando o Acórdão 752/2023-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira) e os normativos internos à ANTT (peça 92, pp. 35-36).

107. Quanto ao valor da indenização devida à ECO101 – a ser adimplida pelo Poder Público, caso prevaleça a relicitação qualificada pelo Decreto 11.539/2023 –, a AudRodoviaAviação volta a chamar atenção para o TC 008.508/2020-8, solucionado pelo Acórdão 752/2023-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira): naquele feito, as análises realizadas por Verificador Independente (ausente nesta SSC) recomputaram e “reduziram aproximadamente pela metade o valor calculado para os bens indenizáveis” (peça 92, p. 36).



108. *Em suma, conclui que “não existem elementos que permitam validar o valor consensualizado para a venda da concessionária” (peça 92, p. 37).*

109. *Considerando a função precípua da “venda assistida” – qual seja, possibilitar a competição entre agentes privados e a redução tarifária, compartilhamos das preocupações da AudRodoviaAviação no tocante à exiguidade do prazo para que potenciais interessados possam participar de forma efetiva do sobredito leilão holandês.*

110. *Em outros termos, para que haja real possibilidade de redução tarifária, é imprescindível que se faculte tempo hábil para que potenciais competidores se organizem e precifiquem seus lances, sendo implausível que o prazo de setenta dias (peça 104, p. 45) seja suficiente para tanto.*

111. *Ademais, o valor da suposta indenização devida à ECO101 merece redobrada atenção, conforme bem aponta a AudRodoviaAviação, pois fora calculado tendo por base valores autodeclarados, em processo aproximativo que de fato não conta com respaldo normativo.*

112. *Outra potencial causa de favorecimento indevido aos atuais controladores da concessionária consiste na possibilidade de arrematarem o leilão pelo valor do lance inicial, sem desconto sobre o valor da tarifa de pedágio reajustada em 2,8 vezes comparativamente à atual, na ausência de outras ofertas. Aos demais interessados seria necessário oferecer proposta mais vantajosa.*

113. *Assim, a fim de evitar qualquer tratamento favorecido injustificado aos atuais controladores da concessionária, consideramos mais adequado que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, assim como por quaisquer outros, condicione-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial.*

114. *Sintetizando o posicionamento deste Parquet sobre o “processo competitivo de venda assistida” de controle acionário da concessionária, em tese: a) envolve risco de favorecimento aos atuais controladores da incumbente, na hipótese de arremate do leilão pelo lance inicial; b) necessita de divulgação com antecedência suficiente para que haja a mais ampla competitividade, a favorecer a obtenção da “melhor oferta” e o consequente decréscimo tarifário; e c) representa potencial boa prática a ser cogitada para implementação futura, similar à do mercado secundário de concessões, apta a potencializar a eficiência e modicidade tarifária na prestação do serviço, além de mitigar o risco de tratamento privilegiado ao parceiro privado em decorrência de modificações contratuais demasiadamente amplas, ao submeter o contrato repactuado a processo competitivo.*

115. *Neste caso concreto, contudo, ressaltamos os indícios de superestimativa que pairam sobre o valor supostamente devido à atual incumbente (R\$ 320 milhões), pelas razões esposadas pela AudRodoviaAviação.*

Riscos sistêmicos (risco moral e seleção adversa)

116. *Em seguida, a AudRodoviaAviação externa preocupação com os indesejáveis incentivos que a homologação de tal acordo poderia trazer às concessionárias adimplentes com suas obrigações contratuais, desenvolvendo exemplo concreto em relação ao trecho atribuído à Eco050:*

211. *Ademais, a tarifa da Eco101 superaria significativamente aquela praticada pela Eco050, beneficiando-se sobremaneira a concessionária inadimplente em comparação com a situação daquela que cumpriu suas obrigações contratuais. Originalmente, a tarifa pactuada pela Eco101 era cerca 10% menor que a da Eco050. Após anos de inexecução contratual, a repactuação*

proporcionaria a Eco101 um pedágio equivalente a cerca de o dobro da Eco050.

212. Importante atentar para as distorções que isso causa nos incentivos desejáveis em um sistema de concessões que busca a eficiência. Ainda que isso não seja a intenção da reformulação contratual pleiteada, há que se considerar que benefícios tão substanciais dados a uma empresa inadimplente tenderão a estimular o comportamento oportunista de outros atores no futuro, uma vez que se passará ao mercado e a sociedade a mensagem de que maximização da lucratividade encontra-se dissociada do cumprimento das obrigações contratuais.

213. Desse modo, o comportamento racional das demais concessionárias seria o de realizar o mínimo possível de investimentos, pois isso lhes daria dois efeitos positivos: a redução de seus dispêndios; e o aumento da urgência para execução dos referidos investimentos, que ao início da concessão já eram reputados como necessários, ampliando as possibilidades de renegociações futuras. Assim, considerando-se a pouca propensão que o Poder Concedente tem demonstrado, ao longo dos anos, para a adoção de medidas gravosas, como a caducidade – e, agora, a relicitação – restaria ao concessionário aguardar uma oportunidade de repactuação contratual, na qual pudesse obter novas condições mais favoráveis para a execução das mesmas obrigações originalmente pactuadas, a exemplo do pleiteado pela Eco101.

(peça 92, p. 38)

117. A CSC reconhece expressamente os problemas acima, classificando-os em pós-contratuais (risco moral) e pré-contratuais (seleção adversa):

353. A proposta de otimização deste contrato pode abrir a possibilidade de um oportunismo pós contratual em relação às demais concessionárias, já que perceberão a possibilidade de firmar acordos posteriores com o poder público a fim de remodelar contratos, gerando um risco moral sistêmico.

354. Também, existe a possibilidade de sinalização de incentivos inadequados a todo setor de concessões rodoviárias ao gerar uma seleção adversa nos futuros leilões de concessão de rodovias (pré-contratual, portanto). Os investidores que mais estariam propensos a participar do certame seriam aqueles que mais enxergam a possibilidade de renegociação ex post em função de mudanças nas condições econômicas ou de desempenho da concessão. Ademais, os maiores lances tenderiam a ser dos investidores que mais acreditam na geração de valor em função dessas repactuações, o que poderia comprometer a alocação eficiente da operação das infraestruturas aos investidores mais aptos.

355. A materialização desse risco levaria, ainda, à potencial violação à isonomia, pois, em vez de o poder público realizar uma nova licitação, novas obras seriam incluídas no contrato sem que terceiros pudessem ter a oportunidade de concorrer para executá-las.

(peça 104, pp. 54-55)

118. Sabe-se que, para que o mecanismo de incentivos do contrato seja minimamente eficiente, é imprescindível que seu desenho torne o custo de inadimplemento superior ao custo de execução do objeto. Sempre que os resultados da inércia compensarem os do esforço, a concessionária por ela optará, deixando de realizar os investimentos previstos, auferindo receitas sem incrementar a segurança e o conforto dos usuários da rodovia.

119. Nesse sentido, a SecexConsenso elenca o estabelecimento de período inicial de “transição”, “quando a fiscalização será trimestral”, e a introdução de mecanismo de “extinção

antecipada consensual” (peça 104, p. 5).

120. Quanto à fiscalização trimestral, ponderamos que o contrato atualmente vigente já prevê a entrega trimestral de documentos (cláusula 12.1.4) e a divulgação mensal de estatísticas (cláusula 12.1.7) - e, de modo mais relevante, a possibilidade de a ANTT acessar, em tempo real, banco de dados a reunir todas as informações sobre o trecho concedido (cláusula 12.3.1), conforme instrumento à peça 53 (pp. 18-19). Assim, o Ministério Público entende não ter havido qualquer óbice contratual à fiscalização por parte da ANTT, que se estaria corrigindo com a repactuação.

121. Por outro lado, o novo ajuste traz parâmetros bastante objetivos para a instauração de procedimento de extinção antecipada da concessão (descumprimento superior a 20% das metas estabelecidas por dois trimestres seguidos) (peça 104, p. 39), além de expressa renúncia das partes a discutir em juízo ou arbitragem o mérito da extinção antecipada consensual (ressalvadas questões patrimoniais) (peça 104, p. 40). Além disso, o Poder Concedente se compromete a não interromper os estudos já contratados para viabilizar um eventual novo leilão (peça 104, p. 38), o que permitiria uma mais rápida substituição da concessionária, elevando a credibilidade da extinção antecipada da concessão como desfecho possível, consoante as seguintes passagens do relatório da CSC:

233. Importa destacar que uma das maiores dificuldades do poder concedente é ter uma porta de saída efetiva para uma empresa parceira que opera serviços públicos e está em contínuo descumprimento contratual. Por uma série de motivos, que não caberiam ser descritos detalhadamente no bojo deste relatório, a caducidade se tornou um instituto custoso e de rara aplicabilidade no setor rodoviário. 234. Diante disso e considerando que a solução deve enfrentar o histórico de inexecuções contratuais por parte da concessionária, bem como mitigar o risco de mais uma vez não ser possível de ter uma saída efetiva da concessionária em caso de não cumprir a solução, foi pensada a extinção consensual antecipada para a solução ora discutida.

(...)

237. Dessa forma, ao longo do período de transição, a concessionária deverá cumprir no mínimo 80% (oitenta por cento) de execução acumulada dos investimentos previstos no PER para não ensejar a extinção antecipada do Contrato, assim como deverá manter um mínimo de 90% (noventa por cento) das metas previstas para que faça jus à aplicação dos Degraus Tarifários.

238. Caso haja o inadimplemento acima de 20% (vinte por cento) das metas acumuladas, e persistindo essa situação por dois trimestres, será instaurado processo de extinção antecipada consensual da concessão, com a imediata comunicação ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de apurar o descumprimento das metas pactuadas, em rito sumário, com prazo máximo de 120 dias, a ser definido no termo aditivo de modernização.

(...)

240. As partes renunciarão ainda à discussão judicial ou arbitral sobre o mérito da extinção antecipada consensual, limitando eventuais controvérsias aos aspectos patrimoniais, após a extinção do contrato.

241. Uma vez instaurado o processo de extinção antecipada, haverá a perda dos efeitos tarifários do acordo, retornando a tarifa calculada ao patamar anterior à incidência dos degressos tarifários. Ou seja, na prática, não há a aplicação de Fator D, pois ele não será verificado no período de transição, o mecanismo utilizado serão os degressos tarifários durante o período. Contudo, ao perder o efeito dos degressos retorna-se ao patamar tarifário pré-acordo, embutindo os descontos que vigoravam até a solução consensual ocorrer.

242. Em caso de decretação da extinção antecipada consensual, deverá ser deduzida da

eventual indenização a ser calculada o montante de R\$ 200.000.000 (duzentos milhões de reais), a título de indenização ao Poder Concedente, devendo eventuais controvérsias relacionadas à apuração dos valores de haveres e deveres serem submetidas à arbitragem posteriormente ao encerramento contratual, sendo vedada a discussão do mérito da extinção do contrato.

(peça 104, p. 39-40)

122. O meritório esforço de mitigação de riscos, contudo, não dispensa o acompanhamento dessa Corte de Contas, como forma de garantir que a anterior leniência com a recalcitrante inadimplência da concessionária não volte a ocorrer, colocando em descrédito o trabalho de construção da solução consensual em causa e a própria política pública de concessões rodoviárias.

Necessidade de realização de consulta públicas

123. A AudRodoviaAviação sublinha a obrigatoriedade da “participação popular na gestão e controle da Administração, por meio de Consulta Pública (...) no caso de se pretender realizar a prorrogação de contratos de concessões rodoviários, como disposto na Lei 13.448/2017”, em seu art. 10 (“As prorrogações de que trata o art. 5º desta Lei deverão ser submetidas previamente a consulta pública pelo órgão ou pela entidade competente...”).

124. O Parquet acrescenta que não somente a dilação na vigência da concessão, como todas as “iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para **resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte** serão precedidas de audiência pública”, conforme expressa dicção do art. 68 da Lei 10.233/2001 (grifamos).

125. Esse dispositivo legal foi originalmente regulamentado pela Resolução ANTT 151/2003, sucessivamente aperfeiçoada até a atual Resolução 6.020/2023, a tratar dos “meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT”, e cujo art. 14, caput, reproduz o art. 68 da Lei 13.448/2017 (“quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes”).

126. A jurisprudência do TCU é assente quanto à inarredabilidade da ampla colheita de subsídios junto ao público anteriormente à tomada de decisões que versem sobre concessões de serviços públicos, conforme anota o Voto condutor do Acórdão 925/2016-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues):

Na verdade, a discussão em audiência pública destina-se à toda sociedade, não apenas ao mercado e a possíveis interessados no certame. Pelas próprias razões neles apresentadas, os estudos embasam as regras do edital, as obrigações contratuais e, sobretudo, amparam o Programa de Exploração Aeroportuária.

Entende-se, como razão de ser das audiências públicas, que a sociedade tem o direito de conhecer e discutir a respeito do mérito das escolhas apresentadas pelos órgãos reguladores, sendo essa a essência das consultas e audiências públicas, o aperfeiçoamento, segundo os órgãos competentes, das soluções apresentadas. Não se trata de meros requisitos formais a serem cumpridos, mas do pleno exercício da participação democrática da sociedade, nas deliberações das agências, como forma de assegurar aos órgãos um mínimo de debate e legitimidade de suas escolhas. Disso decorre a relevância da participação popular em matérias de evidente interesse público.

127. Diante do comando legal do art. 68 da Lei 10.233/2001 e do art. 10 da Lei 13.448/2017, e para que a solução consensual não se configure contra legem, o Ministério Público opina pela indispensabilidade da colheita de subsídios junto aos usuários do serviço público



concedido e demais potenciais interessados antes da celebração do acordo.

128. Considerando que a consulta e/ou audiência pública é requisito frequentemente encontrado na legislação pertinente a vários setores de infraestrutura (e.g. art. 27 da Lei 11.182/2005; art. 195 da Lei 9.472/1997), somos de parecer que a IN TCU 91/2022 se beneficiaria caso previsse expressamente a observância de tal exigência legal por parte dos solicitantes.

129. O Ministério Público ainda destaca dois tópicos que não mereceram atenção específica nas manifestações apartadas das unidades técnicas:

130. a) a análise de capacidade econômico-financeira da ECO101, sugestiva de impossibilidade de atender aos termos pactuados; e

131. b) a pré-definição, no Termo de Autocomposição (peça 73, pp. 5 e 8), de que a realização do Contorno de Linhares, ainda sem desenho de traçado e sem custos definidos, será incorporado posteriormente ao contrato.

132. Relativamente ao primeiro tópico, lê-se à peça 11 (p. 5) que:

4.2. Os números apontam que a ECO101 mantém, desde o início da concessão no ano de 2014, capital de giro negativo e insatisfatórias condições de liquidez. Os Resultados financeiros desfavoráveis do último triênio (experimentou prejuízos financeiros entre 2019 a 2021) comprometeram a capacidade de pagamento dos juros das obrigações financeiras contraídas e elevaram o risco financeiro do empreendimento ao patamar de alavancado, o que, por certo, indicariam incertezas em relação à capacidade da Concessionária de liquidar os compromissos financeiros assumidos.

4.3. Não obstante, em que pese o quadro altamente comprometedor da continuidade das operações apontado pelos indicadores de liquidez, os recorrentes aportes anuais de capital dos acionistas resultaram em um índice de endividamento da ECO101 administrável a médio e longo prazos, conferindo algum conforto à análise de solvência financeira da concessão, conforme pode ser constatado por meio do Gráfico 7 acima, que mostra a redução do Grau de Endividamento Líquido a partir do ano de 2016.

5.2.3.3. Importante registrar que a referida análise citada acima foi realizada para o objetivo específico e exclusivo quanto ao cabimento da qualificação da concessão ECO101 para fins de relicitação, em atendimento às diretrizes e premissas que tratam deste instituto.

133. Apesar do alerta presente no último parágrafo transcrito, este *custus iuris* ressalta que o excerto acima é indiciário de baixa capacidade para honrar “novos investimentos”, decorrentes de solução consensual ou não, circunstância a merecer averiguação detida.

134. Ademais, é cediço o dever da concessionária em preencher os requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira durante toda a duração do contrato, e não apenas no momento de sua celebração. Embora a IN TCU 91/2022 não imponha expressamente tal dever como condição para celebração de acordo, entendemos prudente que o Tribunal se cerque de cautelas antes de validar acordo com sociedade combatida.

135. Sobre o tópico ‘b’ (Contorno de Linhares), a situação nos rememora o processo de duplicação da Nova Subida da Serra no bojo da concessão de trecho da BR-040 (TC 014.689/2014-6, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), cujo contrato se limitava a adiantar os contornos da intervenção viária, e que demandou tantas injunções do Tribunal (e.g. TCs 021.526/2017-6 e 023.204/2015-0, ambos Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues). Naqueles autos, várias impropriedades advieram da inclusão prematura do investimento, sem que houvesse a

estimativa de custo e outros parâmetros necessários para sua adequada configuração.

136. Sobejamente patenteados os riscos de se adiantar, em processos de concessão rodoviária, a inclusão de intervenções futuras sem projetos definidos, o Parquet consigna sua preocupação com essa opção negocial, opinando desde já por sua exclusão.

V – Considerações finais e proposta do Ministério Público de Contas

137. Sendo este o primeiro processo do tipo ‘Solicitação de Solução Consensual’ no qual me manifesto, este representante do Ministério Público de Contas não poderia se furtar a enaltecer a iniciativa do Tribunal de Contas da União, na pessoa de seu atual Presidente, em inaugurar tão benfazejo e necessário mecanismo de prevenção e equacionamento de controvérsias, consubstanciada na IN TCU 91/2022.

138. Aproveito o ensejo para, da mesma forma, registrar encômios às unidades técnicas integrantes da Comissão de Solução Consensual atuante neste feito: a SecexConsenso e a Seinfra, esta última representada pela AudRodovias. O ingente trabalho desenvolvido por ambas proporcionou acurada visão sobre a multiplicidade de impasses que afligem o trecho rodoviário no Estado do Espírito Santo, permitindo antever a significativa dificuldade em equacioná-los.

139. O relatório da comissão traz anotações sobre as causas do insucesso da concessão em tela, é dizer, da inexecução das obras contratadas, relacionando-as aos motivos para a relicitação e posterior busca de solução consensual. Complementando os fatores ali listados (vicissitudes de mercado etc.), entendemos necessário registrar as considerações seguintes.

140. Contextualizando a situação a que nos deparamos, o Parquet manifesta sua ressalva ao discurso de que a incumbente teria oferecido deságio expressivo unicamente “alimentada pelo otimismo econômico” (peça 104, p. 3) de então. No caso concreto em foco, há fortes indícios de que o consórcio que constituiu a SPE ECO101 adotou a chamada “low-ball bidding strategy”, associada a realização de lances agressivos, ainda que potencialmente inexecutáveis, com fins à arrematação do contrato, levando em consideração a baixa capacidade de enforcement dos agentes reguladores e seu próprio “anticipated high bargaining power after entering the industry” (elevado poder de barganha, uma vez assumida a concessão) (GUASCH et al.: 2004, p. 75):

[The analysis show that] a winning bidder’s anticipated high bargaining power after entering an industry may lead to strategic underbidding at the auction stage. (...) This result helps explain why many concessions in Latin America have been renegotiated just after the concession award.

(idem, ibidem)

141. Outro fato inconteste é que a concessionária aguardou as vésperas do décimo ano da concessão, momento em que expira o prazo para duplicação integral do trecho concedido independentemente do acionamento do gatilho de tráfego, para, nesse momento, buscar eximir-se da obrigação contraída - seja via relicitação, seja mediante SSC. Em termos simples, auferiu a receita de pedágios durante os dez primeiros anos e, agora que inevitáveis os investimentos de vulto (ampliação do trecho rodoviário), procura furtar-se ao cumprimento do contrato, ora propondo substituí-los por contornos, passarelas e ciclovias.

142. Assim, não nos parece inteiramente correta ou muito menos demonstrada a assertiva de que “as circunstâncias que levaram à inviabilidade do atual contrato são conjunturais e exógenas, e factualmente teriam se abatido sobre qualquer empresa que assumisse a concessão” (peça 105, p. 5). Ao revés, em 2020 a própria ANTT assim discorre sobre o desempenho pregresso da concessionária:



(...) apesar de não ter havido uma paralisação dos serviços, do 4º ao 6º ano de concessão a Concessionária ECO101 apresentou uma execução média de somente 10% dos investimentos previstos, o que **não demonstra o esforço ou intenção de cumprimento do Contrato**.

Informa ainda que é justificativa recorrente da Concessionária, com relação a inexecução das obras de duplicação, o atraso na emissão da licença ambiental, todavia, após avaliações, **a Concessionária ECO101 foi considerada como responsável pela demora na obtenção da licença ambiental** dos trechos Norte e Sul.

Outrossim, destaca que **a Concessionária atua de forma protelatória** para postergar a execução das obras, onde cita como exemplo a implantação das obras de vias laterais, sendo que, até a presente data, não apresentou os projetos executivos.

(peça 54, pp. 3-4)

143. Sem os ajustes apontados neste pronunciamento, não nos resta claro se a nova configuração do contrato foi adequadamente orçada.

144. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas propõe:

I. nos termos do art. 11 da IN TCU, condicionar a homologação de solução consensual à prévia retificação descrita nos pontos a seguir:

a) discriminar, no Anexo 5 do Termo de Autocomposição ou equivalente, cada um dos processos administrativos e judiciais em que a concessionária se compromete a renunciar suas pretensões, identificando-os pelo respectivo código, objeto da controvérsia e valor;

b) abster-se de anular processos administrativos sancionadores (PAS) fora das estritas hipóteses legais de vício insanável, indicando pormenorizadamente, em anexo ao Termo de Autocomposição, a motivação para cada PAS que se pretenda anular;

c) justificar a aplicação da Resolução ANTT 5.823/2018 por analogia (desconto nas multas existentes) demonstrando seus requisitos para cada um dos casos concretos, considerando suas particularidades;

d) reconsiderar a vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão - e, de todo modo, abster-se de convolar as multas em capital posto à disposição do empreendimento, beneficiando a concessionária por seu próprio inadimplemento inicial;

e) submeter planilha com estimativa do volume de tráfego discriminado por tipo de veículo, bem assim dos custos unitários associados às intervenções (Capex) e serviços (Opex) que se pretende acrescer em lugar das obrigações do contrato vigente, possibilitando à ANTT e à CSC averiguar os indícios de sobrepreço encontrados (peça 92, pp. 28-29);

f) estipular que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, condiciona-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial, de modo a não incidir em favorecimento injustificado;

g) reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, apresentando memória de cálculo com estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.);

h) demonstrar a prévia realização da consulta pública exigida pelos art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017;

i) apresentar inventário detalhado dos bens reversíveis, com laudo de avaliação, a fim



de justificar o valor da indenização devida à concessionária pelos bens reversíveis no âmbito do procedimento competitivo para possível transferência de controle acionário da SPE;

j) elaborar análise da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária, em vista do noticiado à peça 11 dos autos; e

k) suprimir referência à futura inclusão do Contorno de Linhares no Termo de Autocomposição, tendo em vista os expressivos riscos ilustrados em iniciativas semelhantes (TC TC 014.689/2014-6, “Nova Subida da Serra”).

II – nos termos do art. 73 e seguintes do Regimento Interno do TCU, seja atualizado o texto da IN TCU 91/2022 para que preveja expressamente a observância a eventuais exigências legais de consulta ou audiência pública por parte dos solicitantes;

III – a juntada da deliberação proferida nestes autos, a fim de sobrestar os processos 002.438/2023-2, 006.228/2023-2, 024.813/2017-6 e 030.292/2017-4 nos termos do art. 6º, § 1º, da IN TCU 91/2022, deixando claro os efeitos da admissibilidade desta SSC para fins prescricionais naqueles outros processos (art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 e art. 6º, § 2º, da IN TCU 91/2022).

6. Proferi o seguinte despacho (peça 116):

Tratam os autos de solicitação de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com vistas à repactuação do contrato de concessão da ECO101 Concessionária de Rodovias S.A., relativa à exploração da rodovia BR-101/ES/BA.

Para tanto, foi instituída a Comissão de Solução Consensual, formada pelo Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres, concessionária e auditores deste Tribunal, cujo relatório foi objeto de divergência entre as mais diferentes instâncias que se manifestaram no processo.

Os auditores que integram a AudRodoviaAviação opinaram pela rejeição do acordo; os da SecexConsenso pela aprovação; e o membro do Ministério Público junto ao TCU por condicionar a homologação ao cumprimento de determinados requisitos.

Se não bastasse essas divergências, após a manifestação das unidades técnicas sobreveio a condenação da ECO101 Concessionária de Rodovias S.A. na Ação Civil Pública 5016859-74.2022.4.02.5001/ES ajuizada pelo Ministério Público Federal.

A referida empresa foi proibida de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo de cinco anos, em razão da apresentação de informações inverídicas à ANTT, apuradas no curso da operação policial Infinita Highway.

Nesse sentido, a E. Juíza Maria Cláudia de Garcia Paula Allemand, da 5ª Vara Cível de Vitória/ES, assim concluiu:

Mostram-se evidentes as ilegalidades perpetradas pela ECO 101 ao fraudar a execução do contrato de concessão firmado com a UNIÃO e o seu equilíbrio econômico-financeiro (art. 5º IV, “d” e “g” da Lei nº 12.846/2013), bem como dificultar a fiscalização pela ANTT (art. 5º, V, da Lei nº 12.846/2013), a fim de obter vantagem indevida com a cobrança antecipada do pedágio e impedir a redução tarifária.

Diante disso, julgo necessário que os autos retornem à SecexConsenso para que se manifeste sobre os impactos da referida ação judicial no acordo proposto em sede de solução consensual, considerando, especialmente, o fato de o Ministério Público Federal não ter participado



das negociações no âmbito deste Tribunal, os possíveis entraves à execução do termo aditivo proposto e impactos na capacidade técnica e financeira da Sociedade de Propósito Específico.

Devem, ainda, ser informadas outras ações movidas pelo Ministério Público Federal ou por outros entes e entidades públicas contra a concessionária, acompanhadas das avaliações descritas no parágrafo anterior.

Considerando, ainda, a possibilidade de não acudirem interessados no processo competitivo proposto, de ocorrerem fatos que impactem a plena concorrência no certame e a pequena chance de as propostas serem capazes de mitigar falhas nos estudos e dados fundamentadores dos valores de partida, solicito que a SecexConsenso se manifeste sobre a possibilidade de sanar os pontos constantes do relatório da AudRodoviaAviação e do Ministério Público junto ao TCU, apresentando justificativas para o não acolhimento das correções propostas, se for o caso, principalmente em relação:

a) ausência, no termo a ser celebrado, da relação de processos administrativos e judiciais em que a concessionária se compromete a renunciar suas pretensões, identificando-os pelo respectivo código, objeto da controvérsia e valor;

b) previsão de anular processos administrativos sancionadores (PAS) fora das estritas hipóteses legais de vício insanável e sem indicar, de forma pormenorizada, a motivação para cada PAS que se pretenda anular;

c) não apresentação de justificativas para aplicação da Resolução ANTT 5.823/2018 por analogia (desconto nas multas existentes), demonstrando os requisitos para cada um dos casos concretos, considerando suas particularidades;

d) vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão, beneficiando a concessionária por seu próprio inadimplemento inicial;

e) não apresentação de planilha com estimativa do volume de tráfego discriminado por tipo de veículo, bem assim dos custos unitários associados às intervenções (Capex) e serviços (Opex) que se pretende acrescer em lugar das obrigações do contrato vigente, inviabilizando que a ANTT e a CSC averiguem os indícios de sobrepreço encontrados pela AudRodoviaAviação;

f) possibilidade de estipular que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, condiciona-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial, de modo a não incidir em favorecimento injustificado;

g) alternativas para aumentar a competitividade do certame, tendo em vista que o pagamento de R\$ 320 milhões por bens reversíveis não amortizados por outros interessados pode constituir vantagem à atual controladora;

h) possibilidade de aumentar a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, apresentando memória de cálculo com estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.);

i) realização da consulta pública exigida pelos artigos 68 da Lei 10.233/2001 e 10 da Lei 13.448/2017;

j) não apresentação de inventário detalhado dos bens reversíveis, com laudo de avaliação, a fim de justificar o valor da indenização devida à concessionária pelos bens reversíveis no âmbito do procedimento competitivo para possível transferência de controle acionário da SPE;

k) não realização de análise da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária, em vista do noticiado à peça 11 dos autos; e



l) possibilidade de suprimir referência à futura inclusão do Contorno de Linhares no Termo de Autocomposição.

7. Em resposta, a SecexConsenso emitiu o seguinte parecer:

I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual - SSC formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (peças 1-13), nos termos da IN- TCU 91/2022. A solicitação busca solução para controvérsia envolvendo o contrato de concessão da rodovia Eco101, assinado em 2013, para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101 no estado do Espírito Santo.*

2. *A solicitação foi admitida pelo TCU (peças 16-18) e assim foi instituída a Comissão de Solução Consensual - CSS (peça 52), formada pelo Ministério dos Transportes, acompanhado de sua consultoria jurídica, Agência Nacional de Transportes Terrestres e sua procuradoria, a concessionária Eco101 e auditores deste Tribunal. A comissão chegou a uma proposta de solução consensual (relatório à peça 104 e minuta de termo de autocomposição à peça 73) que traz proposta de repactuação do contrato, renúncia da Eco 101 a litígios existentes, e realização de procedimento competitivo, com possibilidade de troca de controle acionário da concessionária. A solução não foi endossada pela Auditoria Especializada (manifestações às peças 92 e 93).*

3. *A proposta de termo de autocomposição foi enviada ao Ministério Público junto ao TCU que condicionou sua homologação ao cumprimento de determinados requisitos (peça 113).*

4. *Neste interim, foi proferida sentença na Ação Civil Pública - ACP (5016859-74.2022.4.02.5001/ES, peça 135) proposta pelo Ministério Público Federal - MPF, que está em prazo para apresentação de recurso de apelação. A referida sentença proibiu a Concessionária ECO 101 “de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público”, pelo prazo de 5 (cinco) anos.*

5. *Assim, o Ministro Relator da presente solicitação de solução consensual, Ministro Walton Alencar, solicitou manifestação da SecexConsenso (peça 116) sobre os impactos da referida ação judicial na solução proposta, bem como acerca dos pontos constantes do relatório da AudRodoviaAviação e, também, da manifestação do Ministério Público junto ao TCU.*

6. *Neste contexto, a Concessionária Eco 101 apresentou Memorando (peça 117, de 7 de agosto) com avaliação da repercussão da sentença judicial em Ação Civil Pública sobre a solução consensual. A ANTT enviou Nota Técnica com esclarecimentos sobre o parecer do MPTCU, acompanhado de Parecer e Despacho de sua procuradoria fazendo considerações sobre o acordo de forma geral, sobre a sentença da ACP e sobre as colocações do MPTCU (peças 120-132). Neste momento, o Ministério dos Transportes não trouxe manifestação documental aos autos.*

7. *Destaca-se, como elemento adicional, que a PF-ANTT/PGF/AGU reconhece a viabilidade jurídica da celebração do acordo com a Concessionária Eco 01 e autoriza a formalização do acordo pela ANTT, nos termos da Portaria PGF nº 58, de 2024 (Despacho 11822/2024 PF-ANTT/PGF/AGU, peça 123).*

8. *A minuta de termo de autocomposição foi elaborada por toda a comissão, com isonomia entre os atores. Assim, a presente instrução consolida as informações trazidas aos autos pelos participantes da comissão (peça 117, 120-123). A análise técnica aqui feita está organizada em 4 seções que tratam dos impactos da Ação Civil Pública do MPF, do saneamento dos pontos trazidos pelo MPTCU, da manifestação da Auditoria Especializada e, por fim, do Parecer da Procuradoria da ANTT.*



II. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MPF E A SOLUÇÃO CONSENSUAL PROPOSTA

9. Há duas ações civis públicas propostas pelo MPF que envolvem a Concessionária Eco101. A ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES (em trâmite na 5ª Vara Federal Cível de Vitória – TRF 2) e a ACP 0022716- 65.2017.4.02.5001 (4ª Vara Federal Cível, da mesma seção judiciária). Ambas estão relacionadas à Operação da Polícia Federal denominada Infinita Highway, que, dentre outros aspectos, apurou supostos crimes relacionados à elaboração de laudos adulterados sobre indicadores de qualidade das rodovias o que levou à cobrança indevida de tarifas de pedágio. Tais ações eram de conhecimento dos membros da comissão de solução consensual e foram levadas em consideração na elaboração da solução. Na solicitação feita pela ANTT, estão relacionadas as duas ACPs (peça 7, p.2).

10. Durante os trabalhos da comissão, foi realizado, junto às áreas técnicas da ANTT e junto à própria concessionária, o levantamento dos passivos da ECO101. Entre os passivos, foram identificados débitos oriundos da Operação Infinita Highway (peça 74, parágrafos 302, 312-319). Estes débitos foram listados como passivos do atual contrato de concessão (Anexo 5 – Passivos, peça 65 – há planilha em Excel anexada à peça com relação detalhada de passivos). O tema foi amplamente debatido e a solução contempla a penalização da concessionária e reparação integral de suposta vantagem obtida. A cláusula 4.55 da minuta do termo de autocomposição (peça 73) relaciona os débitos e prevê sua quitação:

4.55. As Partes acordaram que o valor devido pela concessionária, referente a débitos oriundos da Operação Infinita Highway, calculados pela ANTT, é de **R\$ 183.497.631,05** (estimado para agosto de 2024), oriundo de:

a) multas aplicadas pela prestação de informações inverídicas em relatórios de monitoração, nos termos do art. 6º, XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/13, resultando em penalidade no valor de R\$ 23.452.070,67 (agosto/2024), com desconto de 40%, nos termos previstos no TAC-multas. (a) o pagamento de multa de R\$ 23.452.070,37 (agosto/2024), com desconto de 40% nos termos previstos no TAC-Multas;

11. Cabe relatar ainda que em 20 de maio de 2024 integrantes da Secex Consenso se reuniram com o Procurador da República André Pimentel Filho e sua equipe quando se discutiu a proposta de solução para Eco 101. Na ocasião, não se identificaram pontos de atenção ou eventuais interferências entre a solução proposta e as ações em trâmite no MPF.

12. Conforme solicitado pelo Ministro Relator (peça 116), informa-se que até o momento não há conhecimento de outras ações do Ministério Público ou outros entes, além das listadas na solicitação inicial e Anexo 5 (peças 6 e 7, e peças 65-69 e as listagem incluídas nestas peças como itens não digitalizáveis).

13. Em 11 de julho de 2024, foi proferida sentença na ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES (peça 135) que com base no art. 19, IV, da Lei 12.846/2013, a Lei Anticorrupção, proíbe a Concessionária ECO101 “de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público”, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

14. A Concessionária trouxe aos autos um memorando assinado por seus advogados (peça 117) que avalia “se tal Sentença interfere na proposta de solução consensual – contida na minuta de Termo de Autocomposição (“Termo”) – atualmente em curso no Tribunal de Contas da União (“TCU”).” A Eco101 argumenta que “a Sentença em nada interfere no Termo”. Entende que ainda que caso a condenação venha a ser mantida, o que não parece ser o melhor prognóstico, a assinatura do Termo pelas Partes poderia conviver com a Sentença, sem qualquer problema.



15. Em resumo, o memorando (peça 117) esclarece que a sentença não afeta o acordo proposto e explica que não há contradição entre a sentença e o acordo, pois a restrição imposta pela sentença à ECO 101 é específica e não contradiz o conteúdo do acordo. Mesmo que a condenação seja mantida, o acordo poderia ser implementado sem problemas, pois é mais abrangente e visa resolver todas as pendências da concessionária, incluindo a questão tratada pela Operação Infinita Highway mediante pagamento pela concessionária da penalização e reparação de eventual vantagem indevida. A Eco 101 expõe ainda que a celebração do acordo poderia ter um efeito positivo na Ação Civil Pública (ACP), demonstrando que as preocupações que motivaram a ACP foram adequadamente endereçadas no acordo.

16. A Procuradoria da ANTT (peça 122, item 2.19, parágrafo 136, p.32) corrobora o entendimento e relata que “ao que parece, a sentença ainda não transitou em julgado e, portanto, não produz efeitos. Sendo bastante provável que a concessionária interponha recurso de apelação em face da condenação, entende-se que, enquanto pendente de julgamento de recurso com efeito suspensivo, o dispositivo constante da sentença não impacta na solução consensual apresentada.”

17. Ao se avaliar possíveis “impactos na capacidade técnica e financeira da SPE”, conforme solicitado no despacho do Ministro Walton Alencar (peça 116), entende-se que, de fato, a ação está em curso e em fase de recurso. Como no momento não existe condenação transitada em julgado, não há que se falar em efeitos da ação na proposta de acordo aqui discutida.

18. Ao se aprofundar e avaliar o risco de uma eventual condenação futura, vale considerar que como grande parte dos investimentos no contrato repactuado estão previstos para o início do contrato e os financiamentos mais relevantes devem ser contratados num futuro próximo, a possibilidade de interferência de uma eventual condenação na sustentabilidade financeira e cumprimento das obrigações fica mitigada.

III. MANIFESTAÇÃO DO MPTCU

19. Após a conclusão dos trabalhos da comissão a proposta de solução foi encaminhada ao MPTCU, conforme preconiza a IN TCU 91/22. O Procurador Rodrigo Medeiros de Lima faz análise do relatório e termo de autocomposição e propõe condicionar a homologação de solução consensual à prévia retificação dos pontos abaixo reproduzidos (peça 113):

144. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas propõe:

I. nos termos do art. 11 da IN TCU, condicionar a homologação de solução consensual à prévia retificação descrita nos pontos a seguir:

a) discriminar, no Anexo 5 do Termo de Autocomposição ou equivalente, cada um dos processos administrativos e judiciais em que a concessionária se compromete a renunciar suas pretensões, identificando-os pelo respectivo código, objeto da controvérsia e valor;

b) abster-se de anular processos administrativos sancionadores (PAS) fora das estritas hipóteses legais de vício insanável, indicando pormenorizadamente, em anexo ao Termo de Autocomposição, a motivação para cada PAS que se pretenda anular;

c) justificar a aplicação da Resolução ANTT 5.823/2018 por analogia (desconto nas multas existentes) demonstrando seus requisitos para cada um dos casos concretos, considerando suas particularidades;

d) reconsiderar a vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão - e, de todo modo, abster-se de convolar as multas em capital posto à disposição do empreendimento, beneficiando a concessionária por seu próprio inadimplemento inicial;



e) submeter planilha com estimativa do volume de tráfego discriminado por tipo de veículo, bem assim dos custos unitários associados às intervenções (Capex) e serviços (Opex) que se pretende acrescer em lugar das obrigações do contrato vigente, possibilitando à ANTT e à CSC averiguar os indícios de sobrepreço encontrados (peça 92, pp. 28-29);

f) estipular que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, condiciona-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial, de modo a não incidir em favorecimento injustificado;

g) reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, apresentando memória de cálculo com estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.);

h) demonstrar a prévia realização da consulta pública exigida pelos art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017;

i) apresentar inventário detalhado dos bens reversíveis, com laudo de avaliação, a fim de justificar o valor da indenização devida à concessionária pelos bens reversíveis no âmbito do procedimento competitivo para possível transferência de controle acionário da SPE;

j) elaborar análise da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária, em vista do noticiado à peça 11 dos autos; e

k) suprimir referência à futura inclusão do Contorno de Linhares no Termo de Autocomposição, tendo em vista os expressivos riscos ilustrados em iniciativas semelhantes (TC 014.689/2014-6, “Nova Subida da Serra”).

20. Desta forma, o Ministro Relator Walton Alencar solicitou à Secex Consenso manifestação sobre a possibilidade de sanar os pontos constantes do relatório do “Ministério Público junto ao TCU, apresentando justificativas para o não acolhimento das correções propostas, se for o caso” (Despacho, peça 116).

21. Entendemos que algumas das colocações se referem a incompletude de informações no relatório que por vezes levaram a lacunas de entendimento. A solução do contrato da ECO 101 foi o primeiro caso de relicitação com Solicitação de Solução Consensual, é uma situação complexa e as discussões da comissão envolveram uma grande quantidade de elementos. Ao mesmo tempo, a IN TCU 91/22 preconiza prazos rigorosos para a CSC, em busca de celeridade. Assim, tais lacunas podem de fato estar presentes e buscamos aqui esclarecer.

22. Outras ponderações trazidas pelo Ministério Público junto ao TCU se referem ao desenho da solução em si. Buscamos aqui trazer luz sobre as premissas que nortearam as discussões e fundamentaram as escolhas da comissão sobre tais temas.

23. Nesta seção trazemos colocações sobre cada um dos pontos trazidos pelo MPTCU, reproduzindo e completando análise que a ANTT, por meio da Sucon - Superintendência de concessão da Infraestrutura e sua Procuradoria (peça 121) e de sua Procuradoria (peça 122) trouxe aos autos.

Discriminação de processos administrativos e judiciais a serem renunciados pela concessionária

24. Os processos administrativos e ações judiciais existentes foram trazidos aos autos na solicitação inicial (peças 6 e 7) e foram detalhados e ampliados durante o andamento da comissão de solução consensual. A listagem completa se encontra no Anexo 5 (peças 65-69) que conta com planilhas completas incluídas nestas peças como itens não digitalizáveis.



25. A ANTT informa (peça 121, p.1 e peça 122, p.18, item 2.7) que, oportunamente, após a sugestão do MPTCU, apresentou nova planilha dos processos administrativos sancionadores com os respectivos números SEI, número do auto de infração, status processual, objeto e valor da penalidade (SEI 25227918, peças 133).

26. Destaca-se que não há TAC descumprido na concessão da Eco101 (§ 400, peça 104). Tampouco há arbitragem em andamento.

27. A agência complementa que “no que se refere aos processos administrativos de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, não foram necessárias alterações para atender à recomendação do MPTCU, pois a planilha do Anexo 5 (SEI 23738833 – inserido como item não digitalizável na peça 67-69) já possui os dados com os números de processo SEI, descrição do assunto, status processual e valores.” “E que quanto aos processos judiciais, oportunamente, apresenta-se a planilha em anexo (SEI 25227918, peça 133) na qual consta a relação dos processos judiciais que foi apresentada no requerimento de abertura de solução consensual de controvérsias (SEI 19021719, peças 6 e 7), protocolado pela ANTT, além de outras ações judiciais propostas pela Concessionária Eco101 em face da ANTT das quais tem-se conhecimento até o momento. O arquivo em anexo indica o número da ação judicial, os Autores, Réu, objeto do litígio, se há cautelares, o status processual e o processo SEI de acompanhamento” (peça 121, p.1).

28. Não obstante a relação ora apresentada, convém destacar que se trata de rol não exaustivo e que a cláusula sexta do acordo proposto, citada abaixo, deixa claro que a Concessionária renúncia a todos os processos administrativos e judiciais existentes. Assim, ainda que algum processo não venha a constar da lista final do termo de autocomposição, este é renunciado pela Concessionária.

6. DA RENÚNCIA A PROCESSOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS

6.1. A Eco101 renúncia expressamente, de forma integral, definitiva e irretratável, a quaisquer demandas administrativas ou jurisdicionais, solicitações, litígios, arbitragem ou ações judiciais referentes ao período anterior ou ao objeto do presente TERMO, bem como a todos os processos administrativos e judiciais existentes, em especial os listados no Anexo 5.

Anulação de Processos Administrativos Sancionadores – PAS

29. Em seu parecer, o Ministério Público de Contas propõe “b) abster-se de anular processos administrativos sancionadores (PAS) fora das estritas hipóteses legais de vício insanável, indicando pormenorizadamente, em anexo ao Termo de Autocomposição, a motivação para cada PAS que se pretenda anular” (peça 113, p.27).

30. A comissão de solução consensual fez um levantamento dos Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos em trâmite na ANTT. Neste sentido identificou-se processos passíveis de anulação e também de desconto, como descrito no relatório (peça 104, a partir do parágrafo 304).

31. Em nota técnica (peça 212, p.1) a ANTT avulta que “a condução dos processos administrativos de penalidades é uma prerrogativa da ANTT conforme previsão contida no art. 78-A da Lei nº 10.233/2001”:

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização

sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

32. A procuradoria da ANTT destaca que há base legal para a anulação de tais processos administrativos (peça 122, parágrafo 99). O racional para tal decisão foi detalhado pela agência reguladora (peça 121, p. 1) que explica que “as hipóteses que foram apresentadas para anulação de autos de infração lavrados por fatos supostamente passíveis de punição têm como fundamento pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Federal junto à ANTT e em súmulas da Agência. Nesta linha, a proposta apresentada no sentido da anulação de autos de infração” tem como embasamento as teses, que aqui resumimos, de (peça 121):

1- Continuidade delitiva: necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras verificadas em igual ano de concessão, pela hipótese de que inexecuções das obras referentes a um item deveriam ser objeto de um único processo administrativo (Parecer/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004 e do Parecer nº 248/2022/PF-ANTT/PGF/AGU).

2 - Vício de forma, princípio da razoabilidade e princípio da proporcionalidade: considera-se que alguns processos administrativos contêm vício de forma, tendo em vista que a análise/verificação dos parâmetros de desempenho não foi feita pela periodicidade mensal, conforme mencionado no Manual de Fiscalização de Rodovias Federais Concedidas de 2016. Além disso, temos que alguns dos processos se enquadrariam nas Súmulas ANTT 13 e 14 que, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considera cumprido o parâmetro de desempenho operacional se o atendimento ao tempo máximo se der em, pelo menos, 90% do total de atendimentos no mês de referência.

3 - Eficácia/eficiência da fiscalização, princípio da proporcionalidade, da eficiência e da finalidade: hipótese a ser aplicada em processos onde a concessionária tenha sanado/corrigido a inconformidade não sendo razoável a imposição de penalidade.

33. A ANTT apresenta arquivo anexo a Nota Técnica (SEI 25227918, peça 133), na planilha que trata dos PAS todos os processos que foram anulados e as respectivas motivações individualizadas.

Aplicação de desconto em multas de PAS por analogia à Resolução ANTT 5,8223/2018

34. Sobre este ponto, a Nota Técnica 6559/2024/SUCON/DIR/ANTT (peça 121) traz argumentação no sentido dos ganhos de resolução de conflitos entre o poder concedente e os entes regulados por meio de autocomposição. Pondera que “que há economia de recursos públicos, menor tempo dispendido com processos administrativos e judiciais e a efetiva solução da controvérsia resultando no oferecimento de melhores serviços públicos a todos usuários, atendendo ao princípio da eficiência, contido no art. 37 da Constituição Federal.” Cita ainda outros “diplomas jurídicos e dispositivos que permitem e regulam a solução consensual de controvérsias na seara pública:”

A começar pela LINDB, Decreto-Lei nº 4.657/1942, que prevê, em seu artigo 26, que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive com a criação de mecanismos de consulta e a celebração de compromissos que visem à conformidade regulatória.

Além disso, tanto o Código Civil, como o Código Tributário Nacional preveem o mecanismo da transação, como forma de dirimir conflitos.

Código Civil

Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

CTN



Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Aprofundando nesse tema, a Lei nº 13.140/2015, dispõe:

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em: (...)

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria.

§ 2º Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa.

§ 3º A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

35. Assim, fala da RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.823/2018, que estabeleceu os requisitos e condições da transação, inclusive o patamar mínimo do valor de referência do ajuste a ser celebrado:

Art. 12. O valor de referência do TAC corresponderá ao valor total das obrigações descumpridas referidas no art. 11, inciso II, devidamente corrigidas da data do inadimplemento até a data de assinatura do termo.

Parágrafo único. Na hipótese do art. 1º, §3º, o valor de referência corresponderá a no mínimo 60% (sessenta por cento) dos valores estimados para penalidades no âmbito dos processos administrativos abrangidos pelo termo, e será fixado proporcionalmente às fases em que se encontrarem os processos na data da decisão da Diretoria Colegiada que aprovar a celebração do TAC.

A regulamentação da RESOLUÇÃO Nº 5.823/2018 e por conseguinte, a especificação do modo de aplicação dos descontos sobre as penalidades foi realizada por meio da edição da PORTARIA Nº 24/2021.

Art. 13. No TAC Multas, será proposto desconto de:

I - 30% (trinta por cento) para as penalidades nos processos em tramitação ainda desprovidas de decisão em primeira instância;

II - 15% (quinze por cento) para as penalidades nos processos em tramitação com recurso para segunda instância;

III - 5% (cinco por cento) para as penalidades nos processos em tramitação com recurso para Diretoria Colegiada, quando couber.

§ 1º Alternativamente aos descontos previstos no caput, será proposto desconto global de 40% (quarenta por cento) caso o termo de ajustamento de conduta abranja a totalidade de processos administrativos sancionadores não transitados em julgado na esfera administrativa em face da concessionária, sem que esta pretenda discutir o cabimento ou a procedência de qualquer penalidade aplicada.

§ 2º Os descontos de que trata este artigo não poderão ser cumulados com qualquer outro desconto previsto no contrato de concessão ou na regulamentação da ANTT.

36. A ANTT e a comissão entendem que “essas disposições fornecem a base para a celebração de acordos e a concessão de descontos em multas administrativas. Logo, parece justa a aplicação, por analogia à Resolução ANTT 5.823/2018, do desconto global de 40% sobre o valor total dos processos administrativos sancionadores ativos no âmbito desta solução consensual de controvérsias regulada pela INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 91/ 2022, já que a finalidade regulatória das multas é incentivar ou inibir condutas, de modo que a arrecadação é mera decorrência do processo sancionador e, embora deva ser avaliado com o devido cuidado, não deve ser um fator determinante na celebração do presente ajuste.”

37. A agência conclui que “não parece razoável supor que uma solução consensual que esteja sendo construída fora dos muros da ANTT não possa fazer uso de ferramentas e dispositivos contidos em seus regimentos.”

38. A PF-ANTT ainda destaca que (peça 122, p.21) “Com efeito, a aplicação analógica da Resolução nº 5.823/2018, além de ser um parâmetro razoável, indica que a busca da solução consensual se utilizou, quando possível, de ferramentas regulatórias já consagradas no setor.”

Vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão

39. Em seu parecer, o Ministério Público de Contas propõe reconsiderar a vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão e, de todo modo, abster-se de convolar as multas em capital posto à disposição do empreendimento, beneficiando a concessionária por seu próprio inadimplemento inicial (peça 113).

40. Nesta recomendação o Procurador faz referência à previsão do Termo de Autocomposição (Cláusula 4.57) em que os valores devidos pela ECO101 em decorrência da Operação Infinita Highway, no valor de R\$ 23.452.070,67, devem ser pagos em três parcelas, sendo a primeira parcela no ato de assinatura do termo aditivo, e as demais em 12 e 24 meses. O termo prevê ainda que em caso de permanência do atual grupo controlador Ecorodovias, a Eco101 deverá depositar os valores das multas na conta vinculada da concessão (peça 73).

41. Sobre este ponto, a Superintendência de Concessões da ANTT – Sucon (Nota Técnica SEI nº 6559/2024/SUCON/DIR/ANTT, peça 121) esclarece que “as contas vinculadas da concessão são aquelas que possuem recursos vinculados, que são constituídos por transferências da conta centralizadora e da conta de aporte”.

42. Cabe ainda elucidar que a conta vinculada é gerenciada pela agência reguladora e a destinação dos recursos é definida pela ANTT e não pela concessionária. A PF/ANTT (peça 122) completa: “são recursos que estão à disposição da concessão, para utilização quando ocorram eventos atrelados a riscos de responsabilidade do Poder Concedente que impactem na equilíbrio econômico-financeiro. Não estão, portanto, à disposição da concessionária.”

43. A ANTT traz a especificação da destinação de tais recursos (peça 121, p.3):

Nos termos da Cláusula 12 do Termo Aditivo, tais recursos têm destinação exclusiva para as seguintes finalidades:

12.1.1 compensações decorrentes da adesão pela Concessionária ao Mecanismo de Proteção Cambial ou ao Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo;

12.1.2 compensações decorrentes do acionamento do Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Demanda;

12.1.3 compensações decorrentes do Desconto de Usuário Frequente;



12.1.4 recomposições do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão;

12.1.5 atenuação dos impactos de Reclassificação Tarifária, em caso de saldo relevante de Recursos Vinculados;

12.1.5 pagamento de indenizações em função da extinção da Concessão; e

12.1.6 realização de ações voltadas ao desenvolvimento de infraestrutura resiliente, à redução das emissões de gases de efeito estufa, ao meio ambiente e à responsabilidade social, além daquelas estabelecidas explicitamente neste Contrato, e em conformidade com a regulamentação da ANTT.

44. *A agência completa que (peça 121, p.3- grifo nosso):*

[...] o montante a ser convertido em recursos vinculados não deveria ser entendido como benefício à concessionária, pelo contrário, o mecanismo de recursos vinculados é uma reserva de contingência para que o Poder Concedente possa arcar com suas obrigações decorrentes da matriz de risco contratual, em especial, quando há compartilhamento de risco cambial, de custo de insumos e de demanda. Além de poder diminuir o valor da indenização a ser paga pelo Poder Concedente pelos bem reversíveis não amortizados ao fim da Concessão.

Ademais, os recursos vinculados também contribuem para a modicidade tarifária pois compensa os custos do Desconto de Usuário Frequentemente e demais reequilíbrios econômico-financeiros que possam onerar a tarifa, como a reclassificação tarifária.

Não obstante, tais recursos das contas vinculadas poderão ainda ser usados para investimentos e ações de desenvolvimento da infraestrutura resiliente, à redução das emissões de gases de efeito estufa, ao meio ambiente e à responsabilidade social, conforme as melhores práticas de ESG.

Por fim, é importante esclarecer que o mecanismo de contas tem como finalidade garantir a sustentabilidade econômico-financeira da Concessão, para mantê-la com recursos financeiros oriundos da própria Concessão.

Neste quadro, não se vislumbra como a convolação das multas da Operação Infinita Highway em aporte para recursos vinculados possa beneficiar a concessionária e não o interesse público.

45. *Assim, entende-se esclarecido tal ponto.*

Submeter planilha com estimativa do volume de tráfego discriminado e custos unitários associados às intervenções

46. *Sobre o volume de tráfego, a Nota Técnica ANTT nº 6559/2024 reitera as informações da Nota Técnica ANTT 3672/2024 (peça 71, itens 3.9 a 3.21) que compara os dados de tráfego apresentados pela concessionária com o tráfego real de 2023 (Base de Dados Abertos da ANTT). “De acordo com a Base de Dados Abertos, para o ano de 2023, o volume equivalente de veículos de passeio na Praça P1 (Pedro Canário) atingiu 1,125 milhões eixos eq./ano e 4,645 milhões de eixos eq./ano na praça P4 (Serra). Em relação ao volume equivalente de veículos comerciais nas mesmas praças e mesmo ano, a P1 registrou 3,080 milhões de eixos eq./ano e a P5 (Guarapari), o volume passante atingiu 7,514 milhões de eixos equivalentes/ano” (peça 121, p.22). O texto segue esclarecendo e ilustra na figura que:*

Se considerado o total de eixos equivalentes, os volumes pedagias em 2023 na Eco101 variaram entre 4,204 milhões de eixos equivalentes/ano na praça P1 e 11,419 milhões de eixos equivalentes na praça P4 (Guarapari). Se considerada a soma dos volumes das 7 praças, observa-se que o volume pedagiado na concessão Eco101 em 2023 foi igual a 18,6 milhões de eixos

equivalentes/ano, no caso de veículos de passeio, 40,5 milhões de eixos equivalentes/ano, no caso de veículos comerciais, e 59,1 milhões de eixos equivalentes/ano, no caso de todos os veículos (ou seja, de passeio e comerciais).

47. Ainda citando a Nota Técnica ANTT 3672/2024 (peça 71):

3.20. As próximas figuras apresentam a projeção do número de eixos equivalentes para toda a Concessão no período entre 2025 e 2048, sendo taxa média de crescimento igual a 1,90% a.a. para veículos de passeio, 2,07% a.a. para veículos comerciais e 2,02% a.a. para a soma dos veículos e um CAGR de 1,89%.

48. Assim, a agência conclui que:

A análise de conformidade referente à proposta de atualização contratual da concessão Eco101 foi realizada de forma a comparar as projeções de tráfego apresentadas pela Concessionária com respectivos volumes realizados nas praças, segundo informações oficiais da própria ANTT.

Dado que a última versão das projeções de tráfego para as praças da Eco101 foi disponibilizada a partir de 2025, foi necessário projetar, internamente, o tráfego realizado de 2023 para o ano de 2025, considerando a expectativa de crescimento do tráfego em função do cenário econômico futuro e do histórico passado da Concessão.

As figuras apresentadas na Nota Técnica 3672 (peça 71) “indicam que há conformidade no tráfego projetado pela ECO 101, para o ano de 2025, em relação aos respectivos valores projetados internamente para cada praça de pedágio e categoria veicular (veículos de passeio, veículos comerciais e total de veículos).

Se considerado o volume equivalente total da concessão, os valores projetados da Eco101 são apenas -1,2% menores que os projetados internamente, no caso de veículos de passeio, e 2,0% maiores, no caso de veículos comerciais. Se considerado o total de todos os veículos, a diferença entre a projeção da ECO 101 e a projeção interna é de somente 1,0%. Portanto, a projeção está bastante aderente as estimativas realizadas com os dados abertos da ANTT.

49. Sobre a solicitação para submeter os “custos unitários associados às intervenções (Capex) e serviços (Opex) que se pretende crescer em lugar das obrigações do contrato vigente, possibilitando à ANTT e à CSC averiguar os indícios de sobrepreço apontados pela AudPortoRodovias (peça 92, pp. 28-29) o Parecer da Procuradoria da ANTT explica (peça 122):

105. A respeito, a utilização de metodologia paramétrica, ao invés de por custos unitários, para análise dos valores associados aos investimentos, justifica-se pois é esse o mecanismo que mais se assemelha à forma de cálculo utilizada para aferição desses valores quando da elaboração do EVTEA de novos projetos de concessão.

106. Ainda que o objeto contratual permaneça o mesmo, é fato que a solução consensual importa em uma reprogramação de investimentos, o que vai além da mera inclusão ou exclusão de investimentos previstos anteriormente no contrato original, de modo que não se mostra aplicável, no caso concreto, a utilização da metodologia de FCM, que demanda uma apuração unitária dos custos associados.

107. Ademais, a aferição por custos unitários pressupõe um processo mais demorado, incompatível com a sistemática do processo de solução consensual e com o mérito da própria política pública ministerial, que demandou uma celeridade no início da execução dos investimentos, para benefício do usuário e em prol do interesse público.

108. Por fim, vale mencionar que o processo competitivo é uma medida que contingência o risco de assimetria de informações, atuando como complemento importante para validar os valores, à semelhança do leilão em face dos valores constantes do EVTEA de um projeto novo de concessão.

50. A Nota Técnica 6559/Sucon ANTT remete ainda a Nota Técnica 3672 que comenta os valores de Capex e Opex (peça 121, p.5 e peça 71, itens 3.22 a 3.43). Relata ainda que foi feita análise pela Infra (peça 70) e assim justifica algumas diferenças de custo encontradas:

- Duplicação (item 3.36 da Nota Técnica): aproximadamente 12% acima do valor médio da Rota do Zebu e BR-381, com custo médio de R\$ 6.285.175,44 e R\$ 9.616.087,91, respectivamente, sendo a média de R\$ 7.950.631,67 por quilômetro de duplicação. A concessionária justifica a diferença do seu custo – R\$ 8.938.658,32 – devido à presença de solo mole.

- Contornos (item 3.38 da Nota Técnica): a concessionária apresentou a memória de cálculo dos contornos, base SICRO janeiro 2023, onde foi possível isolar o custo das pistas no contorno, para que assim fosse possível o comparativo paramétrico. Deste modo, o custo por quilometro para os contornos é de R\$ 11.691.628,84. Para o comparativo paramétrico, considerou-se o contorno dos estudos dos Lotes 3 e 6 do Paraná, cujo custo por quilômetro é de R\$ 13.207.399,11 e R\$ 9.417.392,85, respectivamente, sendo a média ponderada de R\$ 10.049.060,56.

- Faixas adicionais: o custo médio considerado pela concessionária ECO 101 é de R\$ 3.618.989,00/km, valor adotado com base no Relatório de Análise Preliminar de Admissibilidade da INFRA S.A.

51. Como apontado pelo MPTCU, a Auditoria Especializada se manifesta sobre os custos e tais diferenças, mas como discutido no Relatório (peça 104) e repetido no parecer da PF/ANTT:

109. Assim, encontra-se justificada a impossibilidade de apresentação dos custos unitários de OPEX e CAPEX, ressaltando-se que a não utilização desta metodologia não invalida a solução consensual negociada entre as partes.

Estipular que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, condiciona-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial

52. Sobre este tema o MPTCU discute no corpo de seu parecer (peça 113):

112. Outra potencial causa de favorecimento indevido aos atuais controladores da concessionária consiste na possibilidade de arrematarem o leilão pelo valor do lance inicial, sem desconto sobre o valor da tarifa de pedágio reajustada em 2,8 vezes comparativamente à atual, na ausência de outras ofertas. Aos demais interessados seria necessário oferecer proposta mais vantajosa.

113. Assim, a fim de evitar qualquer tratamento favorecido injustificado aos atuais controladores da concessionária, consideramos mais adequado que o arremate do leilão, pelos atuais controladores da concessionária, assim como por quaisquer outros, condicione-se à oferta de proposta mais vantajosa que o lance inicial.

53. Sobre este ponto, a Nota Técnica 6559/2024/SUCON/ANTT (peça 121, p.24) assim explicou:

Os leilões são por definição uma arena de mediação das assimetrias de informação que existem num mercado. Em um leilão público, instrumento comum nos processos de outorgas, busca-se reduzir a natural assimetria de informação que existe entre o setor público e o setor privado. Neste caso, o desconto oferecido pelo proponente sobre o preço inicial (definido pelo ente público) representa a respectiva assimetria de informação na formação daquele preço.

Por seu turno, aqui estamos tratando de um procedimento competitivo privado, em que o preço inicial é definido por um ente privado, que ofertará ao mercado seus direitos subjacentes ao contrato de concessão por um preço por ele definido (ao ter aceitado celebrar acordo com o Poder Público consensualmente). Nesta hipótese, a assimetria de informação ocorre entre concorrentes privados, não em face do poder público.

No processo competitivo privado o desconto sobre o preço inicial (estabelecido pelo ofertante privado) representa a assimetria de informação entre o vendedor privado e o comprador privado sobre aquela formação de preço, sendo o poder público mero terceiro interessado na transação privada.

Deste modo, no procedimento competitivo, o vendedor não é o Poder Concedente, mas a Concessionária, que está ofertando ao mercado seus direitos de exploração da infraestrutura rodoviária, que lhe foram outorgados pelo Poder Público.

Sendo assim, como em qualquer transação de compra e venda, o vendedor estabelece o preço inicial e os potenciais compradores oferecem suas respectivas ofertas. Não faria sentido que o vendedor oferecesse uma oferta ao preço inicial se não houver um concorrente, já que foi ele que definiu o preço inicial. [...]

Obrigar os atuais controladores da concessionária a apresentarem proposta poderia ser inócuo, caso não haja mais concorrentes, pois o percentual de desconto seria o mínimo possível para se evitar a perda de receita. [...]

Eventuais assimetrias de informação do acordo celebrado pelo Poder Público e o privado serão mitigadas pelo procedimento competitivo, já que os descontos a serem ofertados pelos concorrentes equilibrará a formação dos preços, conforme o mercado.”

54. *A instrução da Secex Consenso confirma o entendimento da comissão, acima explicado pela ANTT, de como o processo competitivo, mesmo que vazio, valida os valores propostos: “o processo competitivo desenvolvido não garante, mas busca escolher a oferta mais vantajosa. Se não houver concorrentes, há uma indicação de que a tarifa e as condições estão calibradas com os valores de mercado, e até abaixo, pois não houve interessados. Se as condições estiverem privilegiando a concessionário, se houve oportunismo por parte da atual concessionária nas informações trazidas, haverá interessados no ativo e este mudará de controlador” (peça 105, parágrafo 45).*

55. *O parecer da Procuradoria da ANTT (peça 122) entende que “a área técnica apresentou justificativas satisfatórias que fundamentam a impossibilidade do quanto sugerido pelo MPTCU.”*

Reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo apresentando memória de cálculo com estimativa de prazos

56. *Sobre a questão dos prazos associados ao processo competitivo, o Procurador Rodrigo Medeiros discute que (peça 113):*

109. Considerando a função precípua da “venda assistida” – qual seja, possibilitar a competição entre agentes privados e a redução tarifária, compartilhamos das preocupações da AudRodoviaAviação no tocante à exiguidade do prazo para que potenciais interessados possam participar de forma efetiva do sobredito leilão holandês.

110. Em outros termos, para que haja real possibilidade de redução tarifária, é imprescindível que se faculte tempo hábil para que potenciais competidores se organizem e precifiquem seus lances, sendo implausível que o prazo de setenta dias (peça 104, p. 45) seja suficiente para tanto.



57. O Parquet entende que há necessidade “b) de divulgação com antecedência suficiente para que haja a mais ampla competitividade, a favorecer a obtenção da “melhor oferta” e o consequente decréscimo tarifário (peça 113, parágrafo 114) e assim propõe “g) reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, apresentando memória de cálculo com estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.).

58. Os prazos associados ao processo, em especial ao processo competitivo e de relicitação, foram alvo de intensa discussão na comissão devido à sua relevância e representatividade dentro da vantajosidade da solução proposta (Relatório, peça 104, figura 2: Etapas de Estruturação de um novo projeto de Concessão). A controvérsia tratada nesse caso diz respeito justamente à importância da celeridade da execução de investimentos na rodovia.

59. A agência reguladora, em sua Nota Técnica ANTT 6559/2024 (peça 121), complementa esse esclarecimento explicando que os “prazos dependem dos macroprocessos dos potenciais licitantes e não são parte de definição do regulador, portanto, a eficiência na contratação pode se alterar a depender do próprio entrante. A estipulação de um cronograma para processo competitivo decorre da relevância da variável tempo na discussão de um modelo de consensualismo, em que o intuito é trazer entregas de investimentos à sociedade com a maior brevidade possível” (peça 121, p.5).

60. Assim, foi definido o prazo mínimo de 70 dias entre a disponibilização do edital de processo competitivo e a realização do leilão. Como requerido, a agência reguladora apresenta um detalhamento do cronograma deste prazo:

61. Como relatado, tal prazo foi alvo de intensa discussão na comissão de solução consensual, tendo havido inclusive consultas informais a bancos e ao BNDES sobre tal cronograma. Tal prazo é de fato enxuto, mas a comissão entende que a janela temporal real e disponível para que potenciais competidores se organizem e precifique em seus lances é mais longa. Quando se definiu o prazo mínimo de 70 dias entre a disponibilização da documentação e publicação de edital do procedimento competitivo e a realização da sessão pública de leilão já se considerou que em caso de aprovação da solução pelo Plenário, há a publicação e publicização do acórdão e termos da solução. Desta forma, as informações iniciais estariam logo disponíveis a possíveis interessados em entrar no processo competitivo.

364. Ademais, assim que a solução for homologada, o máximo de informações sobre o novo contrato e o processo competitivo serão imediatamente divulgados pela ANTT e pela Concessionária. Ainda, informações para o due diligence da SPE serão disponibilizadas aos interessados, como previsto no Termo de Autocomposição e detalhado na seção sobre o processo competitivo.

62. Em despacho, o Secretário da Secex Consenso completa (peça 107):

33. O prazo de setenta dias para o procedimento competitivo, menor que o prazo de cem dias comumente ofertado pela Secretária Especial do Programa de Parceria de Investimentos da Casa Civil em leilões da espécie, pode ser justificado diante dos levantamentos já feitos, como haveres e deveres, mas também pelo menor risco presente no contrato reestruturado e modernizado, com ao menos um player manifestamente interessado, quando comparado a assunção de contratos em seu estado original, em que as discussões sobre atualizações regulatórias e macroeconômicas ainda não foram enfrentadas.

63. Ademais, a informação de que é possível que exista um leilão para as rodovias em relicitação e renegociação na Secex Consenso já é de conhecimento público. Tal possibilidade foi divulgada pelo Ministério dos Transportes e pela própria presidência do TCU. Assim, naturalmente, o

mercado já está se antecipando em avaliações de interesse de participação nestes possíveis e eventuais processos competitivos.

64. Existe também a percepção dos membros da comissão de que o mercado é ágil e se adapta a prazos mais curtos para realização de estudos, due diligence, etc. Assim, entende que tal prazo, não é o ideal, mas é viável para permitir a competição e entregar um processo célere.

65. Aqui também vale a pena trazer algumas atualizações e evoluções que vem ocorrendo recentemente no processo de solução consensual do TCU. Está planejado um Painel para discussão com o mercado do processo competitivo. Vale destacar que a solução já previa uma consulta ao mercado sobre o processo competitivo, como parte dos processos de Sandbox regulatório, conforme explicado no relatório (peça 104):

367. Por fim, como o procedimento competitivo será desenvolvido em sede de sandbox regulatório, as definições especificamente acerca dos trâmites do procedimento competitivo receberão contribuições e podem vir a ser alteradas pelos subsídios recebidos

Demonstrar a prévia realização da consulta pública

66. O MPTCU pede que se demonstre a prévia realização da consulta pública exigida pelos art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017.

67. Sobre o aspecto de consultas públicas vale dizer que um dos importantes objetivos deste instrumento é dar transparência ao processo e permitir contribuições e melhorias ao processo.

68. Como já discutido o processo consensual exige presteza, e a vantajosidade da solução proposta se baseia fundamentalmente em celeridade na execução das obras e antecipação do cronograma investimentos em comparação à alternativa existente.

69. Assim, buscando atender tanto ao princípio da transparência quanto da celeridade, bem como eficiência e entrega de valor público é que esta comissão desenhou o processo competitivo. É verdade que a solução proposta não traz instrumentos idênticos aos preconizados nas citadas leis, mas desenho, a ser regulamentado pela ANTT tem como foco o objetivo da lei e traz vários instrumentos que entregam transparência e participação popular, promovendo a abertura de informações e possibilidade de melhoria do processo.

70. Sobre essa questão transcreve-se a colocação da ANTT (peça 121, p.6 item h):

Não foi realizada consulta pública prévia conforme essas legislações devido ao rito e caráter sigiloso decorrente da solução consensual. Após o alcance da solução consensual, a ANTT lançará sandbox regulatório, previsto na Resolução 5.999 /2022, em que o edital de processo competitivo será divulgado à sociedade, com prazos e definições do que se espera desse processo, com o devido recebimento de contribuições da sociedade por meio de consulta pública. Além disso, no âmbito do edital, qualquer interessada poderá demandar esclarecimentos sobre a iniciativa.

71. Ainda sobre o Sandbox, O Termo prevê:

4.84. [...] Assim, as definições especificamente acerca dos trâmites do procedimento competitivo podem vir a ser alteradas pelos subsídios recebidos no sandbox, e podem ser ajustados antes da publicação do edital.

72. Além do sandbox regulatório e publicação do edital para o leilão da SPE, o acordo prevê ainda outros instrumentos de transparência:

5.4. Durante o período de transição, a Eco101 deverá conferir publicidade ao acordo e disponibilizar em sítio eletrônico específico informações sobre a execução contratual em linguagem simples e acessível ao usuário.



5.5. A ANTT deverá disponibilizar em sua página eletrônica os relatórios trimestrais de acompanhamento e os relatórios semestrais de apuração de adimplemento do período de transição, elaborados pela agência e pelo organismo de inspeção acreditada – OIA ou Verificador.

5.6. A Concessionária se compromete a apresentar, para conhecimento, a proposta para a comissão tripartite, regulamentada pela Resolução nº 5.938, de 04 de maio de 2021, composta por representantes da ANTT, dos usuários e da empresa delegatária, com a participação da sociedade civil, após aprovação do Plenário.

73. Por fim, destaca-se que as cláusulas do Termo (peça 73) são abundantes em prever mecanismos de transparência e abertura para controle social.

4.76. A concessionária se compromete a disponibilizar todas as informações necessárias ao mercado acerca da SPE, seguindo as regras típicas de um processo de M&A (Merges and Acquisitions ou Fusões e Aquisições), informações sobre a saúde econômico-financeira do ativo, compromissos assumidos e credores existentes, além de permitir a realização de due diligence pelos interessados.

4.77. A Eco101 se compromete ainda com a disponibilização de licenças ambientais, projetos funcionais e executivos, relatórios de monitoração existentes, composições de custos entre outros, produzidos durante a égide do contrato original, relicitação e dos trabalhos de Comissão de Solução Consensual, que serão detalhados no Edital de Processo Competitivo.

4.78. A ANTT é a responsável por disponibilizar, garantir e supervisionar a provisão de informações.

4.79. Após homologação do Plenário do TCU da solução, a ANTT irá conferir transparência e disponibilizará à sociedade os dados gerais do projeto, de modo a permitir eventuais contribuições da sociedade organizada antes da publicação do edital. Para tanto, os dados gerais do projeto (projetos, MEFs, Edital, Termo Aditivo e anexos, projetos, licenças, dentre outros) ficarão à disposição do mercado em sítio eletrônico específico da ANTT. Apontamentos da UT

4.80. O edital e TA poderão sofrer ajustes baseados e fundamentados nas contribuições recebidas, desde que não contraponham as condições estabelecidas neste termo. A ANTT definirá prazo e processo de oitiva da sociedade.

74. A procuradoria da ANTT reforça as questões de transparência (peça 122, p.25):

115. O incentivo à participação dos cidadãos nas decisões administrativas que afetem interesses públicos apresenta-se como importante mecanismo de reforço da legitimidade democrática, notadamente quando da elaboração de medidas regulatórias por agências estatais. Por esta razão, o artigo 68 da Lei 10.233/2001 dispõe que:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

116. No caso concreto, todavia, a norma que exige a participação social nas decisões administrativas deve ser interpretada sistematicamente com a norma que garante a confidencialidade das informações relativas ao procedimento de mediação, prevista na Lei nº 13.140/2015.

Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.



§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

§ 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial.

§ 3º Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

§ 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado.

A garantia de confidencialidade serve à própria eficiência das negociações, já que elas pressupõem que as partes, em especial, o parceiro privado apresente informações sobre sua gestão empresarial cuja divulgação aos concorrentes comprometeria a sua atividade empresarial.

118. Por tal razão, justifica-se que o controle social da solução consensual seja realizado após a sua celebração, mas antes de operado totalmente seus efeitos, no âmbito do processo do processo competitivo que ofertar ao mercado a possibilidade de aderir ao que foi negociado.

119. Com efeito, conforme relatado pela área técnica, o edital de processo competitivo ser divulgado à sociedade, com prazos e definições do que se espera desse processo, com o devido recebimento de contribuições da sociedade por meio de consulta pública”. Concilia-se, aqui, dois princípios aparentemente conflitantes, mas preserva-se o núcleo essencial de cada um, postergando, para um momento posterior, o processo de participação e controle social.

75. Desta forma, a comissão buscou incorporar à solução instrumentos de transparência sem comprometer a celeridade do processo, com destaque para o Sandbox Regulatório que contará com consulta sobre o modelo do processo competitivo, a disponibilização de informações no site da ANTT, proposta para comissão tripartite, entre outros.

Apresentar inventário detalhado dos bens reversíveis, com laudo de avaliação,

76. A respeito do inventário de bens reversíveis e eventual indenização que é paga a concessionária seja em caso de saída por relicitação, por caducidade ou por outro modo, reproduz-se aqui alguns dos assuntos discutidos ao longo dos trabalhos. O Relatório da Comissão (peça 104) explica:

293. O levantamento e acerto de haveres e deveres de uma concessão é habitualmente feito com a extinção antecipada do contrato de concessão para o pagamento de indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados. Como aqui nesta solução consensual há a possibilidade de troca acionária, como previsto e descrito na seção sobre processo

competitivo, existiu a necessidade de se estimar o saldo de haveres e deveres. Adicionalmente, aqui existe também o compromisso de renúncia a litígios, incluindo processos administrativos e judiciais - assim, foi feito o levantamento da existência e valores de processos, como parte do detalhamento de passivos da Eco101.

333. De acordo com o art. 17, §1º, VII, da Lei nº 13.448/2017, nos processos de relicitação, a ANTT deve realizar o levantamento de indenizações eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados. O Decreto nº 9.957/2019, que regulamenta a Lei nº 13.448/2017, prevê que o cálculo seja certificado por empresa de auditoria independente: Por fim, a indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados consiste em apenas um dos itens da apuração de haveres e deveres e a Resolução ANTT nº 5.926/2021 estabelece outros itens incluindo saldo de multas e outros danos.

77. O relatório destaca ainda os desafios de ser realizar tal levantamento (trecho reproduzido no parecer do MPTCU, peça 113, p16), que é exemplificado pela ANTT (peça 121), e reforçado pela sua procuradoria (peça 122):

272. Primeiro, importa destacar que o objetivo exposto na lei é de possibilitar novos e imediatos investimentos no setor de infraestrutura de transportes, bem como sanear contratos vigentes cuja continuidade da execução se tornou inviável. Nesse sentido, durante os trabalhos da comissão, percebeu-se que um dos maiores desafios para o alcance desse objetivo estaria justamente na troca de concessão, que envolve a elaboração de um novo projeto e o cálculo de indenização.

O tratamento pormenorizado do valor de indenização só seria possível após o início dos trabalhos de um verificador independente, nos termos e formas previstos pela Resolução ANTT nº 5.860/2019, o que seria inviável para o caso em análise ao se considerar o prazo exíguo previsto na IN TCU nº 91/2022 [...].

Apenas a título de exemplo, no caso das concessões em processo de relicitação nos quais há contratação de verificador independente para o cálculo de indenização pelos bens reversíveis indenizáveis, o período compreendido entre a contratação da empresa e entrega do último produto costuma ser maior do que 1 ano, veja:

i) contrato do verificador da CONCEBRA (peça 130, SEI nº 13857666) com previsão contratual de duração de 2 anos e 9 meses;

ii) contrato do verificador da MS VIA (peça 131, SEI nº 8073497) com previsão contratual de duração de 1 ano e 8 meses; e

iii) contrato do verificador da VIA 040 (peça 132, SEI nº 5012477) com previsão contratual de 1 ano e 1 mês.

Como sabido, “não há um verificador independente contratado para a apuração de eventuais valores de indenização devidos ao controlador da Concessionária ECO-101, sendo os valores já apresentados ao TCU uma referência para a estimativa deste valor” (peça 121).

78. A ANTT complementa informando que tendo em vista a inexistência de um verificador independente, resta impossibilitada por parte da ANTT apresentar o inventário detalhado dos bens reversíveis e com os respectivos laudos de avaliação.

79. A ANTT na peça 122 ainda reforça:

122. Mais que isso, a contratação, no presente momento processual, de uma verificadora independente e a realização de todas as etapas que compõe a metodologia de cálculo trariam justamente importante malefício ao interesse público, consistente no retardo do início da execução dos

investimentos, dado que foi justificado pela CSC para a desconsideração da alternativa da relicitação como melhor opção regulatória. (...)

125. Por fim, entende-se que o pagamento de R\$ 320 milhões por bens reversíveis não amortizados por outros interessados não constitui vantagem à atual controladora, mas decorre do próprio negócio jurídico a ser eventualmente celebrado, de que faz parte a transferência do ativo da SPE, além dos direitos de exploração da infraestrutura rodoviária previstos no contrato de Concessão.

80. Dessa forma, foram feitas estimativas dos valores de haveres e deveres (detalhadas na documentação da comissão) e foi feita estimativa “negocial do valor da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE” (peça 104, item 5.5.3). As estimativas iniciais tiveram um valor superior aos R\$ 320 milhões. E justamente em função das imprecisões da estimativa, o valor inicial foi reduzido alcançando os R\$ 320 milhões. O parágrafo 335 do relatório (peça 104) cita que o valor negociado “representa um desconto aproximado de 29,31% sobre o ativo imobilizado e intangível estimado para agosto de 2024”.

Análise da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária

81. Sobre a capacidade da concessionária, a ANTT em sua nota técnica (peça 122) relembra que na oportunidade da solicitação de solução consensual (peça 11, Nota Técnica SEI nº 6823/2022/GEGEF/SUOD/DIR, SEI nº 13933361):

[...] a GEGEF apresentou subsídios à tomada de decisão para a relicitação do contrato, o que efetivamente ocorreu com o Decreto nº 11.539, de 31/05/2023, publicado no Diário Oficial da União em 01/06/2023. Posteriormente, foi celebrado, entre a ANTT e a Concessionária, o 3º Termo Aditivo ao Contrato em 30/08/2023.

Assim, reafirma-se que a análise de capacidade econômico-financeira, exarada na citada Nota Técnica SEI nº 6823/2022/GEGEF/SUOD/DIR, considerou dados conhecidos, constantes nos balancetes financeiros e nas demonstrações financeiras e contábeis auditadas e nos balancetes financeiros da concessionária.

Em prosseguimento, a ANTT elaborou o Relatório Consolidado de Fiscalização 2023 (peça 126, SEI nº 18289344) referente às documentações encaminhadas ao longo de 2022, e que resultou no Atestado de Regularidade (peça 127, SEI nº 20077714).

Já em relação às documentações encaminhadas ao longo de 2023, a ANTT elaborou, em julho de 2024, o Relatório Consolidado de Fiscalização 2024 (peça 125, SEI nº 23854117), que resultou no Atestado de Regularidade (peça 129, SEI nº 24466722), com vigência até a data de 05/08/2025.

Cabe salientar, contudo, que tais Relatórios Consolidados de Fiscalização se atêm aos itens de verificação de regularidade contratual, indicados nos itens integrantes do Anexo – A do “Manual de Fiscalização Financeira”, aprovado pela Deliberação nº 341/2009, de 9/12/2009 e atualizado pela Deliberação nº 246/2022, de 19/08/2022.

Cumprе destacar que uma análise/avaliação das condições financeiras da SPE pode ser um dos produtos elaborados pelo verificador independente no advento da relicitação que contempla um relatório técnico a partir de um Modelo Econômico-Financeiro que possibilita a avaliação de: i) liquidez; ii) solvência; e iii) geração de fluxo de caixa.

82. Nesse sentido, a ANTT (peça 122) apresenta trecho retirado do produto 1 (SEI nº 5013864) da relicitação da Via-040, que elaborou de forma pormenorizada as atividades contempladas para execução do Produto 8 (Avaliação das Condições Financeiras).



83. *A agência reguladora em sua nota conclui (peça 121, p. 8 e peça 122, p.30):*

Desta forma, apesar de compreender a preocupação levantada pelo i. MPTCU, não seria possível, no momento, uma nova análise para se apurar uma capacidade técnica econômico-financeira da Concessionária para honrar “novos investimentos”, visto a incerteza na celebração da solução consensual em curso, da eventual nova controladora e arranjos societários possíveis, novos aportes financeiros, pagamentos de dívidas existentes, novas obrigações (CAPEX e OPEX), dentre outras circunstâncias indispensáveis para tal análise.

Ou seja, com o êxito da referida solução consensual – SSC, podem ocorrer novos aportes, seja por meio do grupo controlador, em caso de permanência na concessão, seja por meio de um novo grupo ou “entrante”, que pode fazer um aporte para quitação ou diminuição da dívida ou ainda pagar um prêmio para o atual grupo controlador, o qual, por sua vez, também poderá fazer o mesmo quanto às dívidas.

Nesse sentido, com a melhora no perfil da dívida ou ainda com a sua quitação, a concessão apresentaria bons indicadores, com boa capacidade para quitação das dívidas no curto prazo, o que, por sua vez, dão causa a resultados melhores e, por consequência, a lucros recorrentes.

Por fim, os benefícios para o Poder Concedente e usuários de uma possível repactuação do contrato se refletiriam em uma concessão com capacidade de efetuar os investimentos previstos, o que melhoraria, naturalmente, os indicadores de liquidez, endividamento, resultado e risco financeiro, dentre outros.

84. *A Procuradoria complementa (peça 122, 127-129):*

127. Sobre este ponto, a área técnica informa a impossibilidade de realização de estudos aprofundados para aferição da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária honrar os novos investimentos, em virtude da ausência de dados certos sobre o êxito da solução consensual. A apresentação de um exemplo de um estudo deste jaez também parece apontar para um processo mais demorado, o que não se mostra factível no caso concreto, pelas razões já consignadas neste parecer.

128. Não obstante, a área técnica aponta um cenário otimista na hipótese de êxito na solução consensual, que pode fazer um aporte para quitação ou diminuição da dívida, de modo que a concessão apresentaria bons indicadores.

129. Por outro lado, a participação ativa da concessionária na busca de uma solução satisfatória para todas as partes obviamente indica que a modernização contratual também é vantajosa para o parceiro privado, o que pode levar à presunção de que detém capacidade técnica e econômico-financeira para honrar o que foi negociado e aceito por ela.

130. Ademais, resta consignado no item 37 do Relatório da CSC que:

A Ecol01 é uma concessionária pertencente ao grupo Ecorodovias, subsidiária do Grupo ASTM, sendo a segunda ‘maior operadora de concessões rodoviárias do mundo e a maior do Brasil em extensão. Atualmente o grupo Ecorodovias opera com 11 concessões em 8 estados brasileiros mais de 4.700 km de rodovias em seu portfólio.

131 Ao que parece, foram esses dados indiciários que permitiram a CSC concluir pela existência de viabilidade econômica, financeira e operacional do novo termo aditivo. Consoante consta do Relatório (item 425), os estudos que chegaram a tal entendimento puderam resultar de “uma metodologia mais simplificada, considerando que se está diante da repactuação de um contrato de concessão já existente, em que são sabidos, ou, ao menos, mais previsíveis, diversos fatores que serão levados em conta a tomada de decisão”.

426. Diferente da situação da estruturação de novos projetos, o caso em tela se refere a remodelação de um ativo já criado e um contrato em execução. De certo a concessão encontra-se sob nova configuração e modernizada, então as análises tecidas para a definição da solução foram baseadas em informações reais da concessão, tais projetos funcionais, projetos executivos, composições de custos, dados internos produzidos pela concessionária e verificados pela ANTT e Infra S.A., licenças ambientais, histórico de desapropriação, processos administrativos e judiciais, diferente de um novo ativo, que parte do zero de alguns das informações acima citadas. Esse fato permitiu ao poder concedente checagens e verificações mais direcionadas e céleres acerca dos estudos feitos.

132. Do exposto, conclui-se que ausência de um estudo aprofundado a respeito da capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária não pode ser considerado um empecilho absoluto à solução consensual almejada.

85. Por fim, estão anexos relatórios e atestados de regularidade econômico-financeira nas peças 125-128.

Suprimir futura inclusão do Contorno de Linhares

86. A obra do Contorno de Linhares é um projeto importante que também foi tem de ampla análise pelos componentes da Comissão.

87. O MPTCU discute (peça 113):

135. Sobre o tópico 'b' (Contorno de Linhares), a situação nos rememora o processo de duplicação da Nova Subida da Serra no bojo da concessão de trecho da BR-040 (TC 014.689/2014- 6, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), cujo contrato se limitava a adiantar os contornos da intervenção viária, e que demandou tantas injunções do Tribunal (e.g. TCs 021.526/2017-6 e 023.204/2015-0, ambos Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues). Naqueles autos, várias impropriedades advieram da inclusão prematura do investimento, sem que houvesse a estimativa de custo e outros parâmetros necessários para sua adequada configuração.

136. Sobejamente patenteados os riscos de se adiantar, em processos de concessão rodoviária, a inclusão de intervenções futuras sem projetos definidos, o Parquet consigna sua preocupação com essa opção negocial, opinando desde já por sua exclusão.

88. E propõe (peça 113):

k) suprimir referência à futura inclusão do Contorno de Linhares no Termo de Autocomposição, tendo em vista os expressivos riscos ilustrados em iniciativas semelhantes (TC 014.689/2014-6, “Nova Subida da Serra”).

89. Sobre este ponto, a Nota Técnica ANTT 6559/2024/SUCON (peça 121) destaca as previsões do Contorno de Linhares nos documentos do processo de autocomposição aqui em análise e rememora trecho da Minuta de Termo de Autocomposição que trata do assunto:

3.3 O Prazo da Concessão **poderá** ser alterado para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, prioritariamente para a inclusão dos investimentos referentes às obras do **Contorno de Linhares**.

90. Por sua vez, a Minuta de Termo Aditivo prevê que:

4.6. Foi reconhecido o interesse público na realização do **Contorno de Linhares**. Considerando a necessidade de conclusão prévia de licenciamento ambiental com definição de traçado e aprovação de projeto executivo, ficou definido que tais investimentos serão incorporados ao contrato em momento posterior, utilizando-se a metodologia de Fluxo de Caixa Marginal – FCM, conforme normatização vigente da ANTT. (...)



4.24. A inclusão de investimentos relativos ao **contorno de Linhares** poderá ser feita via alteração de prazo, observado o limite máximo de 5 anos.

4.25. Observado o prazo para inclusão dos investimentos **Linhares**, no que tange a inclusão de outros investimentos via alteração de prazo, deverá ser observado o saldo de prazo remanescente, dentro de limite de 15 anos estabelecidos na política pública, para o caso concreto da Eco101.

91. Adicionalmente, a minuta do Programa de Exploração Rodoviária (Volume II) estabelece em seu Apêndice G (peça 102):

*Está sendo prevista a implantação do **Contorno de Linhares**, cuja principal função é atender o tráfego de longa distância, eliminando o tráfego de passagem do interior de Linhares. Após a conclusão das obras, a Concessionária se tornará responsável pelo Contorno de Linhares, sendo o trecho urbano contornado transferido ao Poder Concedente e a sua extensão descontada da Concessão. Ressalta-se que, até a transferência, permanece a concessionária responsável por manter o trecho nas mesmas condições do restante da concessão, observando os parâmetros definidos no PER. **Caso a concessionária seja instada a executar o referido Contorno**, deverá implantá-lo de acordo com as premissas e prazos dispostos a seguir:*

*No EVTEA a ser desenvolvido pela Concessionária, deverão ser considerados os respectivos custos de manutenção, conservação, operação, monitoração, remoção de interferências, desapropriação, licenciamento ambiental e seguro de obra, entre outras obrigações indiretas. A inclusão do Contorno de Linhares no contrato de concessão **poderá** ser promovida mediante deliberação da Diretoria em termo aditivo contratual, cujos efeitos tarifários serão incorporados por meio da revisão extraordinária ou quinquenal, nos termos da legislação e normativos vigentes, com base no projeto executivo aceito.*

92. Assim, a ANTT analisa (peça 121):

Observa-se, portanto, de todos os trechos colacionados, que não há qualquer inclusão prematura de investimento no termo aditivo, sem estimativa de custo e traçado, como faz supor o Parquet.

*O que se propõe no acordo consensuado é que a Concessionária deverá apresentar o EVTEA e o Projeto Executivo, nos 4º e 5º anos-concessão, respectivamente. A partir de tais estudos, o Poder Concedente, **poderá** promover a inclusão do investimento por meio de Termo Aditivo contratual, com base no projeto executivo aceito, e conforme a conveniência e oportunidade a ser definida pela política pública no momento futuro.*

Entende-se que incluir os estudos e projetos executivos na modelagem econômica original da concessão evita futuras discussões sobre a remuneração de tais projetos por meio de aditivos contratuais.

Sabe-se que existe grande litigância regulatória quanto à forma de remuneração de tais estudos e projetos executivos quando solicitados pela ANTT em momento posterior à celebração do Contrato.

Cita-se como exemplo o Procedimento Arbitral nº ICC 23932/GSS/PFF, entre a ANTT e a Concessionária BR-040 S.A. (Via 040). Ali se discute o requerimento da ANTT para realização de estudos e projetos executivos para melhoria da fluidez no trecho compreendido entre Brasília/DF e Luziânia/GO. A Concessionária questiona a forma de remuneração pelas inúmeras requisições de projetos e orçamentos após a celebração do contrato.

Do mesmo modo, no Procedimento Arbitral nº ICC 24595/PFF, entre a ANTT e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (CONCEBRA), se discute a remuneração pela

elaboração de estudos e projetos qualitativos e quantitativos referentes ao trecho do contorno urbano de Goiânia, incluído posteriormente no Contrato de Concessão.

Diante de tais litígios, fica evidente que há maior segurança jurídica na opção regulatória, aqui questionada, de incluir previamente a elaboração de estudos e projetos na modelagem, para posterior deliberação sobre a conveniência de execução do investimento, que dependerá dos custos, da modicidade tarifária, do nível de serviço do trecho rodoviário, entre outros inputs que servirão de elementos para a tomada de decisão a posteriori.

Ademais, os estudos e projetos a serem elaborados pela ECO-101 poderão ser submetidos ao controle prévio do Tribunal de Contas da União antes da decisão de incluir o investimento no contrato, tal como ocorreu no termo aditivo que inseriu os investimentos do Contorno de Florianópolis no Contrato de Concessão com a Autopista Litoral Sul. Maior obra rodoviária da América Latina, entregue recentemente ao usuário da rodovia.

Salvo melhor juízo, entendemos que não há nenhuma similitude fática entre o caso aqui em análise e o case da Nova Subida da Serra. Naquele caso, houve celebração de termo aditivo com inclusão de obra de grande vulto, sem que o orçamento tenha sofrido controle prévio do TCU. O controle posterior identificou irregularidades que levaram à paralisação das obras e a necessidade da realização de novos estudos e projetos.

Por tudo isto, conclui-se que a inclusão prévia dos estudos e projetos do Contorno de Linhares garante maior segurança jurídica, para que se decida somente no futuro pela realização da obra, ao tempo que não obriga previamente o Poder Concedente a realizá-la.

93. Assim, resta claro para os membros da comissão que a inclusão do Contorno de Linhares, conforme a proposta apresentada, tem justamente o objetivo mitigar e dirimir os riscos apontados pela manifestação do Parquet de Contas.

94. A minuta do Termo estabelece apenas um compromisso de que tal obra será incluída, considerando que ela é fundamental para o interesse público. O Contorno já constava na primeira licitação, e ainda não foi executado devido à falta de definição dos projetos, traçado e outros fatores. Diante disso, o Ministério dos Transportes, como responsável pela direção da política pública, considerou essencial manter a intenção de execução dessa obra, sem onerar, entretanto, o usuário com aumento de tarifa, em razão de os valores estimados para a execução não estarem lançados no modelo econômico-financeiro.

95. A Comissão buscou mitigar os riscos associados à inserção da obra no MEF, e consequente cobrança de tarifa, sem que houvesse informações suficientes de projetos e orçamentos adequados.

96. Registra-se, portanto, o compromisso de execução da obra, estabelecendo-se um prazo para a elaboração dos projetos. Assim que houver dados mais robustos e menos referenciais, a obra será incorporada ao contrato, em conformidade com a regulamentação vigente da ANTT, de forma semelhante à inclusão de inúmeros investimentos ao longo de um contrato de longa duração.

97. Conclui-se, portanto, que os riscos apontados pelo MPTCU foram, de fato, identificados por esta comissão, e, justamente por isso, a proposta foi elaborada com tal, sem que o Contorno impactasse em tarifa, porém constando a necessidade de sua inclusão após serem vencidas as etapas para sua inclusão com segurança de sua precificação.”

IV. MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA ESPECIALIZADA

98. O despacho do Ministro Relator Walton Alencar solicitou ainda (peça 116) manifestação “sobre a possibilidade de sanar os pontos constantes do relatório da unidade de Auditoria Especializada que foi representada na CSC pela AudRodoviaAviação, apresentando



justificativas para o não acolhimento das correções propostas, se for o caso”. Estas manifestações da Auditoria Especializada estão nas peças 92 e 93.

99. Como descrito no relatório (peça 104, seção 7, p.67) a modernização do atual contrato de concessão da Eco101, precedida de procedimento competitivo, não contou com a concordância da Auditoria Especializada.

100. O relatório destacou ainda que os auditores contribuíram de sobremaneira com a comissão, sempre apontando riscos relevantes e fazendo verificação de informações (peça 104, relatório, parágrafo 463). Os apontamentos feitos pela Auditoria Especializada foram objeto de amplo e construtivo debate nas reuniões da comissão e em reuniões bilaterais. Os pontos levantados estão endereçados no relatório, na instrução da SecexConsenso (peça 105), que comentou os principais apontamentos da Auditoria Especializada (peça 105, parágrafos 22-52).

101. Assim, aqui reproduz-se alguns dos pontos discutidos no relatório da Comissão (peça 104) e nas instruções da Secex Consenso (peças 105, 106 e 107) que abordam os apontamentos da AudRodoviaAviação.

102. Alguns dos pontos abordados pelo auditor foram também discutidos pelo MPTCU e esclarecidos, na medida em que foram endereçados na comissão, na seção anterior da presente instrução.

103. Em linhas gerais, a Auditoria Especializada discorre: a) aspectos legais e materialidade da reformulação proposta ao contrato, incluindo a vinculação ao instrumento convocatório e dever de licitar, b) conexão entre a solução e as causas da inviabilidade contratual, c) vantajosidade, d) incertezas nos valores adotados, e) processo competitivo, f) risco moral e sistêmico e g) jurisprudência do Tribunal.

104. Vale iniciar a discussão com a ponderação de “que para casos com esta complexidade, que tratam de contrato de longa duração, durante um período com grandes mudanças macroeconômicas (incluindo a crise econômica de 2014/2016 e a pandemia de Covid-19) não há uma solução ideal ou perfeita, existe, sim, a solução possível (peça 105, parágrafo 13).

105. A instrução da Secex Consenso ainda adicionou que “nesta situação específica observou-se um equilíbrio delicado entre riscos e benefícios. No fechamento do acordo, os membros da comissão, excetuando-se a Auditoria Especializada, estavam convencidos que os benefícios alcançados com a repactuação superam os riscos residuais identificados. Assim, a respeito deste tênue balanço entre custo/ benefício e das divergências neste caso da Eco101, há necessidade importante de análise e manifestação do Plenário deste TCU” (peça 105, parágrafos 21 e 23).

106. A respeito da legalidade, o relatório da comissão traz uma extensa discussão em seu item 2.3. Legalidade e o Consensualismo e a Mutabilidade Contratual (peça 104, p.16). O Secretário da Secex Consenso complementa a discussão e aborda o paradigma entre Eficiência com a Legalidade (peça 107):

Desse modo, retomando a discussão sobre conflito entre os princípios da legalidade e da eficiência, por vezes esse aparente conflito reside numa interpretação mais restritiva dos dispositivos legais, que engessam a administração pública em tomar uma decisão mais eficiente e que traga retorno mais rápido para o cidadão, conforme expresso na exposição de motivos da Emenda Constitucional 19/1998.

Logo, essa interpretação mais restritiva quando comparada com a adoção de uma solução mais elástica, estaria advogando contra o interesse público, na medida que privaria o cidadão do usufruto de um serviço prestado com uma qualidade melhor.

107. E na instrução do Diretor (peça 106, página 4) discute:

Outro ponto de risco apontado pela unidade de Auditoria Especializada é se que se “criou materialmente um novo contrato, sem a execução de um procedimento licitatório, sem a realização de audiência pública e com base em soluções e valores integralmente produzidas pela concessionária”.

A crítica que a mutação contratual proposta deveria obedecer ao contrato original, não se pode contrapor que a única opção real, a relicitação, e não a um ajuste ao contrato já fracassado.

O arcabouço jurídico para mutações contratuais é robusto, especialmente quando decorrem de soluções consensuais que buscam a eficiência na alocação dos recursos já escassos.

Diante da urgência em suprir o déficit em infraestrutura, é pertinente questionar: será prudente postergar por mais alguns anos os investimentos essenciais? A necessidade de uma resposta ágil e adaptativa a mudanças macroeconômicas e setoriais sugere que a melhor estratégia é agir prontamente para fomentar o desenvolvimento sustentável e a competitividade econômica.

108. Ainda sobre a legalidade vale reproduzir aqui discussão da Secex Consenso trazida no TC 033.777/2023-3, peça 104:

13. Importante ressaltar que, em nenhum momento, a comissão fechou os olhos ao princípio constitucional da legalidade, previsto na Carta Magna de 1988, que determina que a administração pública só possa agir como expressamente autorizado em lei, objetivando garantir segurança jurídica, previsibilidade das ações do Estado e proteção dos direitos dos cidadãos contra atuação arbitrária dos detentores do poder estatal.

14. Por outro lado, por uma questão de ponderação dos princípios constitucionais por parte dos gestores públicos que estiveram na mesa, aplicadores do direito no caso concreto, entendeu-se que se tratava de um caso limítrofe que demanda uma atuação eficaz para garantir a preservação de princípios aplicáveis ao tipo do contrato (de concessão) em questão, como o da continuidade do serviço público, do atendimento ao usuário da rodovia e ainda da modicidade tarifária.

15. Importa destacar que não se está a tratar de um mero caso de baixa performance contratual, mas de um caso de ruptura total do contrato e a completa insustentabilidade financeira do mesmo, a ponto de a empresa ter pedido relicitação.

16. Também se deve ressaltar que a decisão tomada pela comissão teve como premissa o reconhecimento de que é o usuário aquele que será mais impactado pela falta de investimentos por muitos anos caso se opte por aguardar o fim da relicitação e uma futura realização de novo leilão.

17. Com vistas a corrigir tais discrepâncias, a legislação aplicada às concessões, Lei 8.987/1995, previu mecanismos mitigadores de ineficiência, a exemplo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (art. 9º, §2º) e a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, desde que com prévia anuência do Poder Concedente (art. 27).

18. Desse modo, quando postos na balança um conflito entre os princípios da legalidade e da eficiência, o caminho tradicional e conservadoramente adotado caminha para uma interpretação mais restritiva dos dispositivos legais, que engessam a administração pública em tomar uma decisão mais eficiente e que traga retorno mais rápido para o cidadão. Isso não quer dizer, todavia, que a interpretação mais restritiva quando comparada com a adoção de uma solução mais elástica configura qualquer ilegalidade. Pelo contrário, entendeu-se que mesmo uma solução de uma repactuação mais elástica atende o interesse público, na medida que garante ao cidadão a prestação de um serviço público com uma qualidade melhor.

109. Os apontamentos da Auditoria Especializada sobre a conexão entre causas da inviabilidade e a solução desenvolvida se contrapõe aos itens 4.1. e 4.2 do relatório. Sobre esta questão que se combina com a análise de vantajosidade é importante repetir que a solução avaliada sob a perspectiva das alternativas disponíveis e viáveis (peça 105):



40. *Comparar a solução proposta com uma realidade almejada, ideal – que não foi e não será alcançada – é um exercício hipotético e que não apoia o gestor em suas decisões em seu dever de fazer. O estudo de alternativas e a comparação de vantajosidade com o contrafactual (inclusive indo além do que prevê a legislação) foi feita de forma robusta pela comissão e discutida extensivamente no relatório (peça 74, 4.2 Opções e soluções exploradas e 6.3 Vantajosidade da repactuação em relação ao prosseguimento da relicitação).*

110. *Os valores adotados foram apresentados no relatório item 5.1 Modelo Econômico-Financeiro que relata que as discussões foram fundamentadas em diversas Notas Técnicas da ANTT (peça 11, peça 71, entre outras), análise feita pela Infra S.A (peça 70). A justificativa para o uso de valores paramétricos foi discutida de forma adicional no item e) da presente instrução.*

111. *Neste contexto, vale trazer o conceito de Value for Money, diretriz do governo britânico para políticas públicas em geral e muito aplicável em concessões. O conceito refere-se à obtenção do máximo benefício possível a partir dos recursos públicos gastos. Em outras palavras, o objetivo é garantir que os investimentos feitos pelo governo proporcionem a melhor relação custo-benefício possível, entregando serviços e infraestrutura de alta qualidade de maneira eficiente e econômica.*

112. *Sobre o processo competitivo e sobre a conexão com o Acórdão 1593/2023, destaca-se o distinguishing proposto pelo MPTCU (peça 113):*

76. Pode se concluir, portanto, que a CSC invoca “o mecanismo competitivo” a que a nova pactuação seria submetida como possível fator de distinguishing, a justificar a relativização de disposições do Acórdão 1.593/2023-Plenário no caso concreto.

113. *A Auditoria Especializada argumenta que (peça 92, parágrafo 175) as “modalidades de licitação encontram-se taxativamente definidas na Lei 14.133/2021, não se cabendo compreender que o processo delineado na proposta de solução contratual pudesse suprir a exigência de realização de licitação.”*

114. *O despacho da Secex Consenso completa (peça 107):*

31. Sobre a legalidade do processo competitivo, ressalto que a troca de controle societário ou troca do concessionário, institutos presentes na Lei de Concessão, tem características de negócio jurídico privado, uma vez que o concessionário busca no mercado, com prévia autorização do regulador, um outro particular interessado em assumir o contrato.

115. *E o próprio MPTCU (peça 113) entende que:*

88. Desse modo, dada a plausibilidade da solução idealizada pela CSC, no que tange a seu potencial para superar a quebra de isonomia e a propiciar a busca de condição mais vantajosa para o interesse público em termos de modicidade tarifária, entendemos que não deve o controle externo se opor ao caminho discricionária e consensualmente construído. Isso passa, inclusive, por admitir relevar as legítimas preocupações de favorecimento indevido que bem justificaram os parâmetros do Acórdão 1.593/2023 aqui enfrentados, a fim de lhes excepcionar em face da assecuração da submissão dos novos termos contratuais a processo competitivo idealmente impessoal e isonômico.

89. Não se dispensa, obviamente, a devida atenção a potenciais riscos à ampla competitividade e à isonomia de tal procedimento, os quais deverão receber máxima atenção da agência reguladora e desse órgão de controle externo no delineamento do pretendido leilão.



116. *Destacamos trecho de guia do Banco mundial:*²²

Embora algumas jurisdições simplesmente desencorajem projetos iniciados de forma privada, muitas desenvolveram mecanismos para aproveitar as iniciativas vindas do mercado, ao mesmo tempo que introduzem tensões competitivas. Não há consenso internacional sobre a melhor forma de submeter propostas não solicitadas a processo licitatório, mas as seguintes abordagens podem ser aplicadas:

Desafio suíço - após uma abordagem não solicitada, um processo de licitação aberta é conduzido. Se o proponente não vencer, tem a opção de igualar a proposta vencedora e ganhar o contrato. Essa abordagem é usada nas Filipinas e em vários estados da Índia

Inclusão na rodada de apresentação de melhor proposta final - um processo de licitação em duas etapas em que os licitantes com melhor classificação da primeira fase (como uma etapa manifestação de interesse) são convidados a apresentar propostas finais em uma segunda fase. O proponente da proposta não solicitada é automaticamente incluído na segunda fase. Esta abordagem (bem como a abordagem da remuneração do desenvolvedor, abaixo) é usada no setor de estradas da África do Sul.

117. *Por fim, os riscos e sua mitigação com os mecanismos de processo competitivo são parte da divergência entre a Secex Rodovia Aviação e permeia toda documentação aqui apresentada.*

V. PARECER DA PROCURADORIA FEDERAL DA ANTT E RECONHECIMENTO DA VIABILIDADE JURÍDICA DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO

118. *A Procuradoria Federal da ANTT traz aos autos o Parecer 00154/2024-PF-ANTT/PGF/AGU (peça 122). Esse parecer registra que sua análise se deu em regime de urgência e tomou por base os elementos constantes dos autos do processo. Vale citar que representantes da procuradoria da ANTT foram convidados e participaram integral e ativamente das reuniões e discussões da Comissão. O parecer esclarece o papel da Procuradoria-Geral Federal como o de “prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico. Por conseguinte, não lhe compete adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da gestão administrativa, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, financeira, contábil e/ou orçamentária.” (parágrafo 7, peça 122).*

119. *O texto faz considerações sobre a possibilidade de solução consensual de controvérsias que envolvam o Estado (item 2.3, peça 122) e apresenta fundamentos jurídicos da mutabilidade dos contratos de concessão (item 2.4, peça 122). Estas informações seguem a mesma linha e complementam as apresentadas na solicitação inicial e no relatório da comissão.*

120. *O item 2.6 (peça 122) faz uma análise pormenorizada do atendimento da proposta de solução consensual às diretrizes constantes do Acórdão 1593/2023. A seção se refere à Nota Jurídica nº 00030/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (peça 134).*

121. *Em seguida a Procuradoria faz considerações sobre o parecer do MPTCU (peça 113) complementa as informações trazidas pela Sucon (peça 121) em sua Nota Técnica. Tais adições estão discutidas na seção III da presente instrução.*

122. *O parecer conclui (item 2.20, p;32, peça 122) trazendo atualizações importantes sobre o papel da AGU nas comissões de soluções consensuais e reconhecimento da viabilidade*

²² ADB, EBRD, IDB, IsDB e WBG. 2016. Guia de certificação em Parcerias Público-Privadas (PPP) da APMG – Capítulo 1. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Licença: Creative Commons Atribuição CC BY 3.0 IGO. P. 134. Disponível em: <https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Capi%CC%81tulo%205%20-%20Estruturac%CC%A7a%CC%83o%20e%20Redac%CC%A7a%CC%83o%20de%20Minutas.pdf>.

jurídica da celebração do acordo e esclarece-se que foi recentemente editada a Portaria Normativa PGF/AGU Nº 58, de 24 de junho de 2024, cuja entrada em vigor se deu em 1º de agosto de 2024, que dispôs sobre a atuação da Procuradoria-Geral Federal perante o Tribunal de Contas da União nos procedimentos voltados para a solução consensual de controvérsias. A peça traz um resumo da disciplina da Portaria:

- o imprescindibilidade de elaboração de parecer prévio, pela PF/ANTT, quanto à admissibilidade/possibilidade jurídica de se resolver a controvérsia por meio de solução consensual;*
- o subdelegação ao Procurador-Geral da Agência para autorizar a celebração do termo que formaliza a solução consensual;*
- o autorização do Procurador-Geral pressupõe parecer da PF/ANTT que enfrente:*
 - a vantajosidade da solução consensual para a autarquia ou fundação pública federal;*
 - a conformidade jurídica das cláusulas do termo a ser celebrado.*
- o autorização do Procurador-Geral depende de análise conclusiva da entidade pública sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas.*

123. Assim, a PF/ANTT entende que neste momento, já recai sobre o Procurador-Geral da ANTT a competência para autorizar a celebração do acordo que formaliza a solução consensual. Transcreve-se abaixo o teor do parecer:

“ 144. Por fim, é preciso reconhecer que a análise de vantajosidade está suficientemente demonstrada no Relatório da Comissão de Solução Consensual, cujos argumentos não nos cabe por em xeque e em relação aos quais não há, de igual forma, razão alguma para duvidar. Sua análise se deu de forma criteriosa, e sob diferentes perspectivas.

145. O Relatório da CSC, ao longo de suas 88 páginas, reporta todo o caminhar e evolução das discussões, e demonstra o comparativo entre os vários cenários cogitados. Ao tempo em que enfatiza a importância de se ter um contrato viável, desenhado com as melhores práticas e mecanismos de enforcement em sua gestão, parte da constatação de que a antecipação de obras na rodovia é crucial para a população. A manutenção da relação contratual com a atual SPE, ainda que ela venha a ter seu controle acionário alterado, é a alternativa que permitirá a retomada dos investimentos com muito mais agilidade, comparativamente a uma nova licitação.

146. E o que nos parece mais relevante, em todo esse contexto, é a constatação de que a resolução amigável de disputas incentiva e atrai, de fato, uma maior colaboração entre as partes. A relação de confiança estabelecida nesse espaço, por certo, é benéfico para a execução futura do contrato. As decisões e caminhos construídos em ambiente negocial e de maneira colaborativa, & sabido, fazem com que as partes se comportem de forma mais propensas a manter uma relação positiva e cooperativa, em proveito, decerto, da prestação do serviço público delegado.

147. Prova disso é saber que, enquanto Administração Pública e concessionária se debatiam, no judiciário e em discussões no âmbito administrativo e em sede de órgãos de controle, os usuários vinham sofrendo com a má prestação dos serviços.

148. Ater-se aos exatos termos do que foi originalmente pactuado representa, nesse caso, concluir pela necessidade de morte desse mesmo contrato. Seria um contrassenso: privilegiar o contrato da forma como inicialmente estruturado (acovardando-se em renegociá-lo de forma suficientemente ampla para alcançar o resultado almejado) pressuporia reconhecer que ele não merece sobreviver, pela sua evidente inviabilidade, escancarada nos anos de vigência contratual. A saída negocial caminha em sentido contrário na medida em que confere a importância devida à



retomada imediata dos investimentos, escorada em um contrato mais moderno e com obrigações e tarifas mais adequadas.

149. Com isso, parece-nos possível concluir que, tal como demonstrado, a alternativa mais vantajosa, a essa altura e dadas as circunstâncias fáticas, reais, é de fato a repactuação do contrato nos termos propostos.

150. É também o que já parece ter sido ponderado pela Diretoria Colegiada da Agência que, nos termos da ATA DA 92ª REUNIAO DE DIRETORIA ADMINISTRATIVA (SEI 23635430). a0 aprovar o relatório final, o termo de autocomposição e anexos, produzidos pela comissão de solução consensual - CSC, tem essa solução como a opção mais vantajosa ao interesse público.

124. Tal processo descrito no parecer (peça 122, item 2.20) está formalizado no Despacho 11822/2024 PF-ANTT/PGF/AGU, peça 123.

VI. CONCLUSAO

125. Trata-se de proposta de solução consensual sobre o contrato de concessão da rodovia Eco101, de 2013, para exploração da Rodovia BR 101 no estado do Espírito Santo.

126. A presente instrução, atende a despacho do Ministro Relator Walton Alencar (peça 116) e faz análise dos impactos de sentença proferida em Ação Civil Pública do MPF sobre o tema, sobre a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (peça 113) a respeito da solução proposta e de alguns pontos constantes da instrução da AudRodoviaAviação (peças 92 e 93). Por fim, destaca a inclusão nos autos de despacho da Procuradoria Federal da ANTT com o reconhecimento da viabilidade jurídica da celebração do acordo (peça 123). As considerações trazidas são baseadas em memorando apresentado pela Concessionária Eco101 (peça 117) e Notas Técnicas da ANTT e sua Procuradoria (peças 120-132).

127. Há duas ações civis públicas propostas pelo MPF que envolvem a Concessionária Eco101, relacionadas à Operação da Polícia Federal denominada Infinita Highway. A comissão de solução consensual, ciente dessas ações, considerou-as ao elaborar uma proposta de solução que prevê a penalização da concessionária e a reparação integral dos supostos benefícios indevidos obtidos. Foi proferida sentença em uma das ACPs, que impõe restrições à Eco101. A concessionária avalia que a sentença não interfere no acordo proposto, argumentando que o termo de autocomposição abrange questões mais amplas do que as tratadas na sentença. Esse entendimento é corroborado pela Procuradoria da ANTT, que também destaca a ausência de efeito imediato da sentença devido à expectativa de recurso com efeito suspensivo e de que não há condenação transitada em julgado

128. Após a conclusão dos trabalhos da comissão a proposta de solução foi encaminhada ao MPTCU, conforme preconiza a IN TCU 91/22, que propõe condicionar a homologação de solução consensual à prévia retificação de alguns pontos que a instrução discute.

129. Sobre o item a) processos administrativos e judiciais se esclarece que tais processos já estavam relacionados nos autos (peças 6,7 e 65-69, em forma de itens não digitalizáveis), que foram complementadas pela Agência Reguladora nas peças 125-128, também com as planilhas completas em Excel, em forma de itens não digitalizáveis. Não obstante a relação apresentada, convém destacar que se trata de rol não exaustivo e que a cláusula sexta do acordo proposto deixa claro que a Concessionária renúncia a todos os processos administrativos e judiciais existentes.

130. A respeito da anulação de Processos Administrativos Sancionadores – PAS (item b), a agência reguladora argumenta que a condução dos processos administrativos de penalidades é uma prerrogativa da ANTT (conforme previsão do art. 78-A da Lei nº 10.233/2001. Demonstra que há base legal para a anulação de tais processos administrativos e fundamento em

pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Federal junto à ANTT e em súmulas da Agência. A ANTT apresenta arquivo anexo onde lista todos os processos que foram anulados e as respectivas motivações individualizadas.

131. *Sobre aplicação de desconto em multas de PAS por analogia à Resolução da ANTT (item c) a agência e a comissão entendem que este é um parâmetro razoável e indica que a busca da solução consensual se utilizou, quando possível, de ferramentas regulatórias já consagradas no setor. Há diplomas jurídicos e dispositivos que fornecem a base para a celebração de acordos e a concessão de descontos em multas administrativas. Logo, parece justa a aplicação, por analogia à Resolução ANTT 5.823/2018, do desconto global de 40% sobre o valor total dos processos administrativos sancionadores ativos no âmbito desta solução consensual.*

132. *Sobre a proposta do Ministério Público de Contas de reconsiderar a vinculação do montante das penalidades pagas pela concessionária à conta atrelada à concessão (item d), elucida-se que a conta vinculada é gerenciada pela agência reguladora e a destinação dos recursos é definida pela ANTT e não pela concessionária. Assim o montante a ser convertido em recursos vinculados não deve ser entendido como benefício à concessionária, pelo contrário, o mecanismo de recursos vinculados é uma reserva de contingência para que o Poder Concedente.*

133. *A respeito dos volumes de tráfego adotados, é importante reiterar que essas informações foram baseadas nos dados contidos nas peças 71 complementadas na peça 121. No apontamento do item “e” feito pelo MPTCU surge a discussão sobre a apresentação de custos unitários para investimento. Nesse sentido, a escolha pela utilização de uma metodologia paramétrica, em detrimento dos custos unitários, para a análise dos valores associados aos investimentos, se justifica por ser este o método que mais se aproxima da forma de cálculo empregada na aferição desses valores durante a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) de novos projetos de concessão. Além disso, a determinação dos custos unitários pressupõe um processo mais demorado, o que se mostra incompatível com a dinâmica do processo de solução consensual e com a urgência imposta pela própria política pública ministerial. É válido mencionar que o processo competitivo atua como uma medida de contingência contra o risco de assimetria de informações, servindo como um importante complemento para validar os valores.*

134. *Sobre a preocupação com um possível favorecimento indevido aos atuais controladores da concessionária no processo de leilão, especialmente na possibilidade de arrematação pelo valor do lance inicial sem desconto significativo (item f), esta é mitigada pela natureza competitiva do leilão. Os leilões servem como mecanismos para mediar as assimetrias de informação, tanto em contextos públicos quanto privados. No caso do procedimento competitivo privado, como o descrito, o desconto sobre o preço inicial reflete a assimetria de informação entre os participantes privados, com o poder público atuando como um terceiro interessado. Obrigar os atuais controladores da concessionária a apresentarem proposta poderia ser inócuo, caso não haja mais concorrentes, pois o percentual de desconto seria o mínimo possível para se evitar a perda de receita. Assim, entende-se que o procedimento proposto contribui para a mitigação de eventuais assimetrias de informação e garante a integridade do processo competitivo.*

135. *A proposta de reformular a antecedência mínima para o processo competitivo é destacada pela importância de garantir tempo suficiente para que potenciais competidores se preparem adequadamente, visando uma competição efetiva (item g). A comissão entende que o prazo proposto reflete a relevância da variável tempo na discussão de um modelo de repactuação que visa acelerar a execução de investimentos e entregar benefícios à sociedade com a maior brevidade possível. A agência reguladora, ao definir o prazo mínimo de 70 dias, considerou a realidade do mercado e a capacidade de adaptação dos potenciais competidores a prazos mais curtos, além de*



prever a divulgação imediata de informações relevantes assim que a solução for homologada, para facilitar a participação efetiva no processo competitivo.

136. *A questão da consulta pública (item h) foi abordada pela comissão sob a perspectiva de sua importância para a transparência do processo e a possibilidade de contribuições que possam aprimorá-lo. Embora a realização prévia de uma consulta pública conforme determinado pelas legislações pertinentes não tenha sido possível, está prevista a realização de um sandbox regulatório após a celebração da solução que permitirá o recebimento de contribuições ao modelo. Além disso, o acordo prevê diversos mecanismos de transparência e participação popular, promovendo a abertura de informações e a possibilidade de melhoria do processo, o que demonstra um compromisso com a transparência e a eficiência, mesmo diante das limitações impostas pelo contexto.*

137. *A elaboração de um inventário detalhado dos bens reversíveis e a avaliação de eventuais indenizações (item i) são desafiadoras devido à complexidade e ao tempo necessário para a realização de tais levantamentos. A solução consensual proposta envolve a estimativa de haveres e deveres, incluindo a renúncia a litígios e o levantamento de processos existentes. A inexistência de um verificador independente contratado especificamente para a apuração de valores de indenização devidos pela concessionária ECO-101 inviabiliza a apresentação de um inventário detalhado com laudos de avaliação. No entanto, foram realizadas estimativas negociais do valor da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE.*

138. *A capacidade técnica e econômico-financeira da concessionária é comprovada por meio de relatórios consolidados de fiscalização e atestados de regularidade (peças 125-129). A análise considera dados financeiros conhecidos e documentações auditadas, refletindo a regularidade contratual da concessionária.*

139. *A inclusão do Contorno de Linhares no processo de autocomposição é discutida com o objetivo de mitigar riscos associados à inclusão prematura de investimentos sem projetos definidos. A proposta não inclui o investimento no cálculo da tarifa e prevê a apresentação do EVTEA e do Projeto Executivo pela concessionária, permitindo ao Poder Concedente promover a inclusão do investimento por meio de Termo Aditivo contratual com base no projeto executivo aceito. A minuta do Termo estabelece apenas um compromisso de que tal obra será incluída, considerando que ela é fundamental para o interesse público.*

140. *A seção IV desta instrução traz breves destaques de questões já discutidas sobre os apontamentos feitos pela Auditoria Especializada. Os apontamentos da auditoria foram objeto de debates construtivos, tanto nas reuniões da comissão quanto em encontros bilaterais, e já foram endereçados no relatório final e nas instruções da Secex Consenso (peças 105-107). O caso em questão é complexo e diante de um cenário de grandes mudanças macroeconômicas, a solução alcançada, embora não ideal, representa um equilíbrio delicado entre riscos e benefícios, com os benefícios da repactuação superando os riscos residuais. Abordou-se o conflito entre os princípios da legalidade e da eficiência, ponderando que a urgência em suprir o déficit em infraestrutura e a necessidade de uma resposta ágil às mudanças não deve se impor. A ponderação dos princípios constitucionais levou à conclusão de que a repactuação atende ao interesse público, garantindo a prestação de um serviço de melhor qualidade ao cidadão.*

141. *Por fim, discute-se o parecer da Procuradoria Federal da AGU na ANTT que traz atualizações sobre o papel da AGU nas comissões de soluções consensuais e reconhece a viabilidade jurídica da celebração do acordo.*

**VII. ENCAMINHAMENTO**

142. *Ante todo o exposto, encaminho à consideração superior, propondo restituir os autos ao Ministro Relator, mantendo-se as propostas de a instrução anterior.*

VOTO

Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relativa ao contrato de concessão da Eco101, celebrado em 17/4/2013, no âmbito da 3ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias (Procrofe), para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101, no Estado do Espírito Santo, pelo prazo de 25 anos.

Em consonância com a solicitação formulada pela ANTT, a solução consensual tem como objetivo dirimir as seguintes questões: i) inviabilidade econômico-financeira do projeto licitado, ante a incapacidade de a Eco101 adimplir as obrigações contratuais e financeiras originalmente assumidas; ii) morosidade e obstáculos enfrentados para a relicitação do trecho, os quais impedem a realização de investimentos essenciais para a adequada prestação do serviço público; e iii) insatisfação dos usuários, devido à ausência de obras e ao valor da tarifa cobrado.

Em retrospectiva, desde 2016, a concessionária Eco101 deixou de cumprir suas obrigações contratuais pactuadas. No que tange à duplicação da rodovia, apenas 62 quilômetros foram concluídos, ao invés dos 447 quilômetros contratados, previstos para os primeiros dez anos de avença. A concessionária desculpa-se a dizer que tal fato decorre das dificuldades em obter o licenciamento ambiental, dos atrasos nas desapropriações, do agravamento do cenário econômico e da falta de cobrança de pedágio na BR-116.

A ANTT e o Ministério dos Transportes, por sua vez, também apontaram como causas da inviabilidade da avença o otimismo excessivo na proposta então apresentada pela Eco101, que previu o volume de tráfego 22,5% maior que o existente, o aumento dos preços dos materiais betuminosos de 354% em relação à proposta original e a frustração em relação às taxas de financiamento esperadas.

Em 18/2/2020, a ANTT arquivou o processo de pré-caducidade, por considerar que a Eco101 não foi a única responsável pelos atrasos e descumprimentos verificados, bem como pelo fato de a concessionária estar envidando esforços para retomar as obras de melhorias e ampliação da capacidade da rodovia.

Alegando dificuldades em dar cumprimento à avença, em 15/7/2022, data próxima ao décimo ano da concessão e ao vencimento do prazo para duplicação integral do trecho concedido, a concessionária apresentou pedido de relicitação, aprovado pelo 3º Termo Aditivo ao contrato, celebrado em 30/8/2023.

No curso dos procedimentos para celebração do aditivo de relicitação, o Ministério dos Transportes instaurou grupo de trabalho destinado a propor solução consensual para o contrato de concessão, oportunidade em que formulou ao TCU consulta acerca da possibilidade de “desistência do pedido de relicitação”.

Após o julgamento da consulta, admitindo a desistência da relicitação, com a observância de diversos requisitos (Acórdão 1.593/2023-Plenário, relator E. Ministro Vital do Rego), o Ministério dos Transportes editou a Portaria 848/2023, de 25/8/2023, com regras para readaptação e otimização de contratos de concessão de rodovias federais.

Na sequência, foram assinados os 4º e 5º termos aditivos ao contrato de concessão da Eco 101 (em 26/2/2024 e 24/6/2024, respectivamente), suspendendo a eficácia do aditivo que estabeleceu a



relicitação, já que se pretendia adotar a solução consensual. Assim, segue em execução o contrato da Eco101, sem aplicação do excedente tarifário, típico das relicações.

No Tribunal, os E. Ministros Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus, relatores de processos atinentes à Eco101 em andamento, ratificaram o juízo de admissibilidade da solução (peças 17-18). Caso aprovada a proposta de acordo, deve ser avaliada a proposta de arquivamento de tais processos, por perda de objeto, tendo em vista a possibilidade de a solução equacionar os objetos em discussão.

A presente Comissão de Solução Consensual foi composta por integrantes do Ministério dos Transportes, da ANTT, da Concessionária Eco101, da auditoria especializada em rodovias do TCU (AudRodoviaAviação) e da SecexConsenso. Ainda ocorreram reuniões com o BNDES, que avaliou se o projeto é passível de financiamento, e com a Infra S.A. (vinculada ao Ministério dos Transportes), que auxiliou a comissão com análise paramétrica de alguns dos valores discutidos e propostos.

O objetivo foi desenvolver solução com vista à retomada da capacidade econômico-financeira da concessão e à realização dos investimentos necessários no trecho concedido, por meio de otimização do contrato, à luz da política pública definida pelo Ministério dos Transportes.

Para a Comissão, a otimização do contrato foi considerada a opção mais vantajosa para o interesse público, quando comparada às possibilidades de relicitação, renovação antecipada e revisão contratual (parágrafos 137 a 148 e anexo D do Relatório da CSC).

Assim, as partes acordaram pela modernização do contrato de concessão da Eco101, considerando os seguintes elementos: i) novo modelo econômico-financeiro (MEF); ii) modernizações regulatórias nos moldes dos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT (Procofe); iii) fixação de período de transição para garantia de execução dos investimentos com procedimento de extinção antecipada consensual em caso de descumprimento pela concessionária; iv) avaliação de haveres e deveres; e v) realização de processo competitivo para oferta das ações pertencentes ao atual grupo controlador da Sociedade de Propósito Específico (SPE) ao mercado, para validação de valores e mitigação de riscos.

Antes de iniciar a análise dos detalhes da proposta a ser avaliada pelo Plenário, registro que a AudRodoviaAviação se manifestou contra à celebração do acordo, por considerar que as alterações pretendidas ultrapassam os limites legais para a mutabilidade dos contratos de concessão, não preservam o equilíbrio econômico-financeiro original, nem obedecem o prazo contratual (peças 92-94).

O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, concluiu pela possibilidade da solução consensual, sugerindo a adoção, pelo Tribunal, de diversos condicionantes (peça 113).

Feito esse resumo, passo a tratar dos diversos aspectos negociados para elaboração da proposta de solução consensual.

Modelo econômico-financeiro:

O modelo econômico-financeiro (MEF) adotado na proposta é o de fatores paramétricos, no qual há parâmetros de desempenho, um Programa de Execução Rodoviária (PER) e compensações financeiras que ajustam a tarifa calculada ao longo do contrato (Fatores A, D, E e C), permitindo a introdução ou retirada de investimentos, entre outros ajustes.

Na proposta de acordo, os **investimentos** a serem realizados pela concessionária perfazem o montante de R\$ 7,07 bilhões que, nos primeiros anos, será utilizado para manter o nível de serviço da rodovia e em projetos com licenciamentos ambientais aprovados ou em estágio avançado de análise.

Estão previstos 221,41 km de duplicações, sendo 96 km nos três primeiros anos. Em relação ao contrato original, foram suprimidos 155 km de duplicações relativos aos subtrechos A e H, mas inseridos 41,10 km de faixas adicionais.

O Contorno de Linhares foi retirado do PER, tendo em vista não contar com projetos ou licenciamentos. No entanto, há interesse público em sua realização e a minuta de aditivo prevê a possibilidade de incorporação ao contrato em momento posterior.

Observa-se que os investimentos previstos têm extensão significativamente inferior à do contrato original, conforme tabela elaborada pelo MPTCU.

Tabela 1 - Impacto da solução consensual proposta sobre os investimentos na BR-101/ES/BA

Intervenção	PER vigente (peça 56)	PER proposto (peça 102)	Diferença
Duplicação	446,8 km ¹	179,11 km ²	- 267,69 km
Contornos urbanos	Iconha e Mestre Álvaro ⁴	Outros 15,6 km ⁵	+ 15,6 km
Vias marginais	As existentes	35 km	+ 35 km
Ciclovias	As existentes	6 km	+ 6 km
Passarelas	19 passarelas ⁶	+ 40 passarelas ⁷	+ 40 passarelas

Quanto aos custos, os valores dos investimentos do contrato original foram inteiramente desconsiderados. Para obter os R\$ 7,07 bilhões de investimentos acima mencionados, foram simplesmente adotados os valores de custos, declarados pela empresa, como incorridos pela Eco 101, nesta concessão, ou em outras obras similares, realizadas pelo mesmo grupo econômico. A justificativa para tal procedimento foi o aumento extraordinário dos preços de alguns insumos nos últimos anos, em especial o cimento asfáltico de petróleo (CAP).

A fim de validar os orçamentos apresentados pela Eco 101, a Infra S/A e a ANTT realizaram análise paramétrica, comparando-os com os valores médios de outros projetos de concessão rodoviária.

A AudRodoviaAviação e o MPTCU criticaram os orçamentos apresentados, tendo em vista a impossibilidade de rastrear as **memórias de cálculo da Eco101**, bem como pelo fato de terem sido revisados em percentuais superiores aos dos índices de aumento dos insumos alegados, como fatores de desequilíbrio e de inviabilidade do contrato original. Esse aspecto será tratado com maiores detalhes a seguir.

A **estimativa de demanda** foi reformulada e passou a considerar, como tráfego inicial, o volume atual, com projeção de crescimento de 2,02% por ano, em média, com base nas projeções de crescimento do PIB, elaboradas pela FOCUS/BACEN até 2026 e pela OCDE para o longo prazo.

As partes acordaram em adotar **taxa interna de retorno (TIR)** de 9,21% a.a., em termos reais (referência agosto/2023), calculada de acordo com a Resolução ANTT 6.002/2022, em vez dos 8% pactuados originalmente.

O **prazo** original do contrato foi aumentado em 10 anos, passando de 25 para 35 anos de vigência. No caso de inclusão de investimentos relativos ao Contorno de Linhares, poderão ser adicionados outros cinco anos, atingindo prazo total de 40 anos.

O MEF estimou a tarifa básica de pedágio para trechos de pista simples, expressa como tarifa quilométrica (valor fixo por quilômetro), que sofrerá incremento em razão da reclassificação para pista dupla em razão do avanço das obras (Portaria MT 995/23).

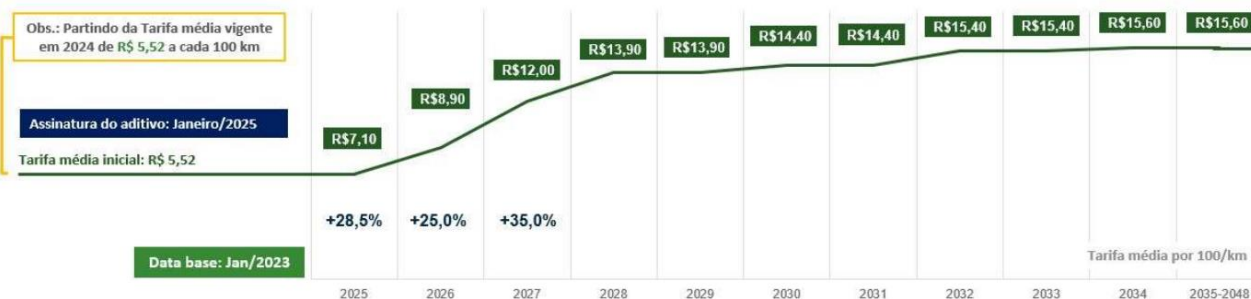
Como resultado do MEF, a **tarifa** objeto de consenso foi de R\$ 0,071/km (referência jan./2023) a partir do 6º mês, sendo que o valor atual é de R\$ 0,05525/km. Com aplicação dos degraus tarifários e da reclassificação prevista, conforme explicado a seguir, a tarifa prevista a partir de 2034 é de R\$ 0,1560/km (jan/2023).

Variação da tarifa por 100 km na proposta de repactuação

ESTRUTURA TARIFÁRIA DA PROPOSTA

Sem Contorno de Linhares

Degrau Tarifário



Fonte: Relatório da Comissão de Solução Consensual, peça 74, p. 32.

A Comissão previu três degraus tarifários, de 28,53%, 25% e 35%, resultando em tarifas de R\$ 0,089/km no 18º mês, R\$ 0,12/km no 30º mês e R\$ 0,139 a partir do 4º ano. No período restante da concessão, a tarifa sofrerá o mecanismo de reclassificação, nos percentuais de 30%, para pista dupla, e 5%, para execução de faixa adicional, chegando a R\$ 0,156/km nos anos finais (valores jan./2023).

Os degraus serão implementados **caso a concessionária demonstre o cumprimento mínimo de 90% da meta** de execução de obras e serviços prevista no PER.

A Infra/SA, a fim de comparar a tarifa proposta na solução com a da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública, como prevê a Portaria MT 848/2023, atualizou os valores do MEF da Eco101 para outubro/2023. Como resultado, **as tarifas da solução ficaram abaixo da média dos estudos já realizados**: R\$ 0,0654 contra R\$ 0,1493 para o ano 1 e R\$ 0,1601 contra R\$ 0,1755 para a tkm homogênea.

Ao comparar a tarifa proposta na solução com a dos estudos de pré-viabilidade da relicitação da Eco101, a Infra S/A concluiu que **a tarifa da solução é mais cara do que a dos estudos de pré-viabilidade** (R\$ 0,1644 contra R\$ 0,1537/km) (peça 70, p. 11).

Já a Comissão, para simular a tarifa resultante de relicitação, incluiu no MEF da proposta de acordo o Contorno de Linhares e prazo de uma nova concessão, chegando à conclusão de que a tarifa homogênea resultante é inferior à média dos estudos da Infra/S/A (parágrafo 206 da Relatório da CSC).

Modernizações regulatórias:

A solução consensual pressupõe a adoção do modelo regulatório da 5ª Etapa do Procofe, cujas características são as seguintes: **nova distribuição de riscos entre o poder concedente e concessionária**, regulação por fatores paramétricos de reequilíbrio (e não mais fluxo de caixa),

utilização de **contas vinculadas** para a constituição de reserva de contingência, isenção de cobrança de pedágio para motos, atuação de verificador independente para projetos, regulação por incentivos por meio de degraus e reclassificações tarifárias, regimentos específicos para cada hipótese de extinção e detalhamento da metodologia para cálculo de indenização, racionalização e objetividade dos parâmetros de desempenho exigidos.

Período de Transição e Processo de Extinção Antecipada Consensual

A fim de incentivar a execução das obrigações objeto da solução consensual, estabeleceu-se, em atenção à Portaria 848/2023, do Ministério dos Transportes, as seguintes condições: período de transição de três anos, garantias financeiras, vedação à saída do grupo controlador da SPE, regras objetivas em caso de descumprimento e procedimentos para extinção antecipada consensual.

Os investimentos a serem executados durante esse prazo serão em projetos aprovados na ANTT e com as devidas licenças ambientais, afastando alegações acerca de barreiras à realização ou de fatos ensejadores de atrasos.

Durante esse período, serão sobrestados os Processos Administrativos Simplificados (PAS) em andamento na ANTT, no valor de R\$ 200 milhões (agosto de 2024), e a concessionária não poderá distribuir dividendos. Eventual solicitação de transferência da concessão ou do controle societário somente será admitida desde que cumpridas mais de 80% das metas estabelecidas.

Além da fiscalização definida pela ANTT, está previsto que durante o período de transição será realizado acompanhamento trimestral, por organismo de inspeção acreditada (OIA ou Verificador), a ser contratado pela Infra S/A e ressarcido pela Eco101.

Caso haja inadimplemento que persista acima de 20% por dois trimestres, será instaurado, pela ANTT, processo de extinção antecipada consensual da concessão. As partes renunciarão à discussão judicial ou arbitral sobre o mérito da extinção, limitando eventuais controvérsias aos aspectos patrimoniais, após a extinção do contrato, sendo que, da eventual indenização à concessionária, deverá ser deduzido o montante de R\$ 200 milhões relativos aos PAS.

Por fim, na hipótese de extinção antecipada consensual, o poder concedente deve dar continuidade aos estudos já contratados para viabilizar novo leilão, cujos valores deverão ser ressarcidos pela concessionária na data de assinatura do termo aditivo.

Processo Competitivo

O diferencial nesta proposta de solução consensual é a realização de processo competitivo privado, na própria B3, nos moldes de um leilão público, com o objetivo de oferecer ao mercado a possibilidade de arrematar o contrato remodelado com a Eco101, objeto desta solução consensual, e, com isso, assumir o controle da SPE.

A Comissão entende o procedimento como alternativa eficaz para mitigação de riscos morais, sistêmicos e assimetrias de informações, bem como para a validação das condições acordadas, tendo em vista as profundas atualizações na modelagem econômico-financeira.

Defende, ainda, que a modernização do contrato, com a realização de processo competitivo privado, é mais conservadora e restritiva do que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 2.946/2022, que rejeitou arguição de inconstitucionalidade na Lei 8.987/1995, que permite a transferência de controle acionário de concessões, desde que haja anuência da ANTT. Na ADI se discutiu a necessidade de licitação para tal procedimento e o STF rejeitou a tese, confirmando a constitucionalidade da Lei.



Ao citar as disposições do Decreto 8.428/2015, relativo ao Procedimento de Manifestação de Interesse, a Comissão afasta a suposta irregularidade na apresentação de estudos e participação no certame da atual controladora, argumentando que **a repactuação do contrato parte da premissa de que é vantajoso para o poder público continuar com a mesma concessionária**, para possibilitar a execução imediata de obras.

O certame proposto não visaria assim, necessariamente, a selecionar novos acionistas, mas, de acordo com a Comissão, **validar o contrato modernizado, trazer isonomia ao processo e mitigar riscos moral e sistêmico**.

O processo competitivo terá como critério o menor valor de tarifa de pedágio e os lances dos interessados deverão considerar, obrigatoriamente, o pagamento pela venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, no valor de R\$ 320 milhões (agosto/2024), acrescido dos bens reversíveis não depreciados ou amortizados após agosto de 2024.

Para o procedimento competitivo, a concessionária se compromete a disponibilizar todas as informações necessárias ao mercado acerca da SPE, não obstante a possibilidade de os eventuais interessados também poderem realizar *due diligence*.

A ANTT será responsável por disponibilizar, garantir e supervisionar o fornecimento de informações. Após homologação da solução pelo TCU, a Agência disponibilizará à sociedade os dados gerais do projeto, permitindo eventuais contribuições, antes da publicação do edital do procedimento competitivo, que poderá sofrer ajustes, desde que não contraponham as condições definidas no acordo.

O prazo entre a publicação de edital do procedimento competitivo e a realização da sessão pública de leilão é de, no mínimo, 70 (setenta) dias.

Haveres e Deveres da Eco101

Considerando que o termo aditivo de relicitação da Eco101 não entrou em vigor, não há processo de levantamento dos valores de indenização dos bens reversíveis não amortizados, como também não foi contratado verificador independente para apurar tais valores.

Em vista da falta de tempo hábil para a verificação completa, a estimativa de haveres se baseou na aplicação de desconto paramétrico de 29,6% sobre o ativo intangível e imobilizado, estimado em R\$ 1,73 bilhão, obtido a partir das demonstrações contábeis da concessionária. O percentual de 29,6% foi definido com base nos descontos aplicados pelos verificadores independentes nos contratos de concessão que estão em processo de relicitação (Via-040, Concebra e MS Via).

Do R\$ 1,28 bilhão que a Eco101 tem direito a receber, são deduzidos os seguintes valores referentes ao seu passivo: a) PAS ativos na ANTT de R\$ 334,6 milhões, aos quais foi aplicado 40% desconto; b) multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente no valor de R\$ 277,9 milhões; c) dívida oriunda da Operação Infinita Highway de R\$ 183,5 milhões; d) dívida apurada pelo Acórdão 1.447/2018-TCU-Plenário, referente a desconto de reequilíbrio concentrado para investimentos previstos e não executados, de R\$ 26 milhões; e) dívida junto ao BNDES de R\$ 294,85 milhões; f) processos trabalhistas de R\$ 17,9 milhões e infrações ambientais no valor de R\$ 70,5 mil.

Ficou acordado que os PAS serão suspensos no período de transição e no caso de cumprimento das metas, serão definitivamente extintos. Já no caso de descumprimento das obrigações assumidas no período de transição, o valor atualizado das sanções será deduzido do ativo objeto de apuração de haveres e deveres decorrentes da extinção contratual.

Os valores das multas aplicadas pela ANTT em razão da Operação Infinita Highway também sofrerão desconto de 40% e o montante a ser pago é de R\$ 23,45 milhões. No caso de

permanência do grupo controlador, os valores serão depositados na conta vinculada da concessão e caso outro interessado assumira a SPE, o montante foi deduzido do valor de venda da integralidade das ações pertencentes ao atual grupo controlador e será considerado quitado.

Já a dívida calculada em razão da Operação Infinita Highway decorre de vantagem indevida obtida pela não aplicação de descontos tarifários (Fator D), no valor de R\$ 135,6 milhões, e dos impactos da cobrança relativa à conclusão de trabalhos iniciais (R\$ 24,47 milhões), totalizando R\$ 160,05 milhões.

Esse valor será abatido da tarifa de pedágio do novo contrato a partir do 4º ano da concessão, caso o atual controlador permaneça. Se ocorrer extinção antecipada consensual, o referido valor será considerado em sede de haveres e deveres para cálculo da indenização por bens reversíveis não amortizados. Para a hipótese de um terceiro vencer o processo competitivo, o montante foi deduzido do valor de venda da integralidade das ações e será considerado quitado.

O valor decorrente do Acórdão 1.447/2018 - TCU-Plenário deve ser pago em 3 parcelas, mediante depósitos na conta vinculada da concessão, caso permaneça o controlador, e o montante foi considerado no cálculo do pagamento pelas ações, caso outro interessado vença o certame.

Os deveres junto ao BNDES continuarão a cargo da SPE, sendo que, na hipótese de outro controlador, foi deduzido do preço a ser pago pelas ações.

Assim, o valor da venda integral das ações pertencentes ao atual grupo controlador da SPE, a ser pago por eventual vencedor do processo competitivo, será de R\$ 320 milhões (data base agosto/24), conforme tabela a seguir: de 2024).

	CENÁRIO
	29,26% desconto ativo
	Data-base: ago/24
Valor estimado de saída (haveres e deveres)	320.000.000,00
Valor estimado de bens reversíveis não amortizados e não depreciados	1.284.059.116,82
Infinita Highway	- 183.497.631,05
Acórdão 1.447	- 26.035.210,97
PAS ativos - TAC multas (-40%)	- 200.773.216,23
Dívida financeira	- 275.860.408,00
Multas inscritas em dívida ativa	- 97.843.349,87
Multas transitadas em julgado	- 180.049.300,70
Valor de saída a ser recebido pela ECO101, em caso de troca de controle	320.000.000,00

Conforme já mencionado, a partir de agosto de 2024, este valor será acrescido para refletir as adições ao ativo intangível e imobilizado decorrentes de investimentos em bens reversíveis não depreciados após a referida data.

Análise de riscos

A Comissão identificou e endereçou os riscos relativos à modernização do contrato da Eco101, classificando-os da seguinte forma:

- Risco moral ou *moral hazard*, que se relaciona ao sistema de incentivos, ao risco de gerar incentivos reversos, e no caso concreto, ao risco de incentivo ao descumprimento contratual;
- Risco sistêmico, vez que o risco moral pode impactar próximos leilões e dar uma sinalização de incentivos inadequados a todo setor;

- c) Risco social, que é o risco de não fazer, de se gerar uma percepção negativa da população quanto ao sistema de concessões, da cobrança de pedágios em rodovias com baixa qualidade,
- d) Riscos de legalidade e discussões do limite da mutabilidade dos contratos complexos e ainda das diretrizes do Acórdão 1.593/2023-Plenário;
- e) Riscos de judicialização e litigância, ou de estar criando situações que aumentem esses riscos que são inerentes ao Estado de Direito;
- f) Riscos econômicos e financeiros a respeito da manutenção do equilíbrio do contrato, da sua sustentabilidade e avaliação da financiabilidade da concessão;
- g) Transparência e publicidade de todo o processo;
- h) Riscos inerentes ao processo de concessão: assimetria de informações, riscos de leilões vazios, dificuldades na aplicação de alternativas como caducidade e relicitação, dificuldades com licenciamento;

Dentre os referidos riscos, considerou o moral como o mais relevante e alertou para o fato de estender-se durante toda a concessão e poder tornar-se risco sistêmico.

Como fatores mitigadores dos riscos, arguiu que a readaptação e otimização de contratos tem caráter excepcionalíssimo, o que constitui remédio eficiente para esses riscos, uma vez que a Portaria MT 848/2023 restringiu a possibilidade aos pleitos apresentados até 31/12/2023. Assim, já não há possibilidade de concessionárias entrarem com pedidos de mesma natureza.

Defendeu que a negociação em sede de solução consensual tende a mitigar a assimetria de informação e a conferir maior segurança jurídica, reduzindo possibilidades de judicialização e questionamentos posteriores. A imposição de um período de transição, com acompanhamento rígido da execução contratual, combinado com a penalidade de saída automática da concessionária em renegociação, em caso de descumprimento, é também mitigador relevante de incentivo reverso.

No presente caso, julgou como **principal instrumento mitigador do risco moral o processo competitivo**, pois a possibilidade de que novos interessados participem reduz o risco de os termos da avença terem sido estabelecidos de forma incorreta, eliminando eventuais suspeitas de privilégio à concessionária e garantido que ela preveja uma forma de atuação eficiente, já que pode perder a titularidade do ativo.

Ademais, o certame visa à escolha de proposta mais vantajosa para administração.

Atendimento do Acórdão 1.593/2023-TCU-Plenário

Em relação às disposições do referido julgado, que admitiu a possibilidade de desistência da relicitação e estabeleceu condições para a repactuação dos contratos, a Comissão além de demonstrar o atendimento de todos os requisitos deu especial atenção à possíveis questionamentos sobre o subitem 9.2.2.4.:

9.2.4.4. a formalização de novo termo aditivo, de comum acordo e amigável entre as partes, em substituição ao termo aditivo de relicitação, para o equacionamento da retomada, em prazo razoável, da contratação original de obrigações de investimento e de níveis de prestação de serviço, adaptando-os, ainda que sob novo perfil ou configuração, para levar em consideração o período em que as obrigações estiveram suspensas, o excedente tarifário cobrado e a tarifa básica de pedágio oferecida e o valor de outorga oferecido nos respectivos leilões, mantendo-se, em relação ao contrato em vigor, a natureza do objeto contratual, o equilíbrio econômico-financeiro e os princípios norteadores que fundamentaram a matriz de riscos, durante o prazo remanescente do contrato de concessão em vigor, a fim de mitigar a necessidade de

adoção de medidas destinadas a instaurar ou dar seguimento a processo de caducidade que eventualmente se encontrasse em curso antes da qualificação do empreendimento para relicitação, à luz do disposto no art. 15 da Lei 13.448/2017 e no art. 7º, inciso I, do Decreto 9.957/2019;

Esclarece que a "natureza do objeto contratual" está mantida na proposta de solução, uma vez que o Tribunal (§§ 46 a 57 do Voto Complementar do Ministro Relator) estabeleceu que a imutabilidade do objeto deve ser cotejada com as premissas que sustentam o critério de julgamento da licitação realizada, no caso concreto, o menor valor da tarifa.

Admite que a solução proposta, a fim de buscar a diretriz de modicidade tarifária, contém a formação de novo equilíbrio econômico-financeiro para o projeto, com atualização dos custos dos investimentos obrigatórios, nova curva de tráfego e nova matriz de riscos.

Defende, no entanto, que uma leitura excessivamente restritiva da exigência de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inviabilizaria as repactuações, pois ao dar início ao processo de relicitação, o Poder Concedente reconheceu que a configuração original do contrato se tornou inviável.

Informa que durante os trabalhos da comissão, foram realizadas diversas tentativas de modelagem partindo do equilíbrio econômico-financeiro original, que geraram VPLs negativos, tendo em vista o estágio deficitário em que se encontrava a concessão.

Apresenta como remédio para a formação do novo equilíbrio o mecanismo competitivo, que mitigará os efeitos das alterações promovidas sobre a isonomia da licitação original.

Quanto à proposta de acordo estar promovendo a dilação do prazo do contrato original, argumenta que a expressão “durante o prazo remanescente do contrato de concessão em vigor” alcança a possibilidade de extensão do prazo contratual prevista no ajuste original.

Informa que o contrato da Eco 101 prevê expressamente a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, por até 25 anos, por imposição do interesse público, devidamente justificado; em decorrência de força maior, devidamente comprovada; e para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando exigidos pelo Poder Concedente novos investimentos ou serviços, não previstos no PER, ou em decorrência de sua alteração.

Assegura que o prazo original da concessão foi alterado com vistas a efetivar a modicidade tarifária e a garantir a “financiabilidade” do projeto.

Sobre as alterações da matriz de risco, afirma que estão mantidos os “princípios norteadores” que a fundamentaram, relativos à atribuição dos riscos ao parceiro que tem melhores condições de gerenciá-los.

Nesse sentido, defende que a regulação da ANTT tem evoluído para incluir em seus contratos cláusulas que definam, de forma precisa, a matriz de risco contratual, com medidas regulatórias que se têm mostrado aderentes ao interesse público, minorando eventuais litígios administrativos, judiciais e/ou arbitrais a respeito da responsabilidade pelos eventos ocorridos durante a execução contratual.

Ao final dos trabalhos, a Comissão concluiu que a repactuação é vantajosa em relação ao prosseguimento da relicitação, por antecipar investimentos de aproximadamente R\$ 1,176 bilhão, nos 3 primeiros anos da modernização do contrato (2025-2027), tendo em vista que a relicitação implicaria investimentos de ampliação de capacidade e melhorias na rodovia entregues aos usuários apenas entre os anos de 2029 e 2034.



Adicionalmente aponta que a negociação reduz riscos na execução dos investimentos e afasta o risco decorrente de um leilão vazio, em caso de relicitação. Do ponto de vista financeiro, argui menores tarifas de pedágio e ausência de excedente tarifário característico do período de relicitação, além do fato de a Eco 101 renunciar de sua pretensão em todos os processos administrativos e judiciais por ela ajuizados em relação às partes, inclusive nos casos em que já há decisão favorável à Concessionária sem trânsito em julgado.

Feito esse breve relatório, **passo a decidir.**

II

Trago à análise desta Casa a primeira proposta de solução consensual que tem por objetivo a repactuação e otimização de contrato de concessão de rodovia, após a desistência de processo de relicitação, cuja possibilidade foi decidida pelo Tribunal no Acórdão 1.593/2023-Plenário, da lavra do E. Ministro Vital do Rêgo, prolatado em resposta à consulta do Ministério dos Transportes.

Nos processos de solicitação de solução consensual, incumbe ao Tribunal de Contas da União ratificar a legalidade do objeto da negociação, a sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, sempre direcionada ao atendimento do interesse público. O Tribunal delibera com o objetivo de ampliar a segurança jurídica do negócio, advinda da conciliação de interesses, após ampla discussão das divergências existentes.

A solução consensual ora submetida à análise do Tribunal, como reconhecido por todas as partes negociantes, envolve profundas alterações no vigente contrato de concessão, com alteração de parâmetros críticos, como equilíbrio econômico-financeiro, matriz de risco, taxa interna de retorno e custos dos investimentos, além de atualizar o modelo regulatório, a ponto de ter surgido posição divergente dentro da própria unidade técnica especializada desta Casa e questionamentos por parte do MPTCU.

Não fosse o bastante, após as instruções das unidades técnicas e o parecer do *Parquet*, sobreveio decisão judicial contrária à Eco101, prolatada em ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, que não é parte das negociações nesta Corte. Diante disso, por prudência, determinei a realização de nova análise da solução pela Comissão, a fim de trazer ao Plenário conclusões mais fundamentadas sobre a proposta ora em julgamento (peça 116).

Relativamente aos limites da **mutabilidade contratual**, com vênias à unidade especializada, alinho-me aos entendimentos da Comissão e do *Parquet*. Embora diversas e profundas as alterações no contrato de concessão, o objeto pactuado permanece o mesmo, ou seja, a exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade da rodovia concedida, com a menor tarifa de pedágio ofertada.

Foi, de fato, estabelecido novo **equilíbrio contratual** a ser firmado, com relevantes alterações na taxa interna de retorno, nas estimativas de demanda, redução significativa de investimentos acompanhada de elevação dos custos acima dos índices de preços, dilação de prazo e aumento da tarifa de pedágio, o que, na visão da AudRodoviaAviação é contrário à jurisprudência desta Casa, principalmente ao item 9.2.4.4. do Acórdão 1.593/2023-Plenário.

Ocorre que **não há viabilidade na manutenção do contrato com as condições originais**, o que está evidenciado nas plúrimas sanções aplicadas à concessionária, nas discussões administrativas e judiciais sobre o equilíbrio contratual, no arquivamento do processo de caducidade e, finalmente, na aceitação do pedido de relicitação.

Os maiores prejudicados pelas discussões que se arrastam há anos são os usuários da rodovia, pois permanecem pagando tarifas caras, sem os serviços e as melhorias alardeados e pactuados à época da concessão em contrapartida, sendo que a tarifa levou em conta esses serviços.

Há, nos autos, evidências de que a Comissão formulou alternativas mais conservadoras, com a manutenção das variáveis caracterizadoras do equilíbrio original, mas resultaram em projetos inviáveis de serem executados (parágrafos 137 a 148 e anexo D do Relatório da CSC).

Ao comparar a solução ora proposta com a relicitação, concluiu-se que o acordo é a opção mais vantajosa para o interesse público, por permitir a realização de investimentos com antecedência de cerca de cinco anos e com tarifa de pedágio inferior à média dos estudos de outros projetos de concessão submetidos à audiência pública pela Infra S/A.

Ponto relevante ao optar pela relicitação seria o plausível descumprimento do prazo estabelecido para a nova contratação, fazendo com que os investimentos não sejam realizados e o excedente tarifário aplicado em desfavor dos usuários. Cito, por exemplo, o caso da Via-40, cujo pedido foi aprovado por decreto em fevereiro de 2020 e até o momento não foi concluído.

Especificamente sobre a tarifa, o artigo 3º, inciso VII, da Portaria 848/2023, do Ministério dos Transportes, estabelece que os estudos para a repactuação devem apresentar tarifa de pedágio menor que as previstas nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública.

Tendo em vista que os citados “estudos em andamento” são os relativos à relicitação, a Infra/SA, para o presente caso, comparou a proposta de solução consensual com os estudos de pré-viabilidade da relicitação, e concluiu que o acordo resultará em tarifas maiores.

Por sua vez, a Comissão fez simulações acerca da relicitação, supondo a adoção do MEF proposto no acordo, com prazo de 25 anos e inclusão das obras do Contorno de Linhares nos investimentos e obteve tarifa mais vantajosa para o acordo (parágrafo 206 do Relatório da Comissão - peça 104).

Entendo que não há nos autos efetiva demonstração de que o acordo é mais vantajoso do que a relicitação em relação às tarifas, tanto pelo estágio embrionário dos estudos da segunda, quanto pelas dúvidas acerca da validade das simulações realizadas pela Comissão.

Todavia, como a Portaria 848/2023 possibilita que a tarifa seja menor que a média dos estudos em andamento já levados à audiência pública, este requisito restou atendido a partir da comparação paramétrica realizada pela Infra/SA (peça 70).

Além disso, considero que a solução proposta é mais vantajosa em relação ao prazo de disponibilização de investimentos e encerramento de discussões administrativas e judiciais. Daí a incerteza, quanto à relação tarifa acordo/tarifa relicitação, não obsta a conclusão sobre a vantagem do consenso.

Ainda assim, reconheço que ainda podem restar dúvidas de meus pares e da sociedade em geral sobre o pleno atendimento do Acórdão 1.593/2023-TCU-Plenário, em razão do descolamento das condições a serem pactuadas em relação às fixadas na proposta que embasou o contrato original, em especial no que se refere ao aumento da TIR.

Entendo, contudo, que o processo competitivo, para transferência do controle acionário da SPE, proposto pela Comissão, se bem conduzido, surge como instrumento inovador que tem a possibilidade de equacionar importantes dúvidas quanto ao atendimento do princípio da isonomia, pois



oferecerá ao mercado a possibilidade de aquisição da SPE, com as mesmas condições negociadas com a Eco101.

Há, todavia, argumentos contrários ao processo competitivo, especificamente quanto à participação da Ecorodovias na disputa, diante de seu histórico de descumprimentos contratuais e de sua posição como formuladora dos estudos a serem ofertados ao mercado. Tais argumentos são válidos, mas não são capazes de afetar a conclusão de que é uma iniciativa válida.

Caso contrário, a opção seria a relicitação, cuja viabilidade já restou afastada, justamente por exigir a criação de novo CNPJ, a elaboração de aprovação de novos projetos, a expedição de novas licenças ambientais e a alteração dos financiamentos vigentes. Assim, admitida a vantagem da continuidade com a atual concessionária, é razoável que com ela se negociem as condições.

Com a solução proposta resta mitigado, também, o risco de um leilão vazio, em caso de relicitação, o que ensejaria a imediata abertura de processo de caducidade, sabidamente demorado e conturbado, gerando impactos negativos na consecução do interesse público.

Não se dispensa, obviamente, a devida atenção à consistência dos valores das principais variáveis do MEF e aos potenciais riscos à modicidade das tarifas, à ampla competitividade e à isonomia. Passo, portanto, às análises dos aspectos mais críticos.

Estimativas de Custos

A AudRodoviaAviação argumenta que as alterações contratuais definidas no âmbito da solução consensual não têm relação com as causas arguidas para o fracasso da concessão, qual seja, a inviabilidade econômico-financeira do projeto licitado, pois os valores apresentados à Comissão são superiores aos do contrato atual ajustados pelos índices de aumento dos preços dos insumos.

Considero relevante o alerta da unidade especializada e do MPTCU a propósito da existência de **sobrepço de 42% no valor das duplicações**, que é um dos custos mais significativos do projeto (20,52% do CAPEX). A própria Infra S/A destacou, corretamente, a má qualidade dos orçamentos que foram apresentados pela Eco101, por impossibilitarem o rastreamento das memórias de cálculo dos custos (peça 70), o que é imprescindível para a correta aferição dos dados examinados.

Ao fazer análise dos custos, em comparação com os custos paramétricos de outros projetos, por solicitação do Ministério dos Transportes, **a Infra S/A apontou que os preços das duplicações indicados pela Eco101 são 42% maiores do que o valor médio do item de outros projetos (R\$8,8 milhões por quilômetro x R\$ 6,2 milhões por quilômetro) e os custos para implantação de contornos (9,96% do CAPEX) estão 175% acima dos valores médios de projetos analisados (R\$ 15,12 milhões x R\$ 5,5 milhões).**

Chamo a atenção para **os valores de conservação pavimento/manutenção, que compõe 34,54% do Capex e estão 9,9% acima dos custos médios da Infra S/A.**

A ANTT, por seu turno, comparou o custo de duplicação da Eco101 com apenas dois projetos, o da Rota do Zebu e o da BR-381 que, segundo ela, teriam composições semelhantes. A conclusão foi de que os valores da Eco101 são 12% maiores do que a média dessa amostra restrita. Ainda com essa série de resultados, as projeções da Eco 101 prevaleceram.

Para os contornos, a Agência informou que a concessionária apresentou memória de cálculo base SICRO janeiro 2023 e foi possível isolar o custo das pistas, para que assim fosse possível o comparativo paramétrico.



O custo obtido foi de R\$ 11.691.628,84, mais do que o dobro do valor médio apontado pela Infra S/A e, ainda assim, não foram questionados pela Comissão, pois seria apenas R\$ 1 milhão a mais que a média dos custos de apenas dois lotes de rodovias do Estado do Paraná.

Estranhamente, a ANTT ainda informou que a Eco101 decidiu adotar o custo médio da Infra S/A para faixas adicionais, de R\$ 3,62 milhões por quilômetro, após ter apresentado à Comissão e à estruturadora o valor de R\$ 1,74 milhões. Ao que parece, o custo inicialmente proposto foi aumentado apenas pelo fato de a empresa pública ter obtido média superior, sem nenhuma justificativa relacionada aos custos conhecidos e propostos pela própria concessionária.

De todo o exposto, revela-se a absoluta **precariedade das memórias de cálculo das estimativas de custos apresentadas e aceitas pela Comissão**. E, muito pior, a **impossibilidade absoluta de verificar-lhes a exatidão**.

Ao manifestar-se sobre os pareceres do MPTCU e da AudRodoviaAviação, que apontam tais inconsistências, a Comissão manteve o seu entendimento, no sentido de que os custos superestimados se devem à existência de solo mole, à ausência de tempo hábil para maiores verificações e à capacidade de o processo competitivo sanar inconsistências.

Em relação aos argumentos sobre solo mole, não há nos autos nenhum documento que comprove tais condições, bem como seus impactos nos custos das obras.

Dada a relevância dos custos no modelo econômico-financeiro, é possível afirmar que a tarifa está superestimada, resultante do acordo de solução consensual, favorecendo a concessionária em detrimento dos usuários.

Não há plena garantia de que o processo competitivo seja capaz de sanar tal falha. Se não ocorrerem interessados na disputa, o contrato será assinado com as tarifas calculadas. E mesmo que surjam participantes no certame, não é possível assegurar que os lances ofertados sanem falha estrutural de tal magnitude, pois as ofertas tendem a maximizar os ganhos dos participantes, se limitando a serem suficientes para o arremate do negócio.

Não é demais registrar que **o Tribunal**, em todos os projetos de novas concessões e de relicitação, em que ocorrem audiências públicas, **sempre condicionou a publicação dos editais à apresentação de justificativas e de memórias de cálculo**, bem como à correção de valores estimados de forma equivocada ou não aderentes às melhores práticas, principalmente quando suas magnitudes tendem a afetar os valores das tarifas de referência que vão a leilão.

No caso concreto de processo competitivo privado, com participação da detentora da SPE e conhecedora dos custos reais e das condições da rodovia, é ainda mais importante a atuação desta Corte para mitigar a assimetria de informação, sempre existente, e evitar a assinatura de termo aditivo com tarifas de pedágio que podem estar favorecendo indevidamente a concessionária em detrimento do usuário.

Ressalto que, embora a tarifa estimada seja inferior à média de outros projetos avaliados pela Infra S/A, os usuários terão aumento da tarifa atualmente praticada a partir do 6º mês do aditivo e ela chegará a custar praticamente **o triplo do preço pago atualmente (R\$ 0,0552/km atuais contra R\$ 0,1560/km a partir de 2033 – referenciados em janeiro/2023)**. Na falta de comprovação dos custos que fundamentam tais valores, fica em risco a seriedade e, mesmo, a credibilidade das negociações diante da sociedade.

Os argumentos da Comissão sobre não haver tempo para aprofundamento das checagens, sob pena de atrasar a entrega de investimentos à sociedade, não pode ser aceito, uma vez que o termo aditivo, depois de assinado, vigorará por 24 anos, com tarifa indevida, gerando prejuízos muito maiores



do que os advindos de maior prazo para análise de custos, em benefício da concessionária e em detrimento dos usuários.

Ademais, não foram apresentadas estimativas do necessário para a correta estimativa dos custos. Importante registrar que a própria Comissão informa a existência de projetos das obras priorizadas e a exclusão de investimentos sem licenças e projetos. É certo, também, que há referenciais de preços disponíveis para a maioria dos serviços, o que leva a concluir sobre a possibilidade de demonstração, justificação e correção de valores em prazo razoável.

Assim, **manifesto-me para que o Tribunal condicione a celebração do termo de autocomposição à reanálise, comprovação e correções necessárias nos custos estimados do projeto, com fundamento no artigo 11 da IN-TCU 91/2022.**

Esclareço que essa sistemática de fixação de condicionantes para a aprovação da solução consensual já foi anteriormente adotada, por este Tribunal, no âmbito do TC 000.855/2023-5, relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, tendo, posteriormente, sido objeto de questão de ordem, formulada pelo E. Ministro Vital do Rêgo, em 13/9/2023.

Prazo contratual

Sobre o prazo contratual a ser estabelecido em aditivo adicionar mais 10 anos ao prazo de vigência original da avença (25 anos) e por isso contrariar o Acórdão 1.593/2023-Plenário, alinho-me ao posicionamento da Comissão.

O item 9.2.4.4. do Acórdão dispõe que o encerramento do processo de relicitação e pactuação de acordo deve observar a formalização de novo termo aditivo para equacionamento da retomada, mantendo-se, em relação ao contrato em vigor, a natureza do objeto contratual, o equilíbrio econômico-financeiro e os princípios norteadores que fundamentaram a matriz de riscos, **durante o prazo remanescente do contrato de concessão em vigor.**

Interpretação restritiva desse comando levaria à conclusão de que o termo aditivo de acordo poderia vigor por mais 14 anos, ou seja o prazo restante do contrato em vigor, que foi celebrado em 2013, com vigência de 25 anos.

Considerando que o contrato em vigor prevê a possibilidade de prorrogação por igual período (25 anos), se demonstrado o interesse público, e a restrição ao prazo remanescente original resultará ou na inviabilidade da solução consensual ou no estabelecimento de tarifas extremamente elevadas, julgo razoável interpretar a disposição do Acórdão 1.593/2023-Plenário incluindo a possibilidade de aditamento prevista no ajuste original.

Ressalto que a solução proposta veda prorrogações adicionais e novo pedido de relicitação, o que mitiga tentativas de permanência da concessionária por meio de recorrentes negociações para atrasos e mudanças no plano de investimento.

Estimativa de demanda

No que se refere à estimativa de demanda, de fato, os valores constantes do contrato original foram totalmente desconsiderados e foi construída nova curva de tráfego a partir dos dados reais observados em 2023. Ademais, foi também alterada a matriz de risco, que alocava o risco de tráfego integralmente à concessionária e passou a prever o compartilhamento de risco constante dos contratos da 5ª etapa do Procofe.

Trata-se de alteração profunda nas regras originais, capaz de suscitar arguições de ilegalidade da solução ora tratada. A AudRodoviaAviação considera que a proposta de repactuação isenta inteiramente a empresa das consequências negativas do lance otimista apresentado no certame.



Não ignoro o contexto em que celebrados os contratos da 3ª Etapa do Procofe, em que empresas se aproveitaram do frágil ambiente regulatório para apresentar lances de tarifas muito abaixo das referenciais e, em seguida, incorrerem em elevados descumprimentos de obrigações e tabularem negociações com a ANTT, para reequilíbrios, muitas vezes concedidos de forma questionável e indevida.

Ocorre que o contrato em discussão e matriz de risco vigente foram considerados inviáveis, principalmente em decorrência da frustração de tráfego de 22,5%. **As possibilidades que se colocam para o Poder Concedente são a relicitação ou o acordo em análise.**

A própria unidade especializada informa que realizou tentativas de desenhar nova configuração para distribuição de riscos, mitigando-os de forma similar aos contratos modernos, mas não foi possível encontrar solução consensual nesse sentido.

Além de a nova matriz de riscos seguir as diretrizes para a 5ª etapa do Procofe, as mesmas a serem observadas em caso de relicitação, que foi considerada menos vantajosa, não faria sentido, no curso das negociações, manter variável crítica (tráfego) em patamares sabidamente irreais.

Considerando, por fim, que a AudRodoviaAviação e o MPTCU não apontaram falhas nos procedimentos, índices e critérios para da projeção, julgo aceitáveis a nova matriz de risco e a estimativa de demanda.

Valor a ser pago pela transferência de controle

Variável importantíssima para a credibilidade do MEF é o valor a ser pago à Ecorodovias pela transferência das ações da SPE, caso outra interessada vença o processo competitivo.

Esse preço foi obtido a partir do confronto entre haveres e deveres da concessão, sendo que os primeiros tiveram como base os valores dos ativos imobilizado e intangível estimado para agosto de 2024 (bens reversíveis não amortizados ou depreciados).

A questão consiste no fato de que não foi contratado verificador independente para fazer a avaliação, pois o processo de relicitação está suspenso e, caso o acordo seja firmado, não haverá falar em indenização pelos bens reversíveis não amortizados.

Assim, optou-se pela mera aplicação de desconto paramétrico de 29,6% sobre o ativo intangível e imobilizado, calculado de acordo com percentuais de descontos obtidos pelos verificadores independentes em outros contratos em processo de relicitação (Via 040, Concebra e MS Via).

No caso concreto, deduzindo os passivos relacionados neste voto, obteve-se o valor de R\$ 320 milhões a ser pago por eventual vencedor do processo competitivo. A AuRodoviaAviação e o MPTCU consideram que a obrigação de pagamento consiste em vantagem expressiva em favor da Eco101, no processo competitivo, e por isso expressam preocupação quanto à exatidão dos valores dos bens reversíveis não amortizados.

O *Parquet* sugere a aprovação da solução consensual condicionada à realização de inventário detalhado dos bens reversíveis, com laudo de avaliação. A ANTT arguiu que o tratamento demandado pelo MPTCU só seria possível com os trabalhos de um verificador independente, o que foi inviável para o caso ora tratado, em razão do prazo exíguo previsto na IN-TCU 91/2022.

Demonstra que o período compreendido entre a contratação do verificador independente e a entrega do último produto costuma ser maior do que um ano, sendo que os contratos de tal trabalho, firmados para a Concebra e a MS Via, tiveram prazos de 2 anos e 9 meses e 1 ano e 8 meses, respectivamente.



A Comissão defende que o pagamento de R\$ 320 milhões por outros interessados não constitui vantagem à atual controladora, mas decorre do próprio negócio jurídico eventualmente celebrado, de que faz parte a transferência do ativo da SPE, além dos direitos de exploração da infraestrutura rodoviária previstos no contrato de Concessão.

Na verdade, são coisas de todo diversas o valor a ser pago ao eventual vencedor do processo competitivo e a indenização paga pela União quando a concessão é encerrada, restando bens reversíveis não amortizados, deduzidos de deveres da concessionária junto ao Poder Público.

A Eco101, como detentora da SPE, tem direito a receber um preço pela transferência do controle acionário da empresa. Esse direito não representa, a meu ver, vantagem indevida à Eco 101, no processo competitivo, mas decorre da natureza do negócio a ser firmado. Se a transferência de controle ocorresse fora da presente solução consensual e sem a realização de processo competitivo, conforme permite a Lei 8.987/1995, haveria o pagamento pelas ações da SPE, sem vinculação necessária aos valores dos bens reversíveis. O preço seria livremente negociado entre os agentes privados.

O preço a ser pago pelas ações depende de diversos fatores, como o valor da empresa no mercado, as perspectivas da economia e outros que podem não ter relação com os valores de seus ativos ou de seus haveres e deveres. Depende, principalmente, das negociações entre vendedor e comprador, dos valores que estão dispostos a receber/pagar pela empresa.

A ANTT, nos processos de anuência para as transferências de controle acionário, não trata dos preços negociados entre os particulares, mas analisa a capacidade técnica, operacional e financeira do adquirente, como prevê a Resolução ANTT 5.927/2021.

No caso concreto, o valor foi negociado no âmbito da Comissão e já expressa o montante final pelo qual a EcoRodovias aceita transferir a propriedade da SPE Eco101. Nas negociações, houve a opção de aferir o preço a partir dos valores de haveres e deveres, considerando o valor dos primeiros como o dos bens reversíveis não amortizados. No entanto, qualquer outro critério de negociação e de definição do preço poderia ter sido escolhido e o Tribunal não estaria, necessariamente, discutindo a suficiente apuração dos valores dos bens reversíveis.

Assim, a partir do fato de a avaliação mais detalhada - semelhante à empreendida para cálculo das indenizações a serem pagas pela União - demandar prazo significativo, colocando em risco o objetivo de disponibilizar os investimentos à sociedade de forma célere, bem como o fato de ter sido aplicado desconto paramétrico sobre o valor dos ativos, pode ser superada a questão do valor de venda das ações negociado.

Essa conclusão não afasta a necessidade de o processo competitivo a ser realizado atrair o maior número de participantes possível e ser conduzido de forma transparente, fundamentada e com prazos razoáveis, para que os interessados, sabendo da obrigação de pagar R\$320 milhões pelo negócio, como custo adicional em relação à Ecorodovias, tenham possibilidade de efetivamente disputar a compra, mediante a oferta de menores tarifas de pedágio.

Prazo de disponibilização das informações sobre o processo competitivo

Conforme mencionado alhures, os prazos para realização do processo competitivo e efetiva disponibilização dos documentos à sociedade são críticos para efetividade do certame e eficiência da contratação.

A Comissão, após ser chamada a se manifestar sobre os pronunciamentos do *Parquet* e da AudRodoviaAviação sobre a exiguidade do prazo de 70 dias entre a publicação do edital do processo



competitivo e a realização do leilão, manifestou-se pela sua suficiência e necessidade de disponibilizar os investimentos à sociedade de forma célere.

Informou, ainda, que a ANTT se compromete a divulgar toda a documentação à sociedade quinze dias antes da publicação do edital, assim que for prolatada a decisão do TCU.

Considerou que o prazo se justifica pelos levantamentos já realizados e pela presença de menor risco decorrente de haver ao menos um *player* manifestamente interessado no projeto. Defendeu, ainda, que o mercado é ágil e se adapta a prazos mais curtos para realização de estudos e *due diligences*.

Divirjo totalmente de tal entendimento. No presente caso, temos projeto cujos estudos foram elaborados pela própria Eco101, detentora da SPE, e profunda conhecedora das condições da rodovia e da empresa a ser vendida. Tal fato cria um desnível absoluto entre a Eco101 e as interessadas eventuais. Para poderem efetivamente participar da disputa, os interessados no processo competitivo terão que conhecer os dados do modelo econômico-financeiro, as condições da rodovia, os detalhes dos investimentos a serem realizados, as condições da SPE e outros aspectos que não existem em um projeto de nova concessão, promovida mediante leilão público, que passa por prazos maiores para discussão pela sociedade e análise de documentos pelos interessados.

Ao contrário do que argumenta a Comissão, trata-se, a meu ver, de análise mais complexa do que a realizada em uma concessão e deve ser disponibilizado prazo compatível com tal empreitada.

Além de o período de 70 dias entre publicação do edital e realização do leilão ser inferior aos 100 dias previstos para um leilão público, novas concessões ou relitações têm os documentos efetivamente disponibilizados à sociedade durante as audiências públicas (cerca de 45 dias) e enquanto os documentos estão sob análise do TCU, que exige 90 dias de antecedência à publicação do edital.

Considero que os prejuízos decorrentes de um processo competitivo conduzido de forma açodada, em que os interessados não têm condições de concorrer efetivamente, são muito maiores do que os eventualmente advindos da postergação, por alguns meses, na realização de obras e serviços, pois corre-se o risco de as tarifas a que os usuários serão submetidos por 24 anos restarem indevidamente majoradas.

Permitir a realização do procedimento em setenta dias significa incorrer em grande risco de que o processo competitivo seja ineficaz e represente apenas dispêndio de energia e recursos sem o alcance do benefício esperado.

Vejo com ressalvas o entendimento externado pela Comissão de que o objetivo do processo competitivo não é escolher novo *player*, mas apenas validar as condições do MEF. O interesse público é obter a proposta mais vantajosa para prestação de serviço público, pelo qual os usuários pagarão por muitos anos.

Por tais razões, diante do lamentável histórico de atuação da concessionária Eco101 e das profundas alterações a serem promovidas no contrato original, a realização da disputa, em prazo razoável, é indispensável, sob pena de afronta ao princípio da isonomia e da concretização dos riscos morais e sistêmicos identificados nos autos.

Assim, a solução consensual deve ser condicionada reformulação do prazo de disponibilização de informações e de documentos, com o objetivo de garantir atendimento ao princípio da isonomia.

Consulta Pública



A Comissão informa que não foi realizada consulta pública para o presente caso em razão da necessidade de sigilo sobre as negociações e não há previsão para sua realização. Apenas os procedimentos acerca do processo competitivo poderão receber sugestões da sociedade no prazo entre a publicação do edital e a data do certame, em sede de *Sandbox*.

A justificativa para tal é a necessidade de celeridade na celebração do acordo. Adicionalmente, informa ações de transparência que serão adotadas durante o acompanhamento e fiscalização da execução do termo aditivo.

A AudRodoviaAviação e o MPTCU se posicionaram pela necessidade de consulta pública, nos termos das Leis 10.233/2001 e 13.448/2017.

De acordo com o artigo 68 da Lei 10.233/2001, a resolução de pendências que afetem os **direitos de agentes econômicos ou de usuários** de serviços de transporte serão precedidas de **audiência pública** e, na hipótese de validação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

Por sua vez, o artigo 10 da Lei 13.448/2017 estabelece que as **prorrogações** de contratos de concessão deverão ser submetidas **previamente à consulta pública**, em conjunto com os estudos de viabilidade, a motivação para a prorrogação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, fixando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.

Pelas disposições legais, **não há amparo para que as condições pactuadas no termo aditivo não sejam discutidas pela sociedade.**

É legítimo que a sociedade se manifeste sobre a pertinência e interesse nas alterações promovidas, como a exclusão de obras e serviços, os custos envolvidos e as tarifas decorrentes, pois são os usuários que, desde 2013, suportam os efeitos da concessão conduzida pela Eco101, com diversos descumprimentos contratuais.

Vejo com ressalvas o argumento sobre a preservação do sigilo absoluto sobre o processo de solução consensual. Por óbvio, a participação ativa dos usuários nas negociações, no âmbito da Comissão, pode colocar em risco informações sigilosas, uma vez que são discutidos aspectos de gestão empresarial.

Julgo, no entanto, que esse fato não impede a discussão com a sociedade do tema e decisão governamental que afeta diretamente a vida cotidiana dos usuários. Forçoso registrar que, por trás de toda a teoria de concessão e de regulação de serviços públicos, está o objetivo de harmonizar e equilibrar interesses de usuário, iniciativa privada e Administração Pública.

Admitir total reformulação de um contrato de concessão, sem ouvir um dos integrantes desse tripé, vai de encontro com toda a teoria, doutrina e jurisprudência sobre a matéria e enfraquece o próprio instrumento de negociação, para o qual se busca estabilidade e confiança.

Note que o termo aditivo de relicitação e os que a suspenderam em razão de negociação de solução consensual são públicos. A sociedade, portanto, tem ciência de que o contrato de concessão está sendo negociado.

É possível que a Administração adote procedimento de escuta, sem comprometer informações sigilosas, colocando informações possíveis à sociedade e, principalmente, ouvindo suas sugestões e reclamações.

Idealmente, a consulta pública deveria ter sido realizada bem antes de as negociações no âmbito da CSC se iniciarem, para que as sugestões, os principais problemas e os anseios da sociedade sejam levados em consideração durante as discussões.



No presente caso, entendo que a ANTT pode instaurar a audiência pública concomitantemente à realização das demais alterações indicadas neste voto, como condicionantes à autorização pelo TCU, para formalização do acordo. Assim, a Comissão, com base nas sugestões recebidas, poder realizar ou não alterações pertinentes, de forma justificada.

Como já mencionado anteriormente neste voto, em razão dos prejuízos que um contrato de 24 anos pode causar, caso firmado com fundamentos equivocados, refuto o argumento sobre necessária celeridade, para afastar a ocorrência de tão importante procedimento de discussão em concessões rodoviárias, que tem prazo mínimo previsto de apenas 45 dias.

Por fim, sobre o tema, ressalto que a transparência a ser promovida pela ANTT e demais agentes após a assinatura do aditivo e durante a execução contratual não se confunde com a ausência de consulta pública, não a suprimindo, pois apenas neste procedimento a sociedade tem a oportunidade de manifestar-se sobre o que será pactuado.

Assim, **alinho-me ao posicionamento do Parquet de condicionar a assinatura do termo de automposição à realização de consulta pública** sobre os parâmetros e disposições do termo aditivo a ser celebrado.

Análise de capacidade técnica e financeira

O MPTCU alertou, também, para a ausência de questionamentos, por parte da Comissão, acerca da capacidade econômico-financeira da Eco101, para permanecer na concessão, considerando que a ANTT, ao analisar o pedido relicitação, apontou as seguintes impropriedades na Nota Técnica 6823/2022/GEGEF/SUOD/DIR, de 11/11/2022:

4.2. Os números apontam que a ECO101 mantém, desde o início da concessão no ano de 2014, capital de giro negativo e insatisfatórias condições de liquidez. Os Resultados financeiros desfavoráveis do último triênio (experimentou prejuízos financeiros entre 2019 a 2021) comprometeram a capacidade de pagamento dos juros das obrigações financeiras contraídas e elevaram o risco financeiro do empreendimento ao patamar de alavancado, o que, por certo, indicariam incertezas em relação à capacidade da Concessionária de liquidar os compromissos financeiros assumidos.

4.3. Não obstante, em que pese o quadro **altamente comprometedor da continuidade das operações apontado pelos indicadores de liquidez**, os recorrentes aportes anuais de capital dos acionistas resultaram em um índice de endividamento da ECO101 administrável a médio e longo prazos, conferindo algum conforto à análise de solvência financeira da concessão, conforme pode ser constatado por meio do Gráfico 7 acima, que mostra a redução do Grau de Endividamento Líquido a partir do ano de 2016.

Em resposta às ponderações do *Parquet*, a ANTT informou que os acompanhamentos que realizou para os exercícios de 2022 e 2023 resultaram em atestados de regularidade econômico-financeira da concessionária. No entanto, alertou que os parâmetros observados nessas fiscalizações regulares são diferentes dos utilizados daqueles considerados na citada nota técnica acerca da relicitação.

Argumentou que avaliar as capacidade técnica e econômico-financeira da SPE antes do estabelecimento de acordo neste momento não vale a pena, tendo em vista a possibilidade de ocorrerem aportes na concessão pela atual controladora, caso se mantenha no negócio, ou por eventual vencedora do processo competitivo, impactando de forma positiva o perfil de endividamento da concessão.



A Procuradoria da Agência, por sua vez, apontou a exiguidade do prazo como entrave para a avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira antes da celebração do aditivo, contrário ao interesse público na celeridade de assinatura do acordo.

Apresentou, ainda, conjecturas relativas à boa saúde financeira da SPE em razão de estar negociando a repactuação da avença e pelo fato de a Ecorodovias fazer parte de grupo que constitui a segunda maior operadora de concessões rodoviárias no mundo e a que detém maior extensão de rodovias no Brasil.

A Comissão defende, por fim, que a ausência de estudo aprofundado sobre o tema não pode ser considerado empecilho absoluto à solução almejada.

A celebração de ajuste com empresa sem condições de suportar os encargos previstos no contrato de concessão é temerária. Tanto é que a decisão pela relicitação da Eco 101 e a proposta de solução consensual ora em análise reconheceram a inviabilidade do contrato **diante da incapacidade de a Eco101 adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas** originalmente, apesar de os relatórios de fiscalização, desde 2014, atestarem a regularidade dos aspectos econômico-financeiros da concessão.

Isso ocorreu em razão de as fiscalizações de rotina da Agência não analisarem os balanços e demonstrativos contábeis apresentados, mas apenas tratarem da regular entrega da documentação, dos montantes de capital social, do patrimônio líquido e das garantias existentes frente aos valores exigidos no contrato de concessão (peças 126-128).

Por sua vez, a Nota Técnica 6823/2022/GEGEF/SUOD/DIR, de 11/11/2022, acerca da relicitação, a partir dos dados anuais do Balanço Patrimonial, da Demonstração de Resultado do Exercício e das Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis, avaliou índices (ou indicadores) contábeis e financeiros, Índice de Liquidez Corrente, Índice de Liquidez Geral, Evolução da Dívida Líquida, Índice de Cobertura do Serviço da Dívida, Endividamento Líquido, Composição do Capital, Evolução do EBITDA e Dívida Líquida/EBITDA.

Em síntese, quanto ao índice de liquidez corrente, a Concessionária não atingiu um único resultado acima de 1 (um) desde o início da concessão em 2014, demonstrando uma incapacidade recorrente em saldar os passivos de curto prazo. A liquidez geral, que mensura a capacidade de honrar compromissos de médio e longo prazos, foi muito distante da ideal (acima de 1) desde 2014, com patamar próximo a zero em 2020.

O endividamento líquido cresceu 117% entre 2014 e 2021 e o índice de cobertura do serviço da dívida aponta que desde 2019 a concessionária não vem obtendo recursos financeiros anuais suficientes para cobrir as despesas financeiras assumidas.

O grau de endividamento melhorou substancialmente desde 2016 em razão de aportes recorrentes da controladora e, como resultado, a Eco101, a partir de 2019, passou a apresentar relação maior do que 1 para a composição do capital (capital próprio/capital de terceiros).

Em que pese esse indicador, a ECO101 passou a amargar prejuízos financeiros crescentes a partir de 2019 (-R\$ 5.511 milhões (2019), -R\$ 55.138 milhões (2020) e -R\$ 54.482 milhões (2021), o que fez a ANTT concluir pela ausência de perspectiva de melhora na situação financeira após 2021, apesar da confortável situação patrimonial.

Importante registrar que o indicador Dívida Líquida/EBITDA, um dos principais índices de risco financeiro previstos na Resolução ANTT 5.859/2019, que entre outros aspectos, trata do cálculo do perfil de risco financeiro para fins de aferimento da capacidade de assunção de novos investimentos no âmbito das revisões quinquenais, sofreu aumento médio anual de 103% entre 2019 e 2021 e foi de

26,51 em 2020, considerado altamente alavancado e demonstrando piora acentuada do perfil de risco financeiro da Eco 101.

Além desses dados preocupantes, registro que a Portaria 848/2023 estabelece que como garantia da execução das obras, deve ser comprovada a existência de financiamento e/ou aportes prévios dos acionistas e esse tema, simplesmente, não foi tratado pela Comissão.

Diante do exposto, considerando que a proposta foi formulada, a princípio, para manutenção dos controladores da Eco101, pois haverá troca apenas no caso de êxito do processo competitivo, é necessário demonstrar se os indicadores atuais da Eco 101 e o novo arranjo de obrigações permitem concluir pela sustentabilidade financeira da concessão, ou se serão necessárias providências pelo controlador, para garantir a execução do contrato, **antes da celebração do aditivo**.

Essa análise é importante, também, para a devida transparência do processo competitivo a ser implementado, permitindo que interessados tenham conhecimento da real situação da SPE que está sendo vendida.

Ainda quanto às condições econômico-financeiras do controlador, é sabido que os editais de licitação de concessões rodoviárias preveem o cumprimento de diversos requisitos técnicos e econômico-financeiros dos interessados, como dispõe a Lei 10.233/2001, *in verbis*:

Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência.

§ 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica:

II - os requisitos exigidos dos concorrentes, nos termos do art. 29, e os critérios de pré-qualificação, quando este procedimento for adotado;

III - a relação dos documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica dos interessados, bem como para a análise técnica e econômico-financeira da proposta;

A ANTT, ao avaliar solicitações de transferência de controle acionário das concessões tem por objetivo, nos termos da Resolução 5.927/2021, assegurar que o novo grupo controlador tenha condições técnicas e econômico-financeiras de assumir a concessão:

Art. 15. Na hipótese de transferência da concessão, a pretensa concessionária deverá:

I - atender às exigências de qualificação técnica e de regularidade fiscal previstas no edital do procedimento licitatório respectivo; e

II - atender aos requisitos de idoneidade financeira previstos no edital do procedimento licitatório respectivo ou, a critério da ANTT, apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira para assumir a concessão, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado.

Art. 16 Nas hipóteses de transferência de controle societário, o novo controlador deverá:

I - atender aos requisitos de regularidade fiscal previstos no edital do procedimento licitatório respectivo; e



II - apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado, como forma de aferir sua idoneidade financeira.

Assim, não só os interessados no processo competitivo devem cumprir tais disposições, mas, também, o atual controlador, a fim de assegurar o atendimento do princípio da isonomia no procedimento competitivo.

Como já mencionado, as alterações no contrato da Eco101 com a solução consensual serão profundas, caracterizando, praticamente, novo negócio, desconectado da maior parte dos critérios constantes do contrato original.

Assim, julgo pertinente condicionar a autorização para formalização do acordo à comprovação da capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE.

Demais sugestões do MPTCU:

Após os esclarecimentos adicionais prestados pela Comissão, julgo que os demais pontos de atenção indicados pelo MPTCU restaram sanados.

Foram incluídos no processo e na minuta de termo aditivo a relação de processos administrativos e judiciais a serem renunciados. Ademais, o item 6 do termo aditivo deixa expresso que o rol constante do instrumento não é taxativo, pois a renúncia se refere a todos os processos existentes.

Sobre a anulação de processos administrativos sancionadores, no valor de R\$ 147,5 milhões, a Procuradoria da ANTT apresentou documento em que discrimina a base legal para cada um dos processos (peça 133).

Em síntese, são pareceres da Procuradoria e súmulas da Agência baseadas nas teses de continuidade delitiva, eficácia/eficiência da fiscalização, vício de forma, princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e finalidade, além.

Alinho-me à posição da Comissão de que é válido o desconto de 40% sobre as multas e sobre os valores dos PAS, utilizando como referência a Resolução 5.823/2018, que trata dos descontos a serem concedidos em Termos de Ajustamento de Conduta da ANTT.

Estes autos tratam de negociação de solução para repactuação de contrato e o estabelecimento de descontos sobre sanções são típicos de processos dessa natureza, em razão dos benefícios que podem ser alcançados pelo acordo. A utilização de norma existente como referencial pode ser considerada salutar.

Sobre o depósito do montante relativo às penalidades na conta vinculada da concessão, com as vênias ao *Parquet*, alinho-me ao entendimento de que a vinculação de tais recursos à concessão não tem o condão de beneficiar a concessionária, e sim o Poder Concedente, pois a conta é gerenciada pela ANTT e os recursos são destinados, em especial, à cobertura de riscos de responsabilidade do Poder Concedente que impactam no equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Finalmente, não vejo óbices quanto ao termo aditivo prever a futura inclusão do Contorno de Linhares no PER.

Convém registrar que o presente caso não guarda semelhança com as obras da Nova Subida da Serra. No caso da concessão carioca, os custos das obras estavam previstos no contrato de concessão original e, mediante aditivo, não fiscalizado previamente pelo TCU, o orçamento para tal



investimento foi mais do que triplicado, com a previsão de aportes da União, pontuado por diversas falhas de fundamentação e de projeto, que redundaram, após fiscalizações desta Corte, na paralisação dos serviços e enormes prejuízos aos usuários.

No presente caso, não há, no MEF, recursos destinados à execução do Contorno de Linhares impactando a tarifa, justamente pela materialidade e relevância da obra e por não existirem projetos e orçamentos prontos.

O Ministério dos Transportes optou por reconhecer o interesse público na realização do Contorno de Linhares, estabelecendo em aditivo apenas a possibilidade de extensão do prazo do ajuste em, no máximo, cinco anos para inclusão de tal investimento, e obrigação da concessionária de elaborar os estudos e projetos pertinentes nos 4º e 5º anos de vigência do aditivo.

Essa decisão, de fato, pode evitar futuras discussões sobre a remuneração de tais projetos por meio de aditivos contratuais, como as recentemente ocorridas nas concessões da Concebra e da BR-040 S.A (Via 40).

Quanto ao tema, julgo suficiente, como proposto pela própria Comissão, dar ciência à ANTT de que os estudos relativos à inclusão do Contorno de Linhares via aditivo de prorrogação de prazo devem ser submetidos à análise prévia desta Corte, nos termos da IN TCU 81/2018.

Ação civil pública

Mediante o despacho de peça 116, solicitei à SecexConsenso que se manifestasse sobre os impactos da sentença proferida na Ação Civil Pública 5016859-74.2022.4.02.5001/ES, proposta pelo Ministério Público Federal, acerca do contrato de concessão ora em julgamento.

A referida sentença proibiu a Concessionária Eco101 “de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público”, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento na Lei Anticorrupção.

A condenação ocorreu em razão da entrega de relatórios com dados forjados sobre desempenho à ANTT, entre 2015 e 2018, com o objetivo de auferir vantagem indevida, consistente na não aplicação de descontos nas tarifas de pedágio praticadas. As irregularidades foram verificadas no âmbito da Operação Infinita Highway.

Em resposta, a SecexConsenso informou haver duas ações civis públicas propostas pelo MPF que envolvem a Concessionária Eco101 e são relacionadas à Operação Infinita Highway. Além daquela a que me referi em despacho, existe a ACP 0022716- 65.2017.4.02.5001, em curso na 4ª Vara Federal Cível, do TRF da 2ª Região.

Nessa ação, o MPF requereu que a Eco indenizasse os usuários em valor compatível com as irregularidades cometidas, via desconto tarifário. Foi prolatada sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para que o preço do pedágio corresponda à evolução das obras realizadas e condenou a ECO 101 ao pagamento de R\$ 2 milhões título de dano moral coletivo.

Até a apresentação deste voto não havia sido julgada a apelação .

Quanto à condenação da Eco 101 na ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES, a concessionária e a Procuradoria da ANTT avaliaram que a decisão não gera nenhum impacto na solução ora negociada, ainda que persista após a apresentação de recursos. Entendem que a celebração do acordo pode ter um efeito positivo na ACP, demonstrando que as preocupações que a motivaram foram adequadamente endereçadas no acordo.



Adicionalmente, a SecexConsenso informou que, em 20/5/2024, se reuniu com o Procurador da República André Pimentel Filho e não foram identificados pontos de atenção ou eventuais interferências entre a solução ora tratada e as ações em trâmite no MPF.

Ao avaliar **possíveis impactos na capacidade técnica e financeira da SPE**, a Comissão entendeu que não há falar em efeitos da ação na proposta de acordo, tendo em vista que está em fase de recurso, sem condenação transitada em julgado. Ela se limitou a prever que a possibilidade de interferência de eventual condenação futura na sustentabilidade financeira e cumprimento das obrigações fica mitigada, em razão de grande parte dos investimentos estarem previstos para o início do contrato e os financiamentos mais relevantes serem contratados em futuro próximo.

Creio que o despacho, quanto ao impacto da sentença na capacidade econômico-financeira da Eco101, não foi adequadamente atendido. Por óbvio, a decisão não produzirá efeitos enquanto manejados os recursos previstos. O fato é que já existe uma condenação e a análise requerida se referia à sua vigência, ainda que em momento futuro. Nesse sentido, a linha de argumentação com mera especulação sobre o momento de produção de efeitos da decisão e de contratação de financiamentos é insuficiente e pode ser considerada imprudente, porque não foi demonstrado que bancos públicos que somente agem com amparo em normas, adotem a prática de conceder empréstimos a empresas com sentenças condenatórias que os proíbem de fazê-lo, ainda que não tenham transitado em julgado. E o contrato com a Eco 101 já contou com significativos financiamentos do BNDES, conforme passivos considerados nesta proposta de solução.

Conforme seção anterior deste voto, há indícios de que a empresa apresenta situação econômica frágil, incapaz de honrar os compromissos vigentes. É muito provável que tenha de recorrer à obtenção de novos financiamentos para cumprimento dos novos encargos. No próprio Relatório de Solução Consensual, a Comissão informa que existiram reuniões com o BNDES para tratar da “financiabilidade” do projeto.

Embora seja possível que a solução em discussão reverta a condenação em juízo, não há garantias nesse sentido. As questões que se colocam, portanto, são relativas à existência de outras fontes de financiamento, além das vetadas pela decisão judicial, e à capacidade de arcar com as obrigações pactuadas, sem a obtenção de empréstimos em instituições públicas.

Considerando que já me pronunciei sobre a necessária análise de capacidade econômico-financeira como condicionante à celebração do acordo, os aspectos relacionados à decisão adotada na sentença ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES devem ser incluídos em tal avaliação.

Quanto à condenação relativa à indenização dos usuários via tarifa de pedágio, é exatamente nesse sentido que vai a proposta de acordo, com a inclusão dos valores de dívida apurados e considerados no MEF.

Ademais, serve como atenuante de possíveis entraves jurídicos e institucionais a informação de que a SecexConsenso tratou com o MPF das ações por ele impetradas e da solução consensual em análise, muito embora minha assessoria não tenha localizado os documentos atinentes à tal reunião no processo e no Relatório da Comissão.

III

Concluo assim, a análise desta complexa e inovadora proposta de solução consensual, reforçando a atuação do TCU alinhada às melhores práticas, nacionais e internacionais, para redução da litigiosidade na Administração Pública e para que a solução dos conflitos seja mais efetiva.



A vantagem do acordo em relação à relicitação restou demonstrada pela antecipação de investimentos à sociedade, pela renúncia a discussões administrativas e jurídicas existentes e pela mitigação de risco de leilão vazio em caso de relicitação.

Ao buscar consensos em matérias de sua competência, no entanto, este Tribunal não pode se afastar da observância da legislação e normas aplicáveis à matéria, embora possa proceder a interpretações menos restritivas, para permitir a obtenção dos resultados benéficos da negociação.

Nesse sentido, julgo que a correção das falhas apontadas ao longo deste voto devem ser condicionantes à aprovação da solução consensual.

Seguir com o procedimento sem tais providências, diante de todos os fatos ocorridos na concessão e dos prejuízos decorrentes aos usuários, importa na assunção de risco não justificada de novamente impactar, de forma negativa, a credibilidade e confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Essa direção também seria contrária ao interesse público, por permitir a celebração de ajuste em que não foram adotadas as medidas necessárias para a busca da proposta mais vantajosa.

Uma vez realizadas as necessárias complementações e correções tratadas neste voto, não observo entraves técnicos e legais à celebração do termo aditivo de repactuação.

Adicionalmente, ressalto que o novo ajuste traz parâmetros bastante objetivos para a instauração de procedimento de extinção antecipada da concessão (descumprimento superior a 20% das metas estabelecidas por dois trimestres seguidos), além de expressa renúncia das partes a discutir em juízo ou arbitragem o mérito da extinção antecipada consensual (ressalvadas questões patrimoniais).

Além disso, o Poder Concedente se compromete a não interromper os estudos já contratados, para viabilizar eventual novo leilão, o que permitiria a mais rápida substituição da concessionária, elevando a credibilidade da extinção antecipada da concessão como desfecho possível.

Por fim, foi possível observar que, para a maioria das lacunas na proposta, foi indicada como justificativa a necessária celeridade das obras, como se fosse possível relevar falhas que podem impor aos usuários grandes prejuízos, em termos de tarifas de pedágio, sob o pretexto de evitar atrasos de poucos meses em investimentos e serviços que há muito deveriam estar concluídos.

Nesse sentido, considero que a defesa de soluções consensuais não deve ser fundamentada somente em argumentos de tal natureza, sem que haja demonstração objetiva dos alegados prejuízos, sob pena de enfraquecer novel instrumento para saneamento de controvérsias na Administração Pública.

Por todo o exposto, manifesto-me no sentido de que o Plenário condicione a autorização, para celebração do termo de autocomposição, à implementação das medidas tratadas neste voto.

Feitas essas considerações, Voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº 1996/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.444/2023-4.
 - 1.1. Apenso: 017.658/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
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: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Rodrigo Jose de Pontes Seabra Monteiro Salles (163334/OAB-SP), Giovanna Modolin Jarne (307290/OAB-SP) e outros, representando Eco101 Concessionária de Rodovias S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão Eco 101, celebrado em 17/4/2013, para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101, no Estado do Espírito Santo, pelo prazo de 25 anos;

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

9.1. aprovar a proposta de solução consensual em exame com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajuste, pela ANTT, dos custos associados às intervenções (Capex) e aos serviços (Opex) constantes do modelo econômico-financeiro, antes da publicação do edital, e eventuais correções julgadas necessárias, de acordo com a avaliação paramétrica realizada pela Infra/SA, permitindo identificar os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou apresentação de justificativas para particularidades do projeto;

9.1.2. reformular a antecedência mínima associada ao processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, desde que atenda à política pública associada, considerando que os interessados no certame devem avaliar mais parâmetros do que os envolvidos em licitação de nova concessão, entre eles características da SPE a ser adquirida, sobre as quais o atual controlador e competidor no certame tem profundo conhecimento, e apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;

9.1.3. adoção de providências para realização de consulta pública, nos termos do art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017, que trate dos parâmetros e disposições do termo aditivo a ser celebrado e dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo;

9.1.4. análise e comprovação, pela ANTT, da capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, incluindo avaliação sobre os impactos de condenação definitiva na ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES;

9.2. informar à ANTT de que os estudos relativos à inclusão do Contorno de Linhares via aditivo de prorrogação de prazo devem ser submetidos à análise prévia desta Corte, nos termos da IN TCU 81/2018;

9.3. incluir na redação do termo de auto composição as condicionantes dos itens 9.1 e 9.2;

9.4. determinar à Segecex o monitoramento do processo;

9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), e ao representante legal nestes autos da Eco 101.



10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1996-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 000.157/2024-4

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.

Responsável: Liugong Latin America Maquinas Para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).

Representação legal: Cassio Gomes Pereira (285879/OAB-SP), representando Liugong Latin America Maquinas Para Construção Pesada Ltda.; Adao Jose Fernandes Junior (178303/OAB-MG) e Romulo Greficce Miguel Martins (180285/OAB-MG), representando Xcmg Brasil Industria Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. AQUISIÇÃO DE RETROESCAVADEIRAS HIDRÁULICAS. FRAUDE À LICITAÇÃO. OITIVA DA EMPRESA ENVOLVIDA NA FRAUDE. DEFESA REJEITADA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 38):

INTRODUÇÃO



1. Trata-se de representação a respeito de possível apresentação de documentação falsa pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (CNPJ: 11.260.925/0002-79) para comprovar sua qualificação técnica no Pregão Eletrônico – SRP 14/2023 sob a responsabilidade de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, com valor estimado de R\$ 65.307.960,00, cujo objeto foi a aquisição de retroescavadeiras hidráulicas. Afirma-se que a empresa citada forneceu uma declaração falsa de assistência técnica nos estados exigidos pelo edital.

2. O pregão em análise é regido pela Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e subsidiariamente a Lei 8.666/1993.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) Situação: homologado.

b) Valor homologado: R\$ 59.400.000,00.

c) A ata de registro de preços decorrente da licitação foi firmada em 11/12/2023 com a empresa XCMG Brasil Indústria Ltda (CNPJ: 14.707.364/0001-10) com vigência de 13/12/2023 a 13/12/2024.

d) Não houve pedido de impugnação do edital.

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUST. ORAL?
Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (CNPJ: 11.260.925/0002-79)	Cássio Gomes Pereira (OAB/SP 285.879)	Peça 34	Não

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma (peça 1), que a empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. teria prestado falsa declaração de assistência técnica nos estados para comprovar a qualificação técnica no âmbito do Pregão Eletrônico 014/2023, com possível fraude à licitação.

5. Na instrução inicial (peças 21-22), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) julgou apropriado e pertinente suspender os autos até a finalização do procedimento administrativo iniciado pelo Dnocs (peça 20). Este procedimento visa apurar a responsabilidade da empresa Liugong, devido à competência originária para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. Além disso, propôs a diligência do Dnocs para encaminhar relatório conclusivo a este Tribunal ao concluir a apuração de responsabilidade da empresa.

6. Em despacho (peça 24), o Ministro Relator acolheu parcialmente a proposta da Unidade Técnica. Ratificou a diligência para obtenção de informação sobre o processo administrativo autuado para apuração de responsabilidade da Ligong, porém determinou desde logo a **audiência** da empresa com vistas a possível aplicação de penalidade pelo Tribunal.

7. Promovidas a diligência do Dnocs sobre o processo administrativo autuado e a audiência da Liugong quanto às alegações do representante, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.



HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR OU DA UNIDADE TÉCNICA (DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA):

7.1. Despacho (peça 24, data: 15/5/2024)

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU AOS RESPONSÁVEIS

7.2. Diligência do Dnocs: Ofício 22089/2024-TCU/Seproc (peça 26); e

7.3. Audiência da Liugong: Ofício 22088/2024-TCU/Seproc (peça 28).

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À AUDIÊNCIA

PELO SOCIEDADE EMPRESÁRIA

7.4. Plano de negócio entre a Liugong e futura empresa de assistência técnica (peça 35); e

7.5. Razões de justificativa da Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (peça 36).

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das diligências realizadas:

Resposta a diligência apresentada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, em resposta ao Ofício Ofício 22089/2024-TCU/Seproc:

Considerando os indícios de fraude na documentação apresentada pela Liugong Latin América Máquinas para Construção Pesada Ltda., determino a realização de diligência do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas para que informe sobre o processo administrativo n. 59400.006220/2023-81, autuado para apuração de responsabilidade da empresa (peça 24).

Resposta à diligência da Unidade Jurisdicionada:

8. A análise do DNOCS sobre a denúncia contra a Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. no Pregão Eletrônico nº 14/2023 revelou que a "Declaração de Assistência Técnica" apresentada pela empresa continha informações falsas. As diligências confirmaram que as empresas Ailton Veículos e Oficina Pontual, listadas como assistências técnicas, não tinham qualquer vínculo com a Liugong, não possuíam estoque de peças nem capacidade para prestar os serviços mencionados. Após a constatação das irregularidades, a Liugong formalizou sua desistência do certame.

9. Essas ações e omissões da Liugong geraram despesas adicionais ao DNOCS e configuraram uma perturbação ao desenvolvimento regular da licitação, caracterizando, em tese, uma infração administrativa. Com base nisso, a autoridade responsável determinou a apuração de responsabilidade da Liugong.

Análise:

10. Em sua resposta à diligência (peças 32-33), o Dnocs limitou-se a confirmar os indícios de irregularidade praticada pela Liugong, reafirmando os fatos descritos no Termo de Diligência (peça 16), os quais propiciaram a abertura de processo administrativo em questão, porém sem esclarecer sobre as providências para apurar a responsabilidade da empresa.

I.2. Exame da audiência realizada:

Razões de justificativa apresentadas por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., em resposta ao Ofício Ofício 22088/2024-TCU/Seproc:

Item “a” (peça 24): apresentação do documento intitulado “Declaração de Assistência Técnica” (peça 7), a título de comprovação da qualificação técnica exigida pelo subitem 17.3.1.2 do instrumento convocatório (peça 5, p. 43), com indícios de conteúdo falso, conforme evidenciam os documentos apresentados ao Tribunal pelo representante (peça 13) e as respostas às diligências promovidas pelo Dnocs (peça 16, p. 4), que permitem inferir que os prestadoras de serviços de assistência técnica indicados no referido documento não possuem infraestrutura nem capacidade técnica necessária para prestar assistência técnica a retroescavadeiras hidráulicas; não possuem vínculo jurídico com a Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.; não atuam como assistência técnica da marca; e não mantêm estoque de peças nem dispõem de funcionários qualificados para atender seus clientes;

Item “b” (peça 24): apresentação da declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório, apesar de não possuir assistência técnica na área de atuação do Dnocs (peça 6); e

Item “c” (peça 24): resposta ao recurso administrativo assegurando a idoneidade da sua “Declaração de Assistência Técnica” e reafirmando o cumprimento integral das exigências do edital (peça 14).

Razões de justificativa do responsável:

11. A Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. apresentou sua defesa em resposta às alegações de irregularidades no Pregão Eletrônico 014/2023, organizado pelo Dnocs. A empresa afirmou que sempre pautou suas ações pela ética, transparência e conformidade com as normas legais. Esclareceu que as negociações com a STA para a prestação de assistência técnica estavam em estágio avançado, evidenciadas por e-mails, minutas contratuais e agendas de reuniões anexos à defesa. Estes documentos foram apresentados como prova da seriedade das negociações e da expectativa legítima de formalização do acordo.

12. Declarou que a “Declaração de Assistência Técnica” apresentada foi baseada nessas negociações em curso e que a empresa acreditava de boa-fé na formalização tempestiva do acordo para cumprir todas as exigências editalícias. A empresa destacou sua intenção inequívoca de atender plenamente às demandas do Dnocs, demonstrando ações diligentes e prontidão em fornecer qualquer documentação suplementar necessária.

13. Em relação à desistência do processo licitatório, a Liugong explicou que, ao perceber que não seria possível formalizar o acordo com a STA dentro do prazo estabelecido, agiu de forma responsável e ética ao desistir do certame. Essa desistência ocorreu antes da conclusão das diligências, evidenciando a transparência e o comprometimento da empresa com a legalidade. A justificativa para a desistência foi destacada como um ato de responsabilidade para evitar qualquer prejuízo à Administração Pública.

14. A Liugong enfatizou que não houve intenção fraudulenta ou má-fé na apresentação da “Declaração de Assistência Técnica”, que foi fundamentada em negociações legítimas e avançadas. A empresa reiterou sua disposição para colaborar integralmente com as investigações e fornecer todas as informações necessárias para o pleno esclarecimento dos fatos.

15. Na conclusão, a Liugong reafirmou seu compromisso com a transparência e a legalidade em todos os seus processos. Solicitou a reconsideração das acusações à luz das provas apresentadas, que atestam a boa-fé da empresa e sua intenção de cumprir todas as obrigações contratuais. A empresa colocou-se à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Análise:



16. A Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. em resposta à audiência, admitiu o indício de que sua “Declaração de Assistência Técnica”, com o objetivo de comprovar sua capacidade técnica exigida pelo edital, não correspondia à realidade dos fatos quando da emissão quanto à oferta de assistência técnica da empresa STA (Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas) (peça 7) e nem mencionou a empresa Ailton Veículos Ltda. que foi a primeira a ser visitada pela investigação conduzida pelo Dnocs (peça 16).

17. A investigação supracitada consistiu em diligências realizadas pelo Dnocs nos endereços fornecidos pela Liugong, com foco especial nos estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba (peça 15, p. 2). Essas verificações revelaram inconsistências significativas, incluindo a declaração do proprietário da empresa Ailton Veículos Ltda. de que não possuía qualquer vínculo com a Liugong e não oferecia o tipo de assistência técnica alegada pela fabricante (peça 16, p. 4). Em resposta a diligência realizada por esse Tribunal (peças 32-33), o Dnocs concluiu pela não veracidade da declaração e determinou a apuração da responsabilidade da Liugong.

18. A declaração de assistência técnica foi apresentada pela Liugong como uma realidade consolidada, enquanto, na verdade, estava baseada em negociações que ainda não haviam sido formalizadas. Esse fato configura a apresentação de informações enganosas no processo licitatório, independentemente da intenção de boa-fé alegada pela empresa.

19. A aceitação inicial da declaração falsa permitiu que a Liugong fosse habilitada no certame, o que poderia ter prejudicado outros concorrentes e comprometido a isonomia e a moralidade do processo licitatório.

20. Em que pese os argumentos apresentados, a jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que a mera apresentação de declaração com conteúdo falso caracteriza o ilícito administrativo de fraude à licitação e enseja a declaração da inidoneidade da licitante fraudadora, não sendo necessário para a configuração do ilícito que a autora obtenha a vantagem esperada. (Acórdão 1.334/2012-TCU-Plenário; Relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 2.179/2010-TCU-Plenário; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

21. A desistência da Liugong, embora apresentada como um ato de responsabilidade, ocorreu após a constatação das irregularidades pelas diligências do Dnocs. Isto pode ser visto como uma tentativa de evitar sanções mais severas. No entanto, a desistência não elimina a gravidade da apresentação inicial de informações falsas, que já havia impactado o processo licitatório. A infração administrativa restou configurada independente da desistência.

22. Portanto, uma declaração com conteúdo falso foi apresentada na licitação pública, sendo certo que a Administração precisa zelar pela lisura de seus certames. Além disso, apesar da Liugong alegar ausência de voluntariedade e de má-fé, não somente apresentou a declaração inidônea (peça 7) como também declarou que cumpria todos os requisitos de habilitação no edital (peça 6), reafirmou o cumprimento integral das exigências editalícias em contrarrazão recursal (peça 14) bem como sequer justificou a falsidade em relação à empresa Ailton Veículos Ltda. (peça 16).

23. Diante do que foi exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada 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 com conteúdo falso.

CONCLUSÃO

24. 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.

25. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

26. Será proposta, portanto, a **declaração de inidoneidade** da empresa representada.

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

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

28. Não houve pedido de ingresso aos autos.

29. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

30. Não houve pedido de sustentação oral.

31. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Em virtude do exposto, propõe-se:

32.1. **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;

32.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

32.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (CNPJ: 11.260.925/0002-79);

32.4. **declarar a inidoneidade** da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (CNPJ: 11.260.925/0002-79), 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 14/2023, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, caracterizada pela apresentação de declaração de conteúdo falso contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.334/2012-TCU-Plenário, 2.179/2010-TCU-Plenário, entre outros.

32.5. **informar** ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs 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;

32.6. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida à Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (CNPJ: 11.260.925/0002-79), bem como aos seus representantes legais; e

32.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela XCMG Brasil Indústria Ltda. acerca de possível fraude em licitação praticada pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., por meio da apresentação de declaração falsa para comprovação de qualificação técnica no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas, sob o valor estimado de R\$ 65.307.960,00.

Para a comprovação da qualificação técnica necessária para a execução do objeto, o edital exigiu, no item 17.3.1.2, a apresentação do seguinte documento: “declaração ou apresentação da rede de assistência técnica autorizada, que os fabricantes dos bens fornecidos possuem assistência técnica na área de atuação do DNOCS, sendo eles: Ceará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí, Bahia, Sergipe e Minas Gerais” (peça 5, p. 43).

A empresa Liugong, por sua vez, apresentou declaração de que possuía assistência técnica prestada pelas seguintes empresas: a) Cequip Importação e Companhia Ltda. (Ceará); b) STA Caminhões Veículos e Serviços Ltda. (Paraíba); c) Comércio de Peças Pesadas e Serviços Ltda. (Pernambuco); d) STA Caminhões RN Veículos e Serviços Ltda. (Rio Grande do Norte); e) STA Motors Veículos e Serviços Ltda. (Alagoas); f) Lokcenter Locações e Comércio de Equipamentos para Construção Ltda. (Piauí); g) Nordeste Comercial de Implementos Rodoviários Ltda. (Bahia); h) Ailton Veículos Ltda. (Sergipe); i) Tractorbel Equipamentos Ltda. (Minas Gerais) - peça 7.

Diante da dúvida quanto à veracidade do documento apresentado pela licitante, o Dnocs realizou diligência pessoal na empresa Ailton Veículos Ltda., oportunidade em que identificou “que a AILTON VEÍCULOS e a OFICINA PONTUAL não são assistência técnica autorizada da marca LIUGONG e que não possuem nenhuma relação jurídica com a LIUGONG bem como não possuem estoque e nem comercializam peças da marca LIUGONG”, bem como, em contato com representante da empresa STA Motors, foi negada a existência da prestação de serviços de assistência técnica da marca Liugong (peça 16, p. 4).

Ato contínuo, a empresa Liugong requereu a desistência de participação no certame, sob o argumento de que necessitaria reestruturar a rede de assistência técnica (peça 16, p. 4).

Em audiência, a empresa limitou-se a afirmar que haveria negociações com a empresa STA para a prestação de assistência técnica em estágio avançado, não tendo agido com intenção fraudulenta ou má-fé.

No mérito, a unidade especializada propõe conhecer e julgar procedente a representação, além de declarar a inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal.

Feito esse breve resumo, **decido**.

Conheço da representação, por preencher os requisitos atinentes à espécie.

No mérito, acompanho a proposta da unidade instrutiva quanto à ocorrência de fraude no pregão promovido pelo Dnocs, perpetrada a partir de declarações emitidas pela licitante Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., cuja veracidade não restou comprovada.

É gravíssima a conclusão advinda da diligência promovida pelo Dnocs de que a declaração de rede de assistência técnica, de autoria da empresa Liugong, indicasse a existência de rede de



assistência em nove Estados distintos, sendo que a investigação demonstrou que essa informação era falsa para três dessas localidades.

Ademais, os fatos narrados no termo de diligência do Dnocs revelam a possibilidade de toda essa rede de assistência técnica ser falsa, o que só não foi comprovado em razão da interrupção da diligência em curso, que estava a destino de outro Estado da Federação, com o telefonema da licitante fraudadora noticiando a sua desistência do certame (peça 16, p. 4).

Embora esteja devidamente comprovado que 3 das 9 empresas listadas não prestavam assistência técnica da marca específica da ofertante, a declaração falsa de apenas uma única empresa já seria motivo justo para o reconhecimento de fraude à licitação.

A implementação de uma rede de assistência técnica, com o treinamento de pessoal e fornecimento contínuo de peças de reparo, em curto espaço de tempo e em abrangente espaço territorial, não seria uma ação que pudesse ser rapidamente executada, motivo pelo qual se avizinhava um risco concreto de aquisição de retroescavadeiras que estariam paradas nos pátios do Dnocs, por impossibilidade de manutenção do maquinário, sob o elevado valor de mais de R\$ 60 milhões.

A defesa da licitante limita-se a afirmações genéricas de que pautaria suas ações pela ética, transparência e conformidade com as normas legais, afirmação que contrasta diretamente com os fatos e provas contidos na presente representação.

Também fora alegado a existência de negociações, em estágio avançado, com a empresa STA Motors, para a prestação de assistência técnica. Ora, a alegação é a própria confissão de que, no momento da licitação, a empresa não detinha a capacidade técnica exigida no edital de licitação. Ademais, além da ausência de evidências concretas sobre a suposta negociação, também não foi apresentada nenhuma prova sobre a existência de rede de assistência técnica nos demais Estados.

Diante da gravidade da ocorrência, conheço da representação, julgo-a procedente e declaro a inidoneidade da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., para licitar, por 5 (cinco) anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1997/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.157/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Liugong Latin America Máquinas Para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.
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: Cassio Gomes Pereira (285879/OAB-SP), Adão Jose Fernandes Junior (178303/OAB-MG), Romulo Greficce Miguel Martins (180285/OAB-MG) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela XCMG Brasil Indústria Ltda. acerca de possível fraude em licitação praticada pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., por meio da apresentação de declaração falsa no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas;

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 procedente;
9.2. rejeitar a defesa da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;
9.3. declarar a inidoneidade da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., para licitar, por 5 (cinco) anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;
9.4. dar ciência deste Acórdão ao responsável e interessados; e
9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1997-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 009.975/2024-1 [Apenso: TC 017.169/2024-0]

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal.



Interessados: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal (03.288.908/0001-30); Instituto Brasileiro de Educação, Seleção e Tecnologia - Ibest (34.363.482/0001-66).

Representação Legal: Glauber de Barros Mesquita.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SESC/DF. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENDENDO O CERTAME. OITIVA. LICITAÇÃO CANCELADA. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, vazada nos termos a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da referida unidade técnica:

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 44/2024, sob a responsabilidade da Administração Regional do SESC no Distrito Federal (SESC/DF), com valor estimado de R\$ 1.797.999,60, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados em todas as etapas do processo de recrutamento e seleção de pessoas (peça 4, p. 3).

O pregão em análise é regido pelo Regulamento próprio da entidade (Sistema S) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o compras.gov.br.

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) Situação: suspenso administrativamente, em 13/6/2024, por determinação do TCU (peça 26).

b) A licitação em tela envolve não registro de preço.

c) Não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.

d) Não houve impugnações ao edital.

HISTÓRICO

O representante alegou, em suma, que foi irregularmente inabilitado, em razão de recurso interposto por licitante contra sua habilitação inicial. Além disso, informou que dez empresas foram desclassificadas por terem suas propostas sido consideradas inexecutáveis (peça 1, p. 2).

Na instrução inicial à peça 7, foi proposto o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

Além disso, concluiu-se que estavam configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso, foi proposta a adoção de medida cautelar, oitiva e construção participativa de deliberações.

O relator do feito, por meio do despacho à peça 10, acolheu a proposta da Unidade Técnica, deferindo o pedido de medida cautelar e autorizando a adoção das demais medidas processuais saneadoras sugeridas, acrescentando a necessidade de oitiva do Instituto Brasileiro de Educação, Seleção e Tecnologia (IBEST). Posteriormente, a medida cautelar foi referendada por meio do Acórdão 1157/2024-TCU-Plenário, de 12/6/2024 (peça 17).

Promovidas as oitivas quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica e a construção participativa de deliberações, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

**EXAME TÉCNICO****1.1. Exame das oitivas realizadas:**

Foram encaminhados, em 6/6/2024, ofícios de oitiva e comentários do gestor à Unidade Jurisdicionada, em 11/6/2024, ofício de oitiva do IBEST, em 18/6/2024, ofício de notificação de acórdão à UJ e, em 21/6/2024, ofício de notificação de acórdão ao IBEST (peças 12, 13, 16, 22 e 23), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 24-30, e o IBEST não se manifestou. Segue a análise dos pontos questionados.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

O SESC/DF afirmou que o TCU analisou uma representação da empresa Gantt Administração e Consultoria Empresarial Ltda. por supostas irregularidades no PE 44/2024, destinado à contratação de serviços de recrutamento e seleção. Essa representação alegava inabilitação indevida e desclassificação de propostas sem oportunidade de defesa (peça 24, p. 1).

Ademais, destacou que, após um recurso da empresa IBEST, a Coordenação de Gestão de Pessoas iniciou diligências para o saneamento do processo, analisando propostas e documentos conforme o termo de referência e o edital, visando garantir um serviço altamente especializado e em conformidade com a legislação (peça 24, p. 3).

Alegou também que a análise da plataforma apresentada pela Gantt revelou que o site/sistema estava em fase de construção, sem as ferramentas e acessos necessários para atendimento de inscrição de candidato, caracterizando descumprimento de requisito fundamental do edital. Além disso, foi constatado que a empresa não possuía a experiência/expertise necessária para atender a demanda exigida (peça 24, p. 4).

Aduziu que os itens 2.6 e 5.1 do Termo de Referência exigiam que a contratada deveria possuir equipe técnica qualificada para atender aos serviços demandados pela Entidade, composta por profissionais com experiência em recrutamento, seleção e entrevistas por competência.

Contudo, ao analisar o currículo da profissional Rita de Cássia Alves Vieira, enviado para atender a diligência, verificou-se que sua experiência como analista de recursos humanos não atendia aos critérios do edital (peça 24, p. 4).

Reafirmou ainda que as informações solicitadas na diligência realizada pela entidade estavam alinhadas e de acordo com o edital e o termo de referência.

Assim, diante das irregularidades e do contexto sensível, sobretudo considerando o elevado número de propostas incorretas/inexequíveis, a UJ decidiu cancelar o certame e iniciar um novo processo licitatório, com alterações no edital e no termo de referência, para assegurar a contratação de uma empresa qualificada (peça 24, p. 7).

Por fim, o SESC/DF solicitou ao TCU o arquivamento da representação, considerando a revisão e cancelamento do certame, além de indicar os interlocutores solicitados (peça 24, p. 8).

Análise:

Quanto à inabilitação do representante, ressalta-se que, na condução do pregão ora em apreço, foram solicitadas as seguintes informações, em sede de diligência, para fins de análise da capacidade técnica da empresa Gantt Administração e Consultoria Empresarial Ltda. (peça 6, p. 2):

- a) Currículo do responsável que realizará o alinhamento de perfil;
- b) Qual sistema será utilizado para inscrição dos candidatos;
- c) Qual o sistema de arrecadação da taxa de inscrição;
- d) Qual sistema será utilizado para a correção automática das avaliações;
- e) Qual sistema será utilizado para comprovação e análise de requisitos;
- f) Qual sistema será utilizado para comunicação dos candidatos;
- g) Qual sistema será utilizado para análise de recursos; e
- h) Qual sistema será utilizado para realizar o acompanhamento do candidato.



Tendo em vista que nenhuma dessas informações se referem a critérios de qualificação técnica previstos no edital, considera-se irregular a inabilitação desse licitante por desatendimento a tais exigências.

Preliminarmente, destaca-se que, de acordo com o artigo 16, inciso II, do RLC do SESC, a habilitação técnica deve considerar os documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação. Entretanto, o RLC não estabelece uma quantidade mínima específica para fins de habilitação, deixando tal fixação a cargo do edital. No caso em questão, o edital também foi silente quanto a esse ponto.

A Súmula - TCU 263 consolidou entendimento acerca possibilidade de fixação de quantitativos mínimos para demonstrar a capacidade técnico-operacional da empresa na execução dos serviços de maior complexidade e relevância do objeto licitado, nos seguintes termos:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

A jurisprudência majoritária do Tribunal também passou a informar que é irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo licitatório (e.g. Acórdãos 2924/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; 2696/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas). Observe-se que a súmula e os julgados acima fazem referência expressa à capacidade técnico-operacional.

O edital trouxe a seguinte regra para a qualificação técnica (peça 4, p. 12):

15.1.2. Qualificação Técnica:

a) atestado(s) de capacidade técnica, emitido(s) por entidade(s) pública(s) ou privada(s), compatível(is) com o objeto desta licitação, contendo as seguintes informações:

a.1) nome ou razão social, CNPJ e endereço completo do emitente;

a.2) data da emissão do atestado;

a.3) assinatura e identificação do signatário (exemplos: nome, telefone, cargo e função que exerce junto à empresa emitente);

a.4) descrição do objeto fornecido, compatível com o objeto desta licitação.

O termo de referência trouxe o seguinte critério de qualificação técnica (peça 1, p. 62):

11.3. Como critério de qualificação técnica a serem atendidos pelo fornecedor, a licitante deverá comprovar a aptidão para fornecimento do objeto em características, quantidades e prazos compatíveis com esta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, conforme disciplinado no edital.

Dessa forma, observa-se que o termo de referência e o edital não especificaram o percentual, em relação ao objeto sendo contratado, que os licitantes deveriam comprovar para que fossem considerados habilitados, tal previsão seria capaz de eliminar a subjetividade da análise dos atestados, bem como poderiam trazer outros critérios, conforme o SESC/DF utilizou na diligência realizada para sanar lacunas nos atestados fornecidos pelo representante (peça 7, p. 2).

Este Tribunal também considera que a falta de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já prestou serviços pertinentes e compatíveis com as características, quantidades e prazos do objeto licitado contraria os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo que regem as contratações públicas e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.343/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Rodrigues, e 2.263/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Assim, as informações solicitadas em diligência não constavam no edital do certame, concluindo-se que tais exigências são irregulares, uma vez que o edital vincula a entidade contratante.

Em que pese o representante ter apresentado apenas dois atestados, relativos a seleções de pequeno porte (peça 1, p. 73), quando comparadas aos processos seletivos do SESC/DF (peça 1, p. 65), o edital deveria ter sido expresso quanto aos critérios que seriam analisados, bem como poderia prever quantidade mínima de processos seletivos realizados e/ou número de candidatos avaliados.

Ademais, na análise curricular da Sra. Rita de Cássia Alves Vieira, o SESC/DF utilizou como critérios os itens 2.6 e 5.1 do termo de referência (peça 6, p. 4); contudo, o item 2.6 está inserido no contexto da justificativa para a contratação (peça 1, p. 52) e o item 5.1 como obrigação da **contratada** (peça 1, p. 58); logo, esses critérios não podem ser considerados critérios de habilitação técnica de licitantes, sendo possível, no máximo, o item 5.1 ser utilizado como requisito para contratação, como é previsto no item 9.1 do termo de referência (peça 1, p. 61).

Ressalta-se que a análise curricular realizada em sede de diligência pode ser entendida como um requisito de qualificação técnico-profissional; contudo, não há tal previsão no edital, trazendo uma carga excessiva de subjetividade e falta de transparência para o certame, o que viola princípios básicos da contratação com recursos de natureza pública, bem como os princípios previstos no art. 2º, inciso I, do RLC do SESC.

Quanto à desclassificação sumária de todas as propostas com valor abaixo de 50% do valor estimado, considerando-as inexecutáveis, esta questão já está sumulada por este Tribunal, por meio do Enunciado 262 da Súmula do TCU:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas a e b, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade da sua proposta.

Embora a súmula se refira à Lei 8.666/1993, o referido entendimento continua válido e aplicável, tendo em vista previsão análoga no art. 59, inciso III e § 4º, da Lei 14.133/2021 (vide Acórdãos 2.198/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, 408/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 465/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 803/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

Ademais, tal entendimento também deve ser aplicado no âmbito do sistema S, ainda que não haja previsão de desclassificação de propostas por inexecutabilidade no RLC do SESC, por exemplo, pois a desclassificação de propostas inexecutáveis tem o objetivo de proteger a entidade contratante. Nessa toada, transcreve-se excerto do voto do Ministro-Relator Walton Rodrigues, condutor do Acórdão 2.143/2021-TCU-Plenário:

É pacífico o entendimento desta Corte de Contas de que as entidades do Sistema S, por serem entidades de direito privado não-integrantes da Administração Pública, não estão obrigadas a seguir rigorosamente as disposições da lei geral de licitações e contratos.

Todavia, tais entidades sujeitam-se a regulamentos próprios que **devem estar pautados em princípios reitores do processo licitatório e da Administração Pública, expressos no artigo 37, caput, da Constituição Federal**, por gerirem recursos públicos oriundos de contribuições parafiscais e compulsórias, instituídas por lei. Nessa linha, trilharam os Acórdãos 1188/2009, relator E. Ministro Walton Alencar Rodrigues, 1029/2011, E. Ministro Augusto Nardes, 1695/2011, E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e 526/2013, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, todos do Plenário.

Especificamente em relação ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e ao Serviço Social do Comércio, as licitações e contratos estão reguladas pelos Anexos da Resolução Senac 958/2012 e da Resolução Sesc 1252/2012, ambas da Confederação Nacional. Das disposições desses regulamentos, destaco o artigo 2º do Anexo I que elenca, entre os objetivos da licitação, **a seleção da proposta mais vantajosa, não se admitindo critérios que frustrem seu caráter competitivo**.

Em harmonia com esse objetivo e com outros princípios gerais da licitação pública, esta Corte de Contas, após reiterados arestos, sedimentou o seguinte entendimento consubstanciado no Enunciado 262 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, também aplicável aos

processos licitatórios realizados no âmbito das entidades do Sistema S, em razão dos princípios gerais reitores da licitação pública que nele se encerra:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Assim, aplicável o entendimento sumulado ao certame em análise, não cabe ao pregoeiro presumir sumariamente a inexecutabilidade de todas as propostas abaixo de 50% do valor estimado, sem que seja dada a oportunidade de o licitante demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

O grande número de propostas com valor abaixo de 50% do valor estimado, por exemplo, pode ser considerado um indício de problemas na precificação do objeto a ser contratado (valor estimado mais alto que o de mercado) ou problemas nas especificações técnicas do objeto (os licitantes estão ofertando produtos/serviços inferiores ao que a entidade pretende contratar).

Outros exemplos são apresentados no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler, condutor do Acórdão 803/2024-TCU-Plenário:

25. [...] A título de exemplo, cito o caso do particular que oferta preço inexecutável porque deseja obter um determinado atestado de capacidade técnica para conseguir entrar em um novo mercado. É o custo de aquisição de um novo cliente, que muitas vezes o setor produtivo está disposto a incorrer. Em outro exemplo, o particular poderia ofertar preço inexecutável por necessidades de obter caixa ou desovar estoques de produtos que estão prestes a perecer ou que não terão outra serventia.

Desse modo, o procedimento para aferição da viabilidade de proposta de preços conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, de modo que sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os serviços sendo contratados pelos preços propostos, atendendo satisfatoriamente ao interesse da entidade contratante.

Além disso, a falta de critérios adequados de qualificação técnica afeta a formulação das propostas dos licitantes, uma vez que profissionais com maior experiência em regra recebem maiores remunerações.

No caso concreto, o SESC/DF não aceitou o currículo da Sra. Rita de Cássia Alves Vieira, profissional apresentada para compor a equipe técnica do representante, pois ela possuía dois anos de experiência e, em sua análise, a UJ alegou que um profissional sênior deveria possuir de dez a quinze anos de experiência, conforme pesquisa que a equipe técnica fez no Google; contudo não houve tal requisito no edital.

Dessa forma, é razoável concluir que a deficiência nos critérios de qualificação técnica e lacunas deixadas no edital, como a não definição do que seria considerado um profissional sênior, afetaram a formulação das propostas dos licitantes, que, havendo dúvidas sobre diversos critérios, formularam seus preços de acordo com o mínimo que pudesse atender ao edital.

Contudo, após recurso de outro licitante, o SESC/DF decidiu utilizar critérios que pudessem garantir com mínima segurança a capacidade do licitante em executar o objeto. Ainda que seja possível supor que a UJ agiu tendo como objetivo realizar uma boa contratação, não é admissível que seja realizada uma análise de qualificação técnica com critérios não previstos no edital, como a realizada no documento à peça 6.

Tendo em vista que as alegações do SESC/DF não foram suficientes para elidir os fundamentos das irregularidades apontadas, e considerando a decisão de cancelamento do certame, considera-se suficiente a proposta de dar ciência à UJ das seguintes irregularidades:

a) inabilitação técnica de licitante por desatendimento de critérios não expressos no edital, em afronta o art. 16, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do SESC e princípios da transparência e da objetividade, também previstos no art. 2º, inciso I, do mesmo normativo;

b) ausência de parâmetros objetivos no edital para análise da comprovação de que a licitante já prestou serviços pertinentes e compatíveis com as características, quantidades e prazos do objeto licitado, contrariando os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento



objetivo, que regem as contratações públicas e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.343/2019-TCU-Primeira Câmara e 2.263/2021-TCU-Plenário; e

c) desclassificação sumária de propostas consideradas inexequíveis, contrariando a Súmula - TCU 262, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 637/2017-TCU-Plenário, 2.143/2021-TCU-Plenário, 2.198/2023-TCU-Plenário, 408/2024-TCU-Plenário, 465/2024-TCU-Plenário e 803/2024-TCU-Plenário.

Por fim, em 21/8/2024, foram juntados os documentos comprovando o cancelamento do certame (peças 35-38).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 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 concluir que, há procedência em parte das alegações trazidas pelo representante, propondo-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposta a **ciência** ao órgão das irregularidades verificadas.

Quanto à medida cautelar adotada, ressalta-se que, em que pese o fato de o SESC/DF ter decidido cancelar o certame em análise, a cautelar deve ser **confirmada**, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 242/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

Em relação à inabilitação do representante, verificou-se que o termo de referência e o edital não especificaram o percentual, em relação ao objeto, que os licitantes deveriam comprovar para que fossem considerados habilitados. Ademais, as informações solicitadas em diligência, que vieram a implicar a inabilitação do representante, não constam no edital do certame, concluindo-se que tais exigências são irregulares, uma vez que o edital vincula a entidade contratante, motivo pelo qual será proposto que se dê ciência à UJ, quanto a essas irregularidades.

Quanto à desclassificação de propostas consideradas inexequíveis, concluiu-se que não cabe ao pregoeiro presumir sumariamente a inexequibilidade de todas as propostas abaixo de 50% do valor estimado, sem que seja dada a oportunidade de o licitante demonstrar a exequibilidade da sua proposta, de modo que será proposto que se dê ciência ao SESC/DF.

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

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.

Verificam-se os seguintes processos apensos a estes autos:

Número do TC	Descrição Sumária	Estado Atual	Situação Atual
017.169/2024-0	Solicita via ouvidoria, cópia do processo TC: 009.975/2024-1, aberto, restrito (reservado), da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.	Encerrado	Apensado

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;



no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente** e confirmar, no mérito, o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1157/2024-TCU-Plenário;

dar **ciência** à Administração Regional do SESC no Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) inabilitação técnica de licitante por desatendimento de critérios não expressos no edital, afrontando o art. 16, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do SESC e os princípios da transparência e da objetividade, também previstos no art. 2º, inciso I, do mesmo normativo;

b) ausência de parâmetros objetivos no edital para análise da comprovação de que a licitante já prestou serviços pertinentes e compatíveis com as características, quantidades e prazos do objeto licitado, contrariando os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, que regem as contratações públicas e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.343/2019-TCU-Primeira Câmara e 2.263/2021-TCU-Plenário; e

c) desclassificação sumária de propostas consideradas inexequíveis, contrariando a Súmula - TCU 262, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 637/2017-TCU-Plenário, 2.143/2021-TCU-Plenário, 2.198/2023-TCU-Plenário, 408/2024-TCU-Plenário, 465/2024-TCU-Plenário e 803/2024-TCU-Plenário;

informar à Administração Regional do SESC no Distrito Federal 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; e

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

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gantt Administração e Consultoria Empresarial Ltda., contra possíveis irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, conduzido pela Administração Regional do Sesc no Distrito Federal (Sesc/DF), para a contratação de empresa prestadora de serviços de recrutamento e seleção de pessoas, com valor estimado de R\$ 1.797.999,60.

A representante apontou, em suma, que teria sido indevidamente inabilitada, em razão de exigências não previstas no edital do certame, e que dez licitantes tiveram as suas propostas desclassificadas sob o argumento da inexequibilidade, sem que lhes fosse dada oportunidade de demonstrar o contrário, consoante previsto na jurisprudência desta Corte de Contas.

Por esses motivos, requereu o conhecimento da representação e, em sede de cautelar, a suspensão dos procedimentos tendentes à contratação da empresa declarada vencedora.

Inicialmente, conheci da representação e deferi a medida cautelar com vistas a suspender a licitação, além de determinar a oitiva do Sesc/DF, bem como a adoção das demais medidas saneadoras necessárias ao deslinde do feito.

Naquela oportunidade, estavam presentes os pressupostos para o deferimento da medida acautelatória, tendo em vista que o Sesc/DF estaria na iminência de contratar o Instituto Brasileiro de Educação, Seleção e Tecnologia-IBEST, classificado em 14º lugar na fase de lances, sem que estivesse devidamente caracterizada a regularidade da desclassificação das propostas com preços inferiores.



Segundo a AudContratações, se confirmados os indícios de irregularidades, a contratação poderia ensejar prejuízos aos cofres da entidade contratante, estimados entre de R\$ 180.000,00 e R\$ 597.999,60.

Em resposta à oitiva deste Tribunal, o Sesc/DF informou a suspensão do Pregão Eletrônico 44/2024 e apresentou os elementos que considerou pertinentes, os quais, após análise realizada pela AudContratações, foram considerados incapazes de afastar os seguintes indícios de irregularidade.

Em sua derradeira instrução, a unidade propôs o conhecimento da representação, para que, no mérito, seja considerada parcialmente procedente, com a confirmação da medida cautelar adotada e expedição de ciência ao Sesc/DF, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

Festo este breve resumo, **passo a decidir**.

Anuo ao entendimento da AudContratações, no sentido de que os elementos carreados aos autos pelo Sesc/DF não foram capazes de infirmar os indícios de irregularidade apontados na inicial e que embasaram a medida cautelar que suspendeu o Pregão Eletrônico 44/2024.

Sendo assim, a despeito do cancelamento do aludido certame, confirmo os fundamentos da medida cautelar referendada por este Colegiado, por intermédio do Acórdão 1.157/2024.

No mérito, em virtude da caracterização dos indícios de irregularidade apontados pelo representante, julgo procedente a presente representação.

Por fim, determino a expedição da ciência proposta pela unidade técnica, para que, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315/2022, sejam adotadas medidas internas com vistas a evitar a repetição das irregularidades aqui tratadas nos próximos procedimentos licitatórios realizados pelo Sesc/DF, em especial naquele que porventura venha a ser instaurado para contratação dos serviços previstos no certame que restou cancelado em razão da presente representação.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1998/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.975/2024-1.
- 1.1. Apenso: 017.169/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal (03.288.908/0001-30); Instituto Brasileiro de Educação, Seleção e Tecnologia - Ibest (34.363.482/0001-66).
4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc No Distrito Federal.
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: Glauber de Barros Mesquita.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gantt Administração e Consultoria Empresarial Ltda., contra possíveis irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, conduzido pela Administração Regional do Sesc no Distrito Federal;

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

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

9.2. confirmar a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.157/2024-Plenário;

9.3. dar ciência à Administração Regional do SESC no Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 44/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. inabilitação de licitante por desatendimento de critérios não previstos no edital, em afronta ao art. 16, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do SESC, e aos princípios da transparência e da objetividade, previstos no art. 2º, inciso I, da referida norma;

9.3.2. ausência de parâmetros objetivos no edital para análise da comprovação da prestação de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, contrariando os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo;

9.3.3. desclassificação sumária de propostas em razão da suposta inexecutabilidade, contrariando a Súmula 262 do TCU; e

9.4. dar ciência deste Acórdão à representante, ao Sesc/DF e aos demais interessados.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1998-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 015.377/2023-7

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento e Orçamento



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

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. PROJETOS DE LEI DESTINADO À SUBSTITUIÇÃO DA LEI 4.320/1964. EXAME COMPARATIVO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os respectivos dirigentes (peças 5-7).

“I. INTRODUÇÃO

Trata o presente documento de Relatório de Levantamento – autorizado por meio de despacho de gabinete do relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, de 6 de junho de 2023 – cujo objetivo foi examinar as novas regras orçamentárias e fiscais que possam vir a compor a lei complementar de que tratam os arts. 163, incisos I e V e 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964 e promover uma discussão técnica a partir da análise de riscos e da obtenção de boas práticas sobre o tema.

2. O presente levantamento teve como objetos:

- Projeto de Lei do Senado 295, de 2016, de autoria do Senador Tasso Jereissati, cujo conteúdo estabelece normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

- Projeto de Lei Complementar 25, de 2022, de autoria dos Deputados Felipe Rigoni e Tabata Amaral, cujo conteúdo estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, altera dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável.

3. Essa fiscalização teve como objetivo examinar os conteúdos dos projetos de lei complementar PLP 295/2016 e PLP 25/2021, em tramitação no Congresso Nacional, com vistas a promover uma discussão técnica a respeito das novas regras orçamentárias e fiscais que possam vir a compor a lei complementar de que tratam o art. 163, incisos I e V e o art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964.

4. Para realizar o presente trabalho, a equipe de auditoria buscou como referências normas em vigor e boas práticas relacionadas ao tema de finanças públicas. Entre elas, citam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei 14.436/2022), o Manual Técnico de Orçamento válido para 2023, entre outros.

5. No âmbito das boas práticas, a OCDE estabelece premissas para um arcabouço jurídico relacionado às finanças públicas, que visam garantir uma gestão fiscal responsável, eficiente e transparente, em benefício da sociedade, a saber:



1. **Transparência:** a OCDE defende que a lei de finanças públicas deve garantir a transparência na gestão dos recursos públicos, com a divulgação regular de informações sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos;
 2. **Responsabilidade fiscal:** a OCDE recomenda que a lei de finanças públicas estabeleça regras claras para garantir a responsabilidade fiscal, como limites para o endividamento público e metas para o equilíbrio fiscal;
 3. **Eficiência e eficácia:** a lei de finanças públicas deve garantir a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos, com a avaliação regular dos programas e políticas públicas e a alocação de recursos de forma estratégica e baseada em evidências;
 4. **Participação cidadã:** a OCDE defende que a lei de finanças públicas deve promover a participação cidadã na gestão dos recursos públicos, por meio de mecanismos de consulta e participação social;
 5. **Coerência e consistência:** a lei de finanças públicas deve ser coerente e consistente com outras políticas públicas e objetivos de desenvolvimento, para garantir a integração e a sinergia entre as diferentes áreas de atuação do governo.
6. Desse modo, a equipe buscou analisar os dispositivos, verificando os seguintes aspectos: a) atendimento aos requisitos definidos pela Constituição Federal; b) eficácia na substituição da legislação existente (Lei 4.320/1964); c) aderência às boas práticas de governança e gestão orçamentária; d) cobertura de aspectos fundamentais para a adequada normatização de aspectos financeiros e orçamentários fundamentais; e e) convergência e/ou duplicidade com a legislação vigente.
7. Os principais aspectos que influenciam o risco do trabalho proposto são os destacados adiante.

Risco inerente

8. A promulgação de uma lei complementar que regulamente em caráter geral as finanças públicas demanda, além de amplo e aprofundado conhecimento técnico, muita capacidade política.
9. Por tratar de matérias relevantes e abrangentes, que alcançam todos os entes da Federação, as alterações propostas requerem participação ativa dos atores envolvidos e, portanto, atuação governamental estratégica e organizada. Nesse contexto, a discussão dos projetos de lei apresentados tem sido acompanhada ao longo dos anos por especialistas dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, de tribunais de contas, do Ministério Público, de associações representativas desses segmentos, da sociedade civil e de universidades com experiência nos temas abordados.
10. A esse contexto, acrescentam-se a complexidade do tema, bem como a burocracia que envolve o processo legislativo. Dessa forma, as informações lançadas neste relatório podem não ser acolhidas pelo Parlamento, a quem a Lei Maior atribui a competência para deliberar sobre a referida matéria.

Risco de detecção

11. O risco de detecção para o presente trabalho é influenciado pela complexidade do objeto, que exige da equipe de fiscalização conhecimento especializado que permita aferir a essencialidade da proposta apresentada pelo legislador. Somado a isso, tem-se a amplitude dos dispositivos das normas, que impossibilita uma análise exaustiva das propostas, o que pode acarretar alguma lacuna na análise realizada.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. Definição do problema

13. Embora o consentimento prévio do Parlamento para algumas despesas públicas já tenha sido expresso na Carta Magna inglesa de 1215, o regramento sobre a alocação dos recursos públicos por parte de um Poder Legislativo independente viria a se tornar uma das proposições mais importantes para os estudiosos dedicados à política no período do Iluminismo (Gary Cox, Mark Dincecco. “The Budgetary Origins of Fiscal-Military Prowess”. *Journal of Politics*. p. 25). Montesquieu escreve, em 1748, na obra *Do espírito das leis*, que “se o Poder Executivo estatuir sobre a arrecadação do dinheiro público de outra forma que não a do seu consentimento, não haverá mais liberdade, porque ele se tornará legislativo no ponto mais importante da legislação”. James Madison referiu-se, em *O Federalista*, de 1788, ao poder de dispor sobre recursos públicos como “a mais completa e efetiva arma que uma Constituição pode atribuir aos representantes do povo”. Anteriormente um tema secreto, acessado apenas pelo líder nacional, a questão das finanças públicas ganhou força paulatinamente nos países ocidentais, a partir do século XVII, como instrumento de limitação de tendências autoritárias e de manifestação do consentimento dos governados, por meio de seus representantes.

14. O estudioso inglês Albert Venn Dicey inovou, em 1885, no livro “Direito da Constituição”, ao identificar decididamente o Parlamento como ator central para tratar de matérias relativas à taxação, ao controle e à autorização para as despesas públicas. Ao contrário de juristas ingleses que o precederam, Dicey não equiparava ou cotejava as funções da Coroa e dos representantes nesse campo – para o autor, o “sistema de controle parlamentar” deveria “conferir [ao Legislativo] o controle completo sobre a despesa nacional”. Para Dicey, deveria ser superada a ideia medieval de que a despesa autorizada pelo Parlamento era “propriedade do rei”. Segundo ele, “os métodos segundo os quais os recursos seriam anualmente votados e alocados” pelo Legislativo levariam a uma autorização parlamentar “para cada item de despesa” (William Angus Bateman, “Parliamentary Control Of Public Money”. Dissertação. Gonville and Caius College, Universidade Cambridge. julho de 2018. P. 3-6).

15. Movimentos contemporâneos a esse para a estruturação das finanças públicas também se deram na Alemanha, na França, na Itália e na Espanha. Todavia, após esse impulso inicial, o desenvolvimento das finanças públicas na Europa obedeceu muito mais às particularidades de cada contexto nacional, com base em fundamentos analíticos internos de cada país, de acordo com sua conformação institucional, o que contribuiu para um atraso da internacionalização da disciplina de finanças públicas. Considerando esse quadro, Joseph Schumpeter bem afirmou que “o espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, os bens que sua política é capaz de preparar – tudo isso, e mais, está escrito em sua história fiscal” (Claire Silvant e Javier San Julián Arrupe. *Public Finance in the History of Economics*. p. 4-5).

16. Dessa forma, seja nos países que implementam uma separação de poderes mais rígida, seja naqueles que seguem o modelo Westminster, houve uma preocupação com a participação legislativa no processo de autorização e fiscalização do gasto público. Por outro lado, o século XX foi marcado por um crescimento exponencial do tamanho e da complexidade dos governos, que ganharam novas atribuições, tanto pelo robustecimento do *welfare state*, como em negócios estrangeiros e na gestão de conflitos militares. Esse ambiente contribuiu, na prática, para uma manutenção do protagonismo do Executivo no processo orçamentário. Tal quadro se reverteu nos últimos anos, com a assunção de novos papéis e responsabilidades pelo Legislativo. Essa dinâmica é associada a uma perspectiva de maior restrição fiscal e de identificação de riscos sistêmicos à sustentabilidade das contas públicas, em vista da transformação etária por que passam as sociedades e de demandas por uma orçamentação lastreada no desempenho.

17. A Constituição Federal brasileira estabelece, no § 9º de seu art. 165, que lei complementar deve dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, assim como sobre as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e condições para instituição e

funcionamento de fundos. Além disso o art. 163, incisos I e V, da Constituição Federal prevê a edição de lei complementar que disporá sobre finanças públicas (inciso I) e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (inciso V). Na ausência da referida lei complementar, a Lei 4.320/1964 foi recepcionada como o instrumento legal que cumpre o dispositivo constitucional.

18. Embora exitosa na regulamentação das finanças públicas brasileiras desde 1964, a Lei 4.320/1964 tornou-se parcialmente desatualizada e mesmo inadequada para regular determinados institutos de Direito Financeiro, em virtude de mudanças significativas ocorridas ao longo dos anos. Com vistas a atender o novo contexto e o disposto na Constituição, foi proposto, em 1996, o Projeto de Lei Complementar 135/1996, ao qual foram apensados diversos outros projetos de lei sobre a matéria e sobre o qual muito se discutiu.

19. Novo esforço para aprovação da lei complementar foi feito em maio de 2009, com a proposição, pelo Senador Tasso Jereissati, de novo Projeto de Lei do Senado (PLS) 229. Até o final desse mesmo ano, foram apensados ao PLS 229/2009 os PLSs 175/2009, 248/2009 e 450/2009, que tratavam da mesma matéria, de autoria dos Senadores Raimundo Colombo, Renato Casagrande e César Borges, respectivamente. Com a aprovação dos requerimentos de apensamento, os quatro projetos passaram a tramitar conjuntamente. No entanto, quanto ao PLS 450/2009, a CCJ o julgou prejudicado, uma vez que visava a atender a situação conjuntural da crise econômica internacional vivenciada no exercício financeiro de 2009, que afetava a arrecadação de receitas dos entes da Federação.

20. Ao final do primeiro semestre de 2010, o PLS foi encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), na qual foi designado Relator o Senador Francisco Dornelles. Ao final de 2010, o Senador disponibilizou seu parecer com proposta de novo substitutivo, que, na ocasião, não foi submetido a votação na CAE, em virtude do encerramento da legislatura.

21. Com a nova legislatura iniciada em 2011, novamente o Senador Francisco Dornelles foi designado relator do PLS, disponibilizando, em junho de 2012, outro parecer. Em maio de 2016 o parecer foi aprovado pela CAE e em junho o substitutivo foi aprovado no Senado Federal e remetido para revisão na Câmara dos Deputados como PLP 295/2016, onde segue aguardando a Criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora.

22. Em março de 2022, o Deputado Felipe Rigoni, em coautoria com a Deputada Tabata Amaral, apresentou à Câmara dos Deputados o PLP 25/2022, sendo este apensado ao PLP 295/2016. O projeto apresentado encontra-se atualmente sujeito à apreciação do Plenário com regime de tramitação prioritário.

23. Como se pode perceber, a despeito dos esforços e de todo o tempo já decorrido, as tentativas anteriores não foram exitosas e as mais recentes ainda não lograram alcançar seus objetivos, o que atesta as dificuldades de se chegar a um consenso sobre o tema e demonstra a sua complexidade. A lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal abarca várias áreas de conhecimento, regulamenta aspectos de grande relevância e abrangência para a administração pública, envolve órgãos de interesses variados e estabelece regras para as três esferas de governo.

24. Desde 2009, o Tribunal de Contas da União tem atuado sobre o tema, por meio da participação em reuniões e debates e por meio da realização de estudos com informações técnicas capazes de subsidiar a discussão sobre os projetos em tramitação. Nessa esteira, as duas minutas de substitutivo apresentadas pelo Senador Francisco Dornelles, ao final de 2010 e em junho de 2012, foram analisadas por auditores desta Corte de Contas, no âmbito de grupos de trabalho criados especificamente para esse fim, por meio da Portaria CCG 11/2011 e da Portaria Conjunta-Adplan/Semag 2/2012.



25. À primeira vista, o PLP 295/2016 e o PLP 25/2022 trouxeram modificações significativas em relação ao texto apresentado anteriormente pelo PLS 229/2009, apresentando uma proposta muito mais concisa e objetiva que a original. No entanto, alguns pontos merecem exame cuidadoso, principalmente no tocante a possíveis lacunas legislativas. Nesse sentido, e no intuito de se contribuir com as discussões que serão travadas no Congresso Nacional em torno dos projetos supracitados, entendeu-se necessário o aprofundamento da análise de seus dispositivos, de forma a contribuir para que a Nova Lei de Finanças finalmente entre em vigor, trazendo mais segurança jurídica para a gestão pública e para a sociedade.

II.2. Delimitação do objeto

26. O projeto de lei PLP 295, encaminhado para revisão da Câmara dos Deputados em 21 de junho de 2016, traz a seguinte estrutura:

TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES (1º a 3º)
TÍTULO II DO PLANEJAMENTO
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (4º e 5º)
CAPÍTULO II DO PLANO PLURIANUAL (6º ao 9º)
CAPÍTULO III DA APRECIÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (10 e 11)
TÍTULO III DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
CAPÍTULO I DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (12 e 13)
CAPÍTULO II DA APRECIÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (14 e 15)
CAPÍTULO III DO ORÇAMENTO ANUAL
SEÇÃO I Disposições Gerais (16 a 18)
SEÇÃO II Da Abrangência e do Conteúdo dos Orçamentos (19 a 26)
CAPÍTULO IV DA APRECIÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL (27 a 30)
CAPÍTULO V DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO ANUAL (31 e 32)
TÍTULO IV DA EXECUÇÃO
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (33)
CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO DA DESPESA (34 a 41)
CAPÍTULO III DOS PROCEDIMENTOS QUANTO À EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS (42 e 43)
CAPÍTULO IV DO RECONHECIMENTO E DO PAGAMENTO DE OBRIGAÇÃO DE EXERCÍCIO ANTERIOR (44 a 46)
TÍTULO V DOS CLASSIFICADORES ORÇAMENTÁRIOS
CAPÍTULO I DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA (47)
CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA (48 a 55)
TÍTULO VI DOS FUNDOS (56 e 57)
TÍTULO VII DA CONTABILIDADE
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (58 e 59)
CAPÍTULO II DA CONTABILIDADE PATRIMONIAL (60)
CAPÍTULO III DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (61)
CAPÍTULO IV DA CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS (62 e 63)
CAPÍTULO V DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE (64)
TÍTULO VIII DO CONTROLE, DOS CUSTOS E DA AVALIAÇÃO
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (65 e 69)

CAPÍTULO II DO CONTROLE INTERNO (70 a 72)

CAPÍTULO III DO CONTROLE EXTERNO (73)

CAPÍTULO IV DO CONTROLE SOCIAL (74)

CAPÍTULO V DAS INFORMAÇÕES DE CUSTOS (75)

CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS (76)

TÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS (77 a 81)

27. O Relatório Final da Comissão de Assuntos Econômicos (Parecer 505/2016) – relator: Senador Ricardo Ferraço – que apresentou Substitutivo ao Projeto de Lei 229/2009, expõe os seguintes aspectos estruturantes e premissas do PLP 295/2016:

- Redução do nível de detalhamento dos dispositivos, de forma a preservar alguma flexibilidade aos entes da Federação, bem como eliminar matéria de menor amplitude, que possa ser tratada por lei ordinária ou pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dos entes da Federação;
- Inclusão de capítulo para tratar do disciplinamento previsto no art. 165, § 9º, inciso III, da Constituição Federal, dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabeleceu o regime de execução obrigatória das emendas individuais aprovadas pelo Congresso Nacional;
- Retirada de alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal relacionadas às regras que pudessem ser caracterizadas como tipicamente relacionadas ao controle da gestão, alterando somente assuntos que tratassem dos processos e procedimentos relacionados ao ciclo de gestão das finanças públicas;
- Antecipação do prazo de envio e apreciação do PPA para torná-lo igual ao da LDO. “Para possibilitar essa antecipação, o PPA deve ser simplificado, e ter por base o programa de governo apresentado pelo candidato vitorioso a cargo majoritário no Poder Executivo”;
- Instituição de metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, revisão independente, seleção, implementação, ajuste, operação e avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos, a exemplo de boas práticas internacionais na gestão dos investimentos públicos;
- Reforço do papel da LDO como instrumento de ligação entre o médio e curto prazo, ao estabelecer que o governo defina no Anexo de Metas Fiscais, que acompanha a LDO, o espaço fiscal para a inclusão de novos projetos de investimento em cada um dos quatro anos subsequentes ao que ela se refere;
- Fixação na LDO da previsão de receitas primárias, a ser usada durante toda a tramitação do projeto de LOA no Poder Legislativo, ou seja, a previsão de receitas primárias que o Poder Legislativo aprovar na LDO deverá ser mantida no projeto de LOA e eventuais acréscimos nas estimativas das receitas identificados durante a tramitação legislativa do projeto de lei orçamentária deverão ser incorporados à reserva de contingência;
- Melhoria da compreensão pelo cidadão comum da informação contida na lei orçamentária (sem perda de informação técnica), ao definir que eventuais acréscimos nas estimativas das receitas identificados durante a tramitação legislativa do projeto de lei orçamentária deverão ser incorporados à reserva de contingência, tornando a Lei mais simplificada;



- Estabelecimento de procedimentos mais restritivos aos entes quanto à inscrição de despesas em restos a pagar, exigindo-se que, em cada exercício financeiro, a inscrição seja limitada à disponibilidade de caixa verificada por vinculação de recursos;
- Eliminação da parte referente à dívida pública (e à dívida ativa), por entender que o assunto já é disciplinado no âmbito da LRF;
- Inserção dos princípios de economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade para o exercício do controle;
- Aprimoramento do sistema de custos, de forma a possibilitar a geração periódica de informações de custos, com o intuito de subsidiar decisões quanto ao aperfeiçoamento da gestão, observando as orientações e procedimentos emitidos pelo Poder Executivo;
- Atribuição ao Poder Executivo da União do papel de estabelecer metodologias, conceitos, normas e procedimentos que orientarão o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e sua articulação com ciclo orçamentário, buscando a convergência entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

28. O PLP 25/2022, apresentado ao Senado Federal no ano de 2022, traz a seguinte estrutura:

TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES (1º e 2º)
TÍTULO II DO PLANEJAMENTO
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (3º e 4º)
CAPÍTULO II DO PLANO DE GOVERNO (5º)
TÍTULO III DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (6º)
CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (7º e 8º)
CAPÍTULO III DA APRECIACÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (9º)
CAPÍTULO IV DO ORÇAMENTO ANUAL
SEÇÃO I Disposições Gerais (10 a 12)
SEÇÃO II Da Abrangência e do Conteúdo dos Orçamentos (13 a 18)
CAPÍTULO V DA APRECIACÃO DO ORÇAMENTO ANUAL (19 a 22)
CAPÍTULO VI DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO ANUAL (23 a 25)
TÍTULO IV DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (26)
CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (27 a 35)
CAPÍTULO III DO RECONHECIMENTO E DO PAGAMENTO DE OBRIGAÇÃO DE EXERCÍCIO ANTERIOR (36 a 38)
TÍTULO V DOS CLASSIFICADORES ORÇAMENTÁRIOS
CAPÍTULO I DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (39)
CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (40 a 47)
TÍTULO VI DOS FUNDOS PÚBLICOS (48 a 50)
TÍTULO VII DA CONTABILIDADE
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (51 e 52)
CAPÍTULO II DOS RELATÓRIOS CONTÁBEIS (53)
CAPÍTULO III DA CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS (54 e 55)
CAPÍTULO IV DO SISTEMA DE CONTABILIDADE (56 e 57)
TÍTULO VIII DO CONTROLE, DOS CUSTOS E DA AVALIAÇÃO



CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS (58 e 61)
 CAPÍTULO II DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (62 e 63)
 CAPÍTULO III DO CONTROLE EXTERNO (64)
 CAPÍTULO IV DO CONTROLE SOCIAL (65)
 CAPÍTULO V DAS INFORMAÇÕES DE CUSTOS (66)
 CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (67 a 69)

TÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

CAPÍTULO I DAS ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (70)

CAPÍTULO II DEMAIS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS (71 a 76)

29. Ao final do texto do projeto, os autores do PLP 25/2022 apresentam as premissas que justificam o desenvolvimento e o conteúdo da proposta:

- O processo orçamentário dever respeitar os pressupostos da gestão fiscal responsável, bem como buscar atingir os melhores níveis de qualidade do gasto público;
- O planejamento da Administração Pública deve ser permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável;
- Apresentação do Plano de Governo, que deverá expor a situação do País e definir as diretrizes, os objetivos e as metas prioritárias da administração pública federal;
- Formulação da estratégia federal de desenvolvimento, formulada com horizonte prospectivo de no mínimo de dez anos e acompanhada de indicadores-chave de desempenho que permitam mensurar o progresso da nação, preferencialmente de forma comparativa com indicadores internacionais de desenvolvimento;
- A preocupação com a viabilização do investimento público, especialmente com relação a projetos que demoram mais de um exercício financeiro para serem executados;
- A busca pela convergência das normas brasileiras às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público;
- A consonância e harmonia com a responsabilidade na gestão fiscal e a ação planejada e transparente preconizada na Lei Complementar nº 101/2000;
- A existência de um sistema de custos que possibilite a mensuração, o controle e a avaliação dos objetos de custos de acordo com sua relevância no processo de tomada de decisões;
- O monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma sistematizada, integrada e contínua;
- A criação de uma nova Instituição Fiscal Independente – IFI, vinculada ao Congresso e não mais ao Senado Federal, destinada a acompanhar o desempenho de indicadores fiscais e orçamentários determinantes para o equilíbrio de longo prazo no setor público.

II.3. Marco regulatório

30. As finanças públicas e as normas do Direito Financeiro encontram suas principais balizas normativas na Constituição Federal de 1988. O art. 24, incisos I e II; e §§ 1º a 4º submete as normas de Direito Financeiro no Brasil ao regime da legislação concorrente, atribuindo à União a competência para fixar as normas gerais financeiras e aos estados e ao Distrito Federal a competência suplementar para legislar sobre o assunto.

31. Cumpre esclarecer que as normas gerais são aquelas veiculadoras de critérios ou institutos, de importância estrutural para a ordem jurídica, a serem observados de maneira uniforme por todos os níveis da Federação. As leis nacionais são aquelas aplicáveis a todas as ordens jurídicas parciais da Federação (federal, estaduais, distrital e municipais). Em regra, as normas gerais são veiculadas por leis nacionais.
32. Ademais, a CF/1988 destinou um capítulo inteiro para tratar do tema. Assim, os artigos 163 a 169 estabelecem regras e balizas para as finanças públicas no Brasil.
33. Além da Constituição, o arcabouço jurídico conta com duas principais leis nacionais veiculadoras de normas gerais de direito financeiro: a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).
34. A Lei 4.320/1964 estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Trata-se de uma lei de abrangência nacional que possui o *status* de lei complementar em função do fenômeno da recepção, sendo, portanto, materialmente complementar e formalmente ordinária.
35. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei complementar de abrangência nacional que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
36. Além disso, há três leis orçamentárias no Brasil:
- a) Lei do Plano Plurianual (PPA): lei do planejamento de médio prazo para um período de quatro anos que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
 - b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): lei anual que compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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;
 - c) Lei Orçamentária Anual (LOA): lei anual que compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;
37. Existem também as leis de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), que são aprovadas ao longo do exercício financeiro para realizar ajustes na lei orçamentária em vigor e viabilizar a realização de despesas não autorizadas originalmente - normalmente os créditos extraordinários são abertos por meio de medidas provisórias, no caso da União.
38. O formato, os prazos e a vigência das três primeiras leis referidas são regulados no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
39. Cabe ressaltar que existe uma relação de vinculação entre as leis orçamentárias, ou seja, o PPA vincula a LDO, a LOA e as leis de créditos adicionais. Já a LDO condiciona a LOA e as leis de créditos adicionais. E a LOA obriga as leis de créditos adicionais. Assim, temos uma especial vinculação entre as leis ordinárias orçamentárias não observada entre as leis ordinárias normalmente.

Tabela 1 - Resumo ordenamento jurídico sobre finanças públicas

Norma	Abrangência	Espécie normativa
CF/88 (art. 24, incisos I e II, §§ 1º a 4º, art. 163 a 169)	Nacional	Norma Constitucional
Lei 4.320/1964 e LRF	Nacional	Lei Complementar
PPA, LDO e LOA	Federal, Estadual, Distrital e Municipal	Lei Ordinária

Fonte: Elaboração própria

II.4. Objetivos-chave

40. Para melhor entender os objetivos-chave das propostas legislativas em análise, replicam-se na tabela abaixo as suas respectivas ementas e o artigo 1º, das disposições preliminares:

Tabela 2 - Ementas e Disposições Preliminares

Projeto de lei	PLP 295/2016	PLP 25/2022
Ementa	Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.	Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.
Disposições preliminares (art. 1º)	Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e de suas alterações e estabelece normas de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º,	Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, 165, § 9º, da Constituição Federal. § 1º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 2º Nas referências a ente da Federação, União, Estado, Distrito

	da Constituição Federal. § 1º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município. § 2º Nas referências a ente da Federação, União, Estado, Distrito Federal, Município, Tribunais de Contas, empresa controlada, empresa estatal dependente e receita corrente líquida, adota-se o entendimento constante dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. § 3º A cooperação entre os entes da Federação quanto à adoção dos processos e procedimentos definidos nesta Lei Complementar será promovida pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno do Poder Executivo federal e, conforme estabelece o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, apoiada por conselho de gestão fiscal.	Federal, Município, Tribunais de Contas, empresa controlada e empresa estatal dependente, adota-se o entendimento constante dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. § 3º A cooperação entre os entes da Federação quanto à adoção dos processos e procedimentos definidos nesta Lei Complementar será promovida pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno do Poder Executivo federal e, conforme estabelece o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, apoiada por conselho de gestão fiscal.

Fonte: Elaboração própria

41. Os dois projetos buscam cumprir as determinações do art. 163, incisos I e V da Constituição Federal dispondo sobre finanças públicas (inciso I) e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (V), além de cumprir as determinações do § 9º do artigo 169. Segundo a ementa do PLP 295/2016, a lei estabelecerá “normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública”. Já na ementa do PLP 25/2022, a lei estabelecerá “normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública”, com o objetivo de “fortalecer a gestão fiscal responsável”.

42. O art. 1º do PLP 295/2016 estabelece o papel da Lei com base na cópia dos incisos I e II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. No entanto, embora o legislador não cite o inciso III, que estabelece a regulamentação de aspectos relacionados à execução obrigatória de emendas individuais e de bancada (§§ 11 e 12 do art. 166), o art. 25 do Projeto traz as primeiras regulamentações em relação ao tema.

43. Já o art. 1º do PLP 25/2022 afirma que a lei estabelece normas gerais de finanças públicas, não copia o texto da CF/1988 e remete aos artigos da Constituição que a preveem. Em que pese haja algumas diferenças entre as propostas, ficam claros os objetivos de ambos os projetos de atender aos requisitos constitucionais estabelecidos no art. 165, § 9º, incisos I e II.

44. Além disso, cabe ressaltar que ambos os projetos obrigam os entes federativos ao cumprimento da Lei, adotam as definições da LRF para ente da Federação, União, estado, Distrito Federal, município, Tribunal de Contas, empresa controlada e empresa estatal dependente, e estabelecem a promoção da cooperação entre os entes da Federação para adoção dos processos e procedimentos definidos na Lei.

II.5. Público-alvo e grupos de interesse

45. Conquanto as finanças públicas sejam tema que impacta, ainda que indiretamente, toda a população, talvez o grupo que mais seja afetado pelas propostas de mudanças de legislação aqui tratadas são os órgãos públicos responsáveis pela gestão financeira, orçamentária e contábil nas distintas esferas de governo.

46. Por tratarem de matérias relevantes e abrangentes, os projetos em tramitação têm sido, ao longo do tempo, acompanhados por especialistas dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, de tribunais de contas, do Ministério Público, de associações representativas desses segmentos, da sociedade civil e de universidades com experiência nos temas abordados.

47. Não obstante, os principais atores responsáveis pela promulgação da nova lei de finanças públicas são os próprios autores dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, bem como os demais parlamentares, responsáveis por votar a proposta. Além deles, estão os representantes do Poder Executivo federal, principalmente os representantes da Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda, que também participam ativamente do processo de discussão e aprovação legislativa sobre o tema.

II.6. Aspectos orçamentários e financeiros

48. Conforme apresentado anteriormente, os projetos de lei aqui analisados buscam estabelecer normas gerais de finanças públicas, com foco no planejamento, orçamento, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, de forma a atender os arts.163, incisos I e V, e 165, § 9º, da Constituição Federal.

49. Nesse sentido, o universo tratado pelas propostas legislativas engloba um conjunto amplo de recursos públicos, tais como, receitas e despesas orçamentárias, balanço patrimonial, informações sobre fundos, entre outros.

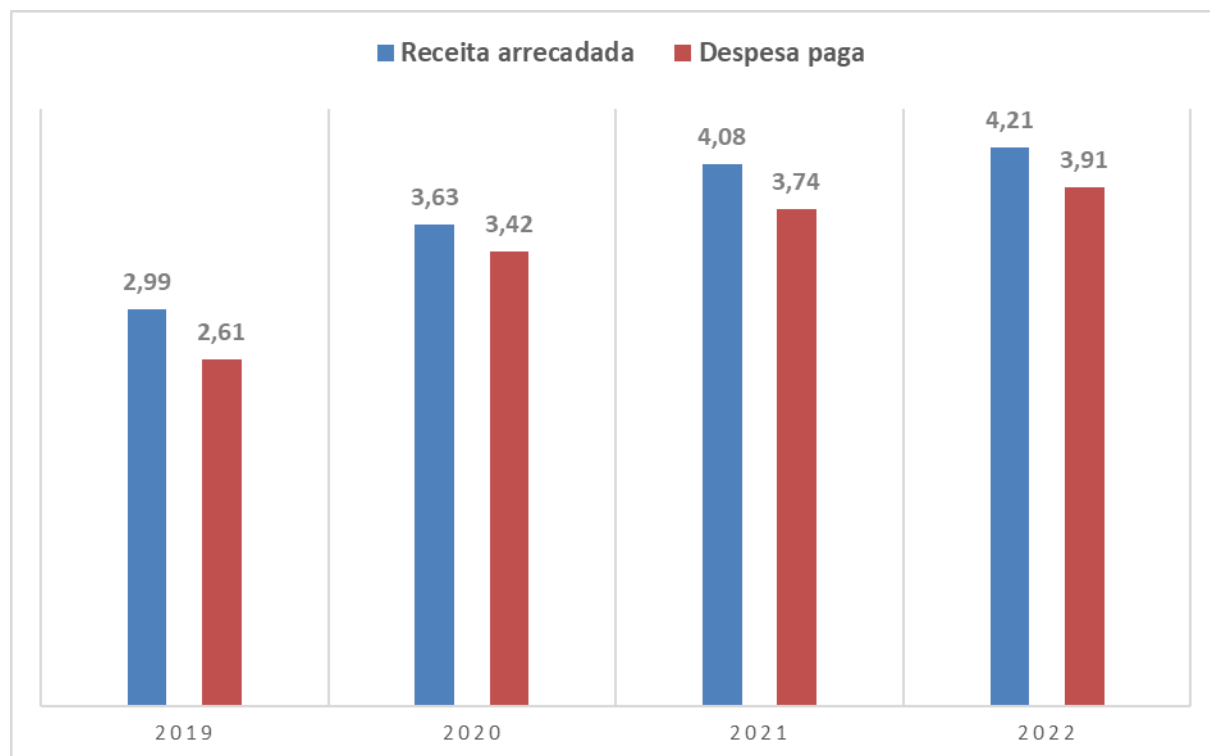
50. Para compreender a materialidade do objeto tratado neste relatório, levantaram-se os orçamentos da União nos últimos cinco anos (tabela 3), cuja soma superou o montante de 20 trilhões de reais em receitas estimadas e despesas fixadas, considerando os Orçamentos Fiscal (OF) e da Seguridade Social (OSS).

Tabela 3 - Receitas e despesas públicas nos últimos cinco anos (OF + OSS)

Exercício	LOA	Valor
2019	Lei 13.808/2019	R\$ 3.262.209.303.823,00
2020	Lei 13.978/2020	R\$ 3.565.520.100.068,00
2021	Lei 14.144/2021	R\$ 4.181.004.169.000,00
2022	Lei 14.303/2022	R\$ 4.730.024.789.081,00
2023	Lei 14.535/2023	R\$ 5.201.902.145.481,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados das leis orçamentárias anuais de 2019 a 2023

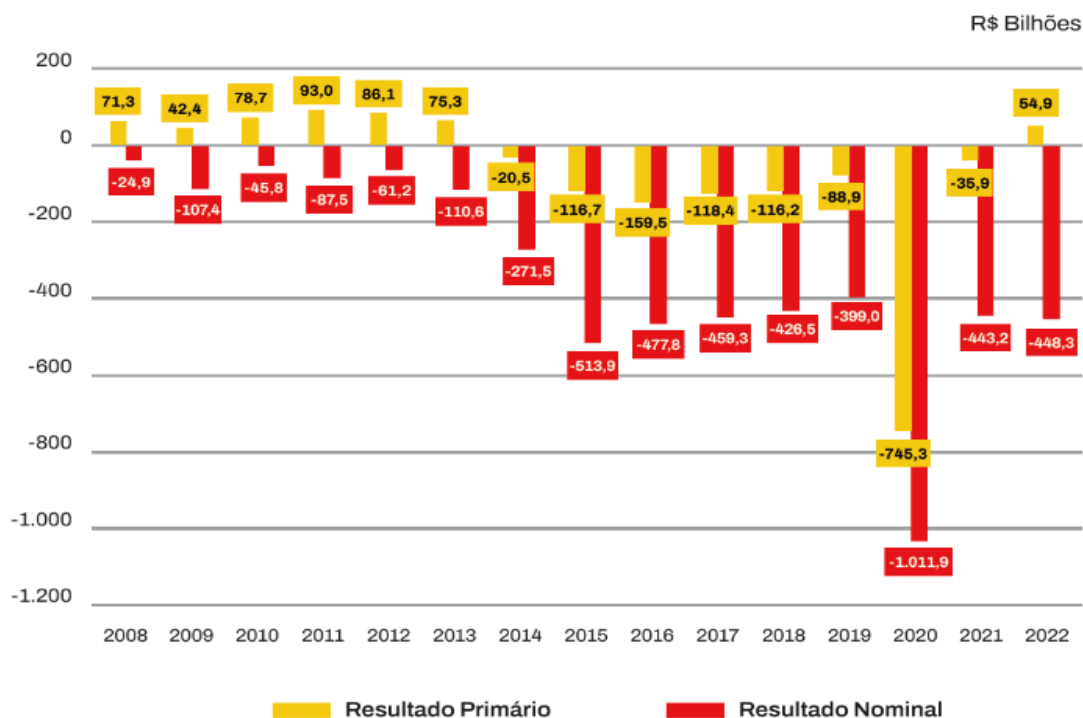
Gráfico 1 - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (em trilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência - <https://portal.datransparencia.gov.br/orcamento>

51. Em relação à situação fiscal, o gráfico seguinte apresenta a trajetória do resultado primário desde 2008, em que é possível observar o impacto da pandemia de Covid-19 no exercício de 2020.

Gráfico 2 - Resultado Nominal e Primário do Governo Federal – de 2008 a 2022



Fonte: Parecer Prévio sobre Contas do Presidente da República 2022 – Tribunal de Contas da União

52. No tocante às informações patrimoniais, o Patrimônio Líquido da União, em dezembro de 2021, era equivalente a R\$ 6,29 trilhões, conforme resultado apresentado pela auditoria financeira do Tribunal de Contas da União no Balanço Geral da União (BGU) de 2021 (tabela 3).



Figura 1 - Balanço Patrimonial 2021

		R\$ milhões			
ATIVO	31/12/2021	31/12/2020	PASSIVO	31/12/2021	31/12/2020
ATIVO CIRCULANTE	2.089.640	1.731.057	PASSIVO CIRCULANTE	1.946.607	1.946.607
Caixa e Equivalentes	1.831.413	1.546.339	Obrigações Trab. Prev. Assist. Curto Prazo	95.343	84.104
Créditos Curto Prazo	219.966	154.671	Empréstimos e Financ. Curto Prazo	1.697.115	1.708.285
Demais Créditos e valores de curto prazo	-	-	Fornec. e Contas a Pagar Curto Prazo	6.432	5.104
Investimentos e aplicações temporárias a Curto Prazo	2	3.468	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	53	44
Estoques	26.334	26.334	Obrigações repartição a outros entes	8.120	1.774
Ativos Não Circulantes Mantidos para Venda	127	129	Provisões Curto Prazo	169.752	73.454
VPD Pagas Antecipadamente	156	116	Demais Obrigações Curto Prazo	96.502	73.843
ATIVO NÃO CIRCULANTE	4.204.413	3.971.040	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	9.387.536	8.200.193
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.925.671	1.862.189	Obrigações Trab. Prev. Assist. Longo Prazo	7.943	2.954
Investimentos	504.994	470.122	Empréstimos e Financ. Longo Prazo	5.949.420	5.230.969
Imobilizado	1.761.356	1.629.160	Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	587	970
Intangível	12.392	9.568	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	36	68
Diferido	-	-	Provisões Longo Prazo	3.331.126	2.847.102
			Demais Obrigações a Longo Prazo	98.421	118.128
			Resultado Diferido	2	2
			PATRIMÔNIO LÍQUIDO	(5.166.800)	(4.444.703)
			Patrimônio Social/Capital Social	7.411	6.950
			AFAC	201	230
			Reservas de Capital	17	17
			Ajuste de Avaliação Patrimonial	1	1
			Reservas de Lucros	-	19
			Demais Reservas	398	183
			Resultados Acumulados	(5.173.434)	(4.450.709)
			(-) Ações/Cotas em tesouraria	(1.394)	(1.394)
TOTAL DO ATIVO	6.294.053	5.702.097	TOTAL PASSIVO + PATRIMÔNIO LÍQUIDO	6.294.053	5.702.097

Fonte:

Parecer Prévio sobre Contas do Presidente da República 2021 – Tribunal de Contas da União

53. Embora as informações acima sejam diretamente relacionadas aos tópicos regulamentados pelos projetos de lei supracitados, outros aspectos financeiros, orçamentários, econômicos e sociais serão afetados pela norma que vier a entrar em vigor. Entre eles, citam-se o equilíbrio fiscal, o nível de endividamento público, o risco país, bem como os resultados das políticas financiadas e controladas pelo Estado.

54. Diante da materialidade e da relevância dos temas tratados nas propostas legislativas apresentadas, a aprovação da nova lei deve ser precedida de minuciosa análise de seus dispositivos, apresentada no tópico a seguir.

II.7. Metodologia

55. Com vistas a suscitar questões que merecem discussão a respeito da Nova Lei de Finanças Públicas, a equipe técnica buscou realizar análise dos Projetos de Lei em tramitação legislativa (PLP 295/2016 e PLP 25/2022) com base no exame dos seguintes aspectos: a) atendimento aos requisitos definidos pela Constituição Federal; b) aderência às boas práticas de governança e gestão orçamentária; c) eficácia na substituição da legislação existente (Lei 4.320/1964); d) cobertura de aspectos fundamentais para a adequada normatização de aspectos financeiros e orçamentários fundamentais; e e) convergência e/ ou duplicidade com a legislação vigente.

56. À luz de tais premissas, os auditores desenvolveram suas análises e organizaram suas ideias por meio do agrupamento temático dos dispositivos, divididos da seguinte maneira:

CONCEITOS GERAIS

Disposições Preliminares

**Conceitos**

Exercício financeiro

Aplicação do princípio da unidade de tesouraria

Ordenador de despesa

Fases da execução da despesa

Classificação da receita orçamentária

Classificação da despesa orçamentária

Suprimento de fundos

Restos a pagar

Despesas de exercícios anteriores

Fundos públicos

Prorrogação de prazo

Autógrafos das leis

LOA

Conteúdo do orçamento (LOA)

Detalhamento Orçamento Seguridade Social

Composição do PLOA

Vinculação da LOA a princípios e normas

Encaminhamento do PLOA

Propostas parciais

Precatórios

Reserva de Contingência

Regras Execução Provisória da LOA

Despesas anuladas e dívida ativa

PPA E INVESTIMENTOS

Planejamento

Plano Plurianual

Projetos de investimentos plurianuais

Investimentos

Compatibilidade entre contratos LOA e PPA

LDO

Conteúdo da LDO

Eficácia da LDO

Apreciação da LDO

Emenda à LDO

EMENDAS PARLAMENTARES E PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Créditos adicionais

Apreciação do PLOA e emendas

Emendas impositivas (execução obrigatória)

**REGRAS PARA EXECUÇÃO DA DESPESA**

Programação e execução da despesa
Limitação de despesas
Regra de Ouro
Dívida pública
Despesas com pessoal
Auxílio financeiro/ transferências
Subvenções

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Controle da Execução Orçamentária
Controle interno
Controle externo
Controle social
Avaliação de políticas e programas
Obras e serviços com indícios de irregularidades
Transparência
Sistemas de informação
Julgamento das contas do PR

CONTABILIDADE

Disposições gerais da Contabilidade
Contabilidade patrimonial
Demonstrações contábeis
Consolidação das contas públicas
Autarquias e outras entidades
Sistema de Contabilidade
Responsabilização dos agentes de contabilidade
Informações de custos

ALTERAÇÕES NA LRF

Regras para atendimento da LRF
RREO

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

57. Os projetos de lei foram discutidos pela equipe técnica, de forma a examinar os dispositivos à luz do arcabouço jurídico de direito financeiro e gestão fiscal atualmente vigente, com especial atenção às normas constitucionais. Procurou-se levantar eventuais lacunas, duplicidades e/ou inconsistências com os demais normativos atinentes à matéria, buscando-se sempre interpretar os dispositivos dos projetos de lei segundo os princípios que regem a administração pública e as normas voltadas para a gestão fiscal responsável. Ademais, intentou-se considerar as diferentes realidades dos entes da Federação, sem perder de vista o princípio federativo.

58. Ressalte-se, entretanto, que o exame da equipe técnica, embora abrangente, não foi exaustivo. Além disso, há que se considerar que o foco da análise, voltado para o controle externo da União, abarca apenas parte da complexidade dos temas.



59. Com vistas a enriquecer o trabalho, foi realizado no dia 20/6/2023 painel de discussão com representantes do Senado Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal e Sociedade Civil. O painel, com o objetivo de discutir avanços, riscos, lacunas e oportunidades de melhoria identificados na estrutura normativa de planejamento e orçamento do Brasil em vista dos referidos projetos de lei, contou com a presença do corpo técnico do TCU e dos seguintes especialistas em finanças públicas:

1. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Consultora de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal;
2. Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, Subsecretário de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional;
3. Geraldo Julião Júnior, coordenador do Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais – representante da sociedade civil;
4. Victor Reis de Abreu Cavalcanti, Coordenador-Geral do Processo Orçamentário da Secretaria de Orçamento Federal;
5. Diego Cota Pacheco, Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

60. Cumpre ressaltar que as discussões do evento alcançaram os mais diversos aspectos relacionados à Nova Lei Geral de Finanças Públicas, desde temas específicos de alta tecnicidade até os desafios políticos para aprovação da lei complementar. As contribuições dos painelistas foram de enorme valia para subsidiar as análises realizadas neste trabalho e enriqueceram sobremaneira a construção deste relatório.

61. A partir dos estudos realizados e das reflexões provocadas pelo painel, a equipe técnica buscou enfatizar aspectos relevantes (positivos e negativos) apresentados pelos projetos a serem levados em conta durante as discussões no Congresso Nacional, em especial, possíveis repercussões e riscos para a gestão das finanças públicas.

62. Cabe esclarecer que as observações apresentadas neste relatório são pontuais, não modificam nem corroboram os parâmetros adotados para tratamento das diversas demandas que os projetos buscam responder, pois não é papel do controle externo corroborar ou rechaçar essa ou aquela forma de tratar a matéria legislativa, tampouco propor uma terceira visão, procedimentos afetos à atividade legiferante, e não ao controle.

63. As propostas de mudanças aqui trazidas buscam fomentar a reflexão e a discussão sobre alguns riscos verificados nos PLPs 295/2016 e 25/2022: eventuais inconstitucionalidades, inconsistências ou imprecisões que possam acarretar interpretações errôneas ou que fragilizem o controle externo, a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal. Registre-se que, a despeito disso, são perceptíveis os importantes avanços que o texto sinaliza ao tratar de várias matérias, e sua pertinência ao abordar as principais questões que inquietam aqueles que lidam com as finanças públicas no seu cotidiano.

64. Ratificou-se a impressão de que os projetos de lei são complexos, envolvem regras para as três esferas de governo, lidam com uma série de atores com interesses específicos e, até então, não têm sido exitosos em alcançar o consenso em relação às questões relevantes. Essa falta de êxito pode ser retratada tanto pela não aprovação de projetos anteriores, quanto, em relação aos projetos atuais, pelas idas e vindas que vêm ocorrendo desde os projetos iniciais até o mais recente. Ainda assim, no entendimento da equipe técnica, é exatamente a sua complexidade que exige a contribuição de diversos atores, pois cada setor traz consigo a experiência e peculiaridades específicas de sua área. É nesse contexto que se insere este trabalho. Não se pretende, de forma alguma, esgotar a discussão do

tema, mas fornecer subsídios embasados no olhar do controle externo, com o intuito de contribuir para a exitosa aprovação da lei complementar que regulamentará as finanças públicas brasileiras.

65. Passa-se, a seguir, à análise, primeiramente geral e, posteriormente detalhada, dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022.

III. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI

66. Conforme exposto anteriormente, a análise dos projetos de lei foi realizada por meio de agrupamentos temáticos, os quais estão tratados detalhadamente nesta seção.

III.1. Disposições Preliminares e Conceitos

67. Esta seção busca analisar os aspectos conceituais presentes nos projetos de lei, comparando-os com a Lei 4.320/1964.

<u>Lei 4.320/1964</u>	<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no <u>art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal</u> .	Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e de suas alterações e estabelece normas de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º, da Constituição Federal.	Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, 165, § 9º, da Constituição Federal.

68. Ao comparar o item das disposições preliminares, percebe-se que PLP 295/2016 vai além do disposto na Lei 4.320/1964, no sentido de atender o disposto nos incisos I e II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, reproduzidos *in verbis*:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

69. Cumpre observar que o legislador optou por não englobar o inciso III, que estabelece a regulamentação de aspectos relacionados à execução obrigatória de emendas individuais e de bancada (§§ 11 e 12 do art. 166), tampouco menciona os aspectos requisitados no art. 168, *caput*, da CF/1988.

70. As disposições preliminares do PLP 25/2022 atribuem à Nova Lei o papel de estabelecer normas gerais de finanças públicas. Diferentemente do PLP 295/2016, não copia o texto da CF/1988, mas se ampara nos artigos da Constituição que preveem a criação da lei complementar (arts. 163, incisos I e V, 165, § 9º).

71. Ambos os projetos obrigam os entes federativos ao cumprimento da Lei, adotam as definições da LRF para ente da Federação, União, Estado, Distrito Federal, Município, Tribunal de Contas, empresa controlada e empresa estatal dependente, e estabelecem a promoção da cooperação entre os entes da Federação para adoção dos processos e procedimentos definidos na Lei.

72. No seu art. 2º, o PLP 295/2016 conceitua diversos elementos fundamentais contidos no texto da Lei, tais como, diretrizes, programa, ação orçamentária, projeto, receita corrente e de capital etc.



73. No seu art. 2º, o PLP 25/2022, já no *caput* realça a obrigação do gestor público de buscar, além da gestão fiscal responsável, a qualidade do gasto público, sendo esta norteadada pelo planejamento e subsidiada pela avaliação de desempenho. Nesse sentido, os conceitos apresentados também definem termos relacionados ao desempenho governamental, tais como, economicidade, eficiência, efetividade, indicador de desempenho, entre outros. Observa-se, portanto, que o PLP 25/2022 mantém, em quase sua totalidade, os conceitos apresentados pelo PLP 295/2016 que se vinculam a aspectos orçamentários propriamente ditos e acrescenta conceitos relacionados a desempenho e eficiência alocativa.

74. Além disso, cabe observar que provavelmente devido à ausência de modernização da Lei 4.320/1964, um conjunto de conceitos vem sendo previsto anualmente nas LDOs da União, o que não será mais necessário uma vez aprovada uma nova lei complementar de finanças públicas, nos termos propostos pelos PLPs.

75. A seguir, empreende-se análise individual da regulamentação de elementos importantes para as finanças públicas presentes nos projetos de lei.

Exercício Financeiro

76. Ambos os projetos mantiveram o conceito de exercício financeiro exposto na Lei 4.320/1964 (art. 3º do PLP 295/2016 e art. 6º do PLP 25/202), que coincidirá com o ano civil. Também permanece a aplicação do regime de caixa para as receitas e regime de competência para as despesas, **para fins de elaboração e execução da lei orçamentária.**

Aplicação do princípio da unidade de tesouraria

77. O princípio da unidade está previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964 e, de forma bastante clara, no seu art. 56, que estabelece que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

78. Os projetos de lei conceituam e atribuem o princípio da unidade de tesouraria ao recebimento e a movimentação de recursos relativos às receitas orçamentárias (art. 33 do PLP 295/2016 e art. 26 do PLP 25/2022).

79. No PLP 25/2022 (art. 26, § 1º), há a adição de eventuais subcontas no conceito de unidade de tesouraria e, o § 3º do mesmo artigo possibilita a autorização excepcional da movimentação de recursos por intermédio de outras contas. Considerando a necessidade de flexibilização que possibilite a operacionalização da execução orçamentária, entende-se que o art. 26 do PLP 25/2022 avança ao regulamentar aspectos que já vêm ocorrendo na prática.

Ordenador de despesa

80. A Lei 4.320/1964 não inclui o conceito de ordenador de despesa, mas atribui, em seus arts. 58 e 64, os papéis da autoridade competente para realização de empenho e de ordem de pagamento. Já os PLPs normatizam os conceitos de ordenador de despesa, trazendo os seguintes elementos: definição, fundamentação dos atos, delegação da ordenação de despesa e competências.

81. O art. 35 do PLP 295/2016 estabelece que “autoridade competente é o ordenador de despesa e seu corresponsável expressamente designado e habilitado, assim entendido o agente da administração investido legalmente da competência para adotar as providências necessárias ao processamento da despesa orçamentária”. Cumpre observar que o art. 28 do PLP 25/2022 adiciona o termo “orçamentária” à denominação de ordenador de despesa.

82. No quesito fundamentação dos atos, o PLP 25/2022 (art. 28, § 1º) aprimora significativamente a proposta do PLP 295/2016 (art. 35, § 1º), pois vincula os atos e manifestações do ordenador de despesa ao ordenamento jurídico e aos princípios que regem a administração pública,

diferentemente do PLP 295/2016, que fundamenta os atos do ordenador de despesa na estrita convicção pessoal e, oportunamente, em parecer jurídico.

PLP 295/2016 (art. 35)	PLP 25/2022 (art. 28)
§ 1º Os atos e as manifestações do ordenador de despesa, bem como do chefe, do dirigente ou da chefia colegiada, deverão fundamentar-se na estrita convicção pessoal e, quando for o caso, em parecer de assessoria jurídica formal. § 2º A ordenação de despesa pode, mediante ato próprio, ser objeto de delegação, sendo que esta não exime o ordenador de despesa da responsabilidade pelos atos praticados pela autoridade delegada, salvo no caso de ato praticado ilegalmente e sem o conhecimento do ordenador. § 3º É vedada a delegação da competência para a liquidação da despesa ao próprio ordenador. § 4º As competências para liquidar a despesa e para ordenar-lhe o pagamento serão atribuídas, preferencialmente, num e noutro casos, a servidor público estável ou militar.	§ 1º Os atos e as manifestações do ordenador de despesa orçamentária, bem como do chefe, do dirigente ou da chefia colegiada, deverão fundamentar-se no ordenamento jurídico e nos princípios que regem a administração pública. § 2º A ordenação de despesa orçamentária pode, mediante ato próprio, ser delegada, vedada a delegação da competência para a fase de liquidação da despesa orçamentária ao próprio ordenador. § 3º As competências para liquidar a despesa orçamentária e para ordenar-lhe o pagamento serão atribuídas, preferencialmente, a servidor público em cargo efetivo ou militar.

83. O art. 28, § 2º do PLP 295/2016 estabelece a manutenção da responsabilidade ao ordenador de despesa pelo ato delegado. Já o PLP 25/2022 não aborda a questão.

84. Em relação à realização de atos de liquidação e pagamento, o PLP 295/2016 dá preferência ao servidor público estável e ao militar, enquanto o PLP 25/2022 dá preferência ao servidor público em cargo efetivo e ao militar.

Fases da execução da despesa

85. Sobre esses conceitos, observa-se que os projetos aprimoram a Lei 4.320/1964 ao enunciar de forma sistematizada as três fases de execução da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento) e ao vincular cada fase à anterior e o empenho à prévia autorização orçamentária (art. 36 do PLP 295/2016 e art. 29 do PLP 25/2022).

Empenho

86. O art. 37 do PLP 295/2016 e o art. 30 do PLP 25/2022 mantêm o conceito de empenho, explicitam o comprometimento prévio de dotação orçamentária e definem requisitos necessários ao empenho.

87. No entanto, no tocante aos requisitos necessários ao empenho, os projetos diferem. O PLP 295/2016 considera como requisito a autorização prévia de chefe, dirigente ou direção colegiada do órgão ou entidade em que a unidade orçamentária esteja abrigada. Já o PLP 25/2022 não contém essa exigência. Haja vista ser o ordenador de despesa, autoridade competente para a execução do empenho, entende-se que, em regra, a inclusão de outra instância para autorização de empenho, embora promova o aumento do controle da despesa, pode causar transtornos ao processo de execução da despesa orçamentária.

88. No art. 29, § 2º, do PLP 25/2022 fica permitida, em caráter excepcional, a reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro. Sobre esse ponto, trabalho anterior desta Casa considerou essa prática indevida, por acarretar ausência da fidedignidade das informações contábeis.

89. O Acórdão 2.708/2018-TCU-Plenário (TC 025.720/2017-1, rel. min. Vital do Rêgo) apontou os impactos sobre a apuração da “Regra de Ouro” (art. 167, inciso III, da CF/1988) em



decorrência de remanejamentos de fontes de recursos realizados no âmbito da gestão da dívida pública mobiliária interna da União, afirmando:

Nota-se que os procedimentos adotados afetaram a representação fidedigna das informações contábeis no âmbito da gestão da dívida pública mobiliária interna. Ademais, houve impacto no resultado das demonstrações financeiras do governo federal, de forma a favorecer o cumprimento do limite constitucional previsto no art. 167, inciso III, da CF/88.

90. No mesmo contexto, a auditoria do Balanço Geral da União de 2016, de relatoria do min. Bruno Dantas, realizada no âmbito do TC 029.130/2016-6, analisou a legalidade dos referidos ajustes, apontando o remanejamento irregular do pagamento de R\$ 40 bilhões de despesa da dívida pública, nos seguintes termos:

A auditoria identificou o cancelamento de despesas regularmente empenhadas, liquidadas e pagas no decorrer do exercício de 2016, com o **objetivo de alterar a fonte de recursos utilizada**, comprometendo a representação fidedigna dos eventos patrimoniais e a verificabilidade do fato contábil.

91. Nessa mesma linha, o trabalho do TCU que buscou verificar a confiabilidade dos registros e saldos da dívida pública federal divulgados no Balanço Geral da União em 31/12/2016 (Acórdão 1.755/2017-TCU-Plenário, referente ao TC 001.630/2017-2, sob a relatoria do min. Bruno Dantas) afirmou que:

O gerenciamento de fontes não pode ser feito às custas de significativa desordem nos registros e controles contábeis e orçamentários. Tal procedimento não está autorizado em nenhum normativo legal. Ademais, entende-se que o cancelamento de despesas já incorridas e pagas, para redirecionar a execução para outro empenho, fere os conceitos de representação fidedigna e de verificabilidade da informação contábil, conforme preceitua a NBC TSP Estrutura Conceitual.

92. De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual, a qual estabelece conceitos para a elaboração de divulgação da informação contábil pelas entidades do setor público, para ser útil, a informação contábil deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. Adicionalmente, a norma assevera que a informação deve ser verificável, ou seja, deve ser possível assegurar aos usuários que a informação contida nos relatórios contábeis represente fielmente os fenômenos que se propõe a representar.

93. Ante todo o exposto acima, entende-se que a permissão para reclassificar a vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro, conforme proposto pelo projeto, ainda que em caráter excepcional, é **indevida e eleva os riscos de fraude contábil**, a qual é caracterizada pela falsificação ou alteração de registros e/ou documentos contábeis ou auxiliares, pela omissão de movimentações, registro de transações sem comprovação ou prática contábil indevida. A ocorrência da fraude tem a intenção de lesar terceiros por meio de demonstrações falsas de situações patrimoniais (MEDEIROS, SERGIO E BOTELHO, 2004).

94. O art. 36, § 2º, do PLP 295/2016 estabelece que ato do órgão central de administração financeira do Poder Executivo federal poderá facultar a utilização, pelos entes da Federação, de outras fases de execução da despesa. Já o art. 29 do PLP 25/2022 estabelece que ato conjunto dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de contabilidade do Poder Executivo federal poderá acrescentar outras fases de execução, aplicáveis ao todo ou à parte da despesa orçamentária e que os entes da Federação poderão acrescentar outras fases de execução no âmbito de sua competência.

95. Como é possível observar, as autorizações são bastante distintas. No primeiro, poderá ser facultada pelo órgão central de administração financeira a utilização de outras fases pelos entes da federação. Já no segundo, os órgãos centrais de planejamento e orçamento podem acrescentar outras

fases, assim como os entes da federação no âmbito de sua competência. Ou seja, o PLP 25/2022 estabelece desde já a possibilidade de acréscimo de fase por todos os entes federativos. Ainda a esse respeito, cumpre ressaltar que há nos normativos vigentes (MTO e MCASP), a previsão de fases adicionais ao empenho, liquidação e pagamento, como por exemplo, o pré-empenho. Considerando que a proposta dos projetos seria de permitir aos responsáveis pela gestão financeira de cada ente federativo o acréscimo de novas fases e não a alteração das etapas já regulamentadas, *a priori*, não se identificam riscos quanto a esse aspecto da norma.

96. Um aspecto alterado pelos projetos foi o critério de dispensa da emissão da nota de empenho. Na Lei 4.320/1964, a nota de empenho pode ser dispensada em casos especiais previstos na legislação específica (art. 60, § 1º). Já nos projetos, a nota de empenho pode ser dispensada por ato normativo dos órgãos centrais de administração financeira e contabilidade dos entes da Federação, o que confere a tais órgãos maior autonomia para disciplinar a matéria.

97. Registre-se que o art. 59 da Lei 4.320/1964, que limita o valor do empenho ao montante de créditos orçamentários concedidos, bem como trata da assunção de compromissos que extrapolem o fim do mandato de prefeitos, não foi reproduzido nos projetos.

98. A vinculação do empenho ao limite de créditos concedidos encontra-se no art. 167, inciso II, da CF/1988. Em relação aos itens atinentes aos municípios, contidos nos demais parágrafos do art. 59, a LRF (art. 42) se encarregou de regulamentar os aspectos de empenhos e de execução de despesas nos finais de mandatos.

99. Ainda sobre a fase de empenho, os projetos permitem, em caráter excepcional, a emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte (art. 37, § 5º do PLP 295/2016 e art. 30, § 2º do PLP 25/2022).

100. A nota de empenho é o documento oficial que destina o recurso orçamentário para a realização de determinada despesa. Sobre esse aspecto, cabe comentar que, pelo fato de a proposta dos PLPs flexibilizarem ainda mais o princípio da anualidade – já relativizado pela regulamentação de restos a pagar na Lei 4.320/1964 –, avistam-se riscos à transparência e à gestão orçamentária e financeira, principalmente no tocante à gestão dos estoques de restos a pagar. Razão pela qual considera-se necessária, pelo menos, a delimitação na própria Lei ou mediante delegação normativa, dos casos que configurariam a excepcionalidade prevista.

101. O art. 61 da Lei 4.320/1964 define o conteúdo da nota de empenho (nome do credor, a representação e a importância da despesa), bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. De mesmo modo, o art. 37, § 2º, do PLP 295/2016 define que a nota de empenho identificará, pelo menos, o instrumento a que se refere, a parte a quem se deva fazer o pagamento, o objeto da despesa e seu valor, bem como o crédito orçamentário à conta do qual se dê o processamento da despesa. Diferentemente, o PLP 25/2022, embora preveja a emissão da nota de empenho como requisito necessário ao empenho, ela não estabelece o seu conteúdo, o que pode configurar uma importante lacuna na proposta da norma, haja vista a importância desses elementos para a gestão e controle da execução da despesa.

Liquidação e Pagamento

102. O art. 38 do PLP 295/2016 e o art. 31 do PLP 25/2022 aprimoram as definições e as bases da liquidação estabelecidas na Lei 4.320/1964, sendo praticamente iguais.

<u>Lei 4.320/1964</u>	<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos	Art. 38. Liquidação de despesa empenhada é o ato administrativo praticado por autoridade competente que consiste na verificação do direito	Art. 31. Liquidação de despesa orçamentária empenhada é o ato administrativo praticado por autoridade competente que consiste na verificação

comprobatórios do respectivo crédito.	adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e o cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas e de dispositivos constitucionais e legais.	do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e o cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas e de dispositivos constitucionais e legais.

103. O art. 65 da Lei 4.320/1964 determina que, “em casos excepcionais, o pagamento será efetuado por meio de adiantamento”. Assim como na Lei, ambos os projetos preveem a possibilidade de adiantamento de pagamento e avançam no tema, mas a abordagem entre eles é distinta. O art. 38, § 2º do PLP 295/2016 inclui na base para a liquidação documentos referentes a “adiantamentos por serviços, obras a executar e bens ou mercadorias a entregar”, ou seja, ele abrange já na fase de liquidação o tratamento de convênios e contratos em que ocorre o adiantamento do pagamento. O PLP 25/2022 retira o aspecto do adiantamento na fase de liquidação, mas trata a questão na fase de pagamento (art. 32, § 1º).

<u>PLP 295/2016 – Art. 38</u>	<u>PLP 25/2022 – Art. 31</u>
§ 2º A liquidação terá por base: I – as constituições ou leis orgânicas dos respectivos entes da Federação, a lei de diretrizes orçamentárias e o contrato ou outro documento de qualquer natureza, inclusive o referente a adiantamentos por serviços, obras a executar e bens ou mercadorias a entregar; II – os documentos, revestidos das formalidades legais, que comprovem a obrigação assumida; e III – a verificação física do cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas.	§ 2º A liquidação da despesa orçamentária terá por base: I – as constituições ou leis orgânicas dos respectivos entes da Federação, a lei de diretrizes orçamentárias e o contrato, ajuste ou documento de outra natureza; II – os documentos, revestidos das formalidades legais, que comprovem a obrigação assumida; e III – a verificação física do cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas.

104. O art. 39, § 1º, do PLP 295/2016 e o art. 32, § 1º, do PLP 25/2022 permitem o pagamento adiantado de parcela contratual, desde que atendidas de forma cumulativa as condições para sua realização, conforme apresentado na tabela abaixo:

<u>PLP 295/2016 – Art. 39</u>	<u>PLP 25/2022 – Art. 32</u>
§ 1º O pagamento de parcela contratual poderá ser adiantado, desde que, cumulativamente: I – as partes tenham assim pactuado; II – o valor antecipado seja proporcional e necessário à execução da respectiva etapa do objeto contratual; III – o contratado ofereça garantia real ou bancária suficiente à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário; e IV – as normas pertinentes da lei de licitações e contratos sejam observadas.	§ 1º Não será permitido o pagamento antecipado de despesa orçamentária, exceto quando se referir à parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta, desde que, cumulativamente: I – seja precedido de empenho na dotação adequada; II – o valor antecipado seja proporcional e necessário à execução da respectiva etapa do objeto contratual; e III – o contratado preste garantia real ou bancária correspondente ao total do valor a ser antecipado, sem prejuízo de eventuais garantias para assegurar a plena execução do contrato.

105. Entende-se que os projetos apresentam melhoria em relação à Lei 4.320/1964 no tocante à definição da fase de pagamento, ao conceituar o pagamento da despesa liquidada como:

ato administrativo praticado por autoridade competente, distinta daquela que houver praticado a liquidação, que extingue a obrigação de pagar o credor, consubstanciado na emissão de ordem de pagamento, a qual determina que a despesa orçamentária seja paga e indica as notas de empenho correspondentes e os beneficiários do pagamento.

106. Além disso, ambos os projetos (art. 39, § 2º, do PLP 295/2016 e art. 32, § 2º, do PLP 25/2022) estabelecem a responsabilidade criminal, civil e administrativa pelo pagamento sem a devida

liquidação, excetuando os casos passíveis de pagamento adiantado de parcela contratual e de utilização de suprimento de fundos.

Suprimento de fundos

107. Em que pese não haja na Lei 4.320/1964 a descrição explícita da modalidade de pagamento por suprimento de fundos, os artigos 68 a 70 tratam do tema, estabelecendo condições para o regime de adiantamento de recursos a servidor público.

108. O art. 40 do PLP 295/2016, bem como o art. 34 do PLP 25/2022 trazem o conceito, os casos permitidos e as vedações para realização de suprimentos de fundos, com algumas diferenças. Uma delas se refere ao fato de o PLP 295/2016 restringir a aplicação do suprimento de fundos a despesas orçamentárias de pequeno vulto.

109. O PLP 25/2022 é mais abrangente quanto ao montante das despesas. Contudo, ele especifica e restringe, no art. 34, incisos I a III, os casos o suprimento de fundos pode ser aplicado, *in verbis*:

I – para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento;

II – quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme norma específica; ou

III – para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em ato normativo editado pelo ente da Federação.

110. Assim, a proposta do PLP 25/2022 de abrange também despesas de maior vulto e deixa claros os casos de aplicação dessa modalidade de pagamento, em consonância com o Decreto 93.872/1986.

Restos a pagar

111. O art. 36 da Lei 4.320/1964 conceitua os restos a pagar como “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

112. Os artigos 44 e 45 do PLP 295/2016 regulamentam de forma mais detalhada os restos a pagar, estabelecendo seu conceito, suas condições para inscrição, a preferência da despesa empenhada e liquidada na inscrição, cancelamento automático de empenho não liquidado e não inscrito em RP e casos de cancelamento de restos a pagar inscritos. Por fim, o PLP considera irregular e lesivo à economia pública o descumprimento das condições e dos limites previstos no art. 45, os atos de empenhar despesas e de inscrevê-las em restos a pagar e a omissão no cancelamento de empenho ou de restos a pagar. Entende-se que tal iniciativa é benéfica às finanças públicas, uma vez que tal comando poderá mitigar riscos de inscrição/manutenção irregular de restos a pagar.

113. Os artigos 36 e 37 do PLP 25/2022 mantêm o conceito, estabelecem as condições para inscrição em RP, a preferência da despesa empenhada e liquidada na inscrição, o cancelamento automático do empenho.

114. Interessante observar que o PLP 295/2016 limita o montante de inscrição em RP das despesas financiadas por vinculação específica de recursos ao saldo da disponibilidade financeira da referida vinculação de recursos existente na data de encerramento do exercício financeiro (art. 44, inciso II). Já o PLP 25/2022 limita o montante de inscrição em RP de todas as despesas orçamentárias ao saldo da disponibilidade financeira existente na data de encerramento do exercício financeiro, não somente aquelas vinculadas (art. 36, inciso II).

115. A esse respeito, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 2023 (pág. 656-657) estabelece um terceiro critério para análise das disponibilidades e da inscrição de restos a pagar:

Neste demonstrativo, deverão ser apresentados, separadamente, o cálculo da disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados, bem como o cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes. Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício) de recursos não vinculados, nas análises sobre o montante desse tipo de disponibilidade, este montante excedente pode ser considerado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. Com isso, para efeito de análise sobre o total da disponibilidade com recursos não vinculados, deve-se observar se existe insuficiência em alguma fonte vinculada, o que na prática, significa que recursos não vinculados foram utilizados na execução das despesas com recursos vinculados. Ressalta-se que, nessas análises, as disponibilidades de caixa de recursos vinculados não podem ser consideradas para cobertura de eventual insuficiência de recursos não vinculados.

116. Conforme apresentado pelo MDF 2023, os recursos não vinculados disponíveis podem ser utilizados para cobrir eventuais insuficiências de fontes vinculadas, desde que mantido o saldo total das disponibilidades de caixa neutro ou positivo. O contrário não é permitido. Fica clara, portanto, a necessidade de separação da demonstração da disponibilidade de caixa dos recursos não vinculados e da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes.

117. O art. 42 da LRF impede que, nos últimos dois quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão, seja contraída obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Observa-se, portanto, que os projetos apresentam um avanço em relação ao disposto no art. 42 da LRF sobre o tema, aplicando a restrição de forma anual e não somente ao fim do mandato. No entanto, nenhum deles utiliza o critério do MDF, que trata a questão de maneira mais aprofundada.

118. Ambos os projetos permitem o pagamento de empenho cancelado não inscrito em RP por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA). No PLP 295/2016, se persistir o interesse da administração ou o direito do credor (art. 44, § 3º). Na proposta do PLP 25/2022, somente no caso de persistir o direito do credor (art. 36, § 3º).

<u>PLP 295/2016 – Art. 44</u>	<u>PLP 25/2022 – Art. 36</u>
§ 3º Na hipótese de persistir o interesse da administração pública ou o direito do credor relativamente a empenho cancelado na forma do § 2º, é facultado que a despesa orçamentária se realize à conta de despesas de exercícios anteriores.	§ 3º Na hipótese de persistir o direito do credor relativamente a empenho cancelado na forma do § 2º deste artigo, a despesa orçamentária será realizada à conta de despesas de exercícios anteriores.

119. Aparentemente, a redação do PLP 25/2022 é mais adequada. Primeiramente porque obriga a administração a pagar **por meio do registro de DEA** no caso de persistir o direito do credor, impedindo que o pagamento seja lançado como despesa do exercício corrente, diferentemente do que possibilita o PLP 295/2016, tendo em vista apenas facultar a realização de uma DEA. Além disso, o PLP 25/2022 não cogita o pagamento por meio de DEA de despesas referentes a empenhos cancelados exclusivamente por interesse da administração. A permissão ofertada pelo PLP 295/2016 vai de encontro ao princípio da anualidade orçamentária e restringe a competência do Poder Legislativo quanto à aprovação anual das despesas previstas na lei orçamentária.

120. Quanto ao cancelamento de restos a pagar, o art. 45 do PLP 295/2016 estabelece o cancelamento automático das despesas correntes, de capital e financiadas por operações de crédito, com prazos distintos para cada tipo de despesa, e permite que, em caráter excepcional, ato do Poder Executivo ressalve dos prazos estabelecidos as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido.

121. No caso do PLP 25/2022 (art. 37), não há uma diferenciação dos prazos de cancelamento de RP para os tipos de despesas, como ocorre, por exemplo no Decreto 93.872/1986. Todos os restos a pagar inscritos no encerramento de exercício financeiro que não tiverem sido pagos até o final do exercício subsequente deverão ser cancelados. Porém, o projeto permite ressalvar do prazo estabelecido as despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido, como também as despesas relacionadas a licitações internacionais.

122. Embora os projetos utilizem o termo fato gerador como critério para ressalvar o prazo de cancelamento de restos a pagar, eles não explicitam o seu conceito. A esse respeito, cumpre registrar a ausência de definição de conceito relevante para a análise tanto orçamentária quanto patrimonial. A falta de clareza maior dessa conceituação por meio da lei pode causar incertezas e ambiguidades nos seus entendimentos e, conseqüentemente, práticas contábeis e orçamentárias indevidas. Não obstante, depreende-se do contexto dos artigos que ambos os projetos se referem à fase de liquidação da despesa ao utilizarem o termo “fato gerador”.

123. Se considerarmos como fato gerador a fase liquidação, entende-se razoável a flexibilização do prazo para cancelamento dos restos a pagar para os casos em que o fato gerador tenha ocorrido, dado que a liquidação gera para o credor o direito de receber o recurso. A mesma flexibilização para despesas relacionadas a licitações internacionais pode parecer questionável à primeira vista, uma vez que o empenho da despesa deve ser realizado após a homologação do resultado do certame e antes da assinatura do contrato, isto é, somente após o processo licitatório, conforme estabelecido pelas normas. No entanto, se tomarmos em conta a complexidade e a possível demora dos processos administrativos relacionados às licitações internacionais, a ressalva para o prazo de cancelamento de restos a pagar nesse caso também parece ser pertinente.

Despesas de exercícios anteriores

124. Tanto a Lei 4.320/1964 quanto os PLPs conceituam e estabelecem regras para o pagamento de despesas de exercícios anteriores, conforme apresentado na tabela abaixo:

<u>Lei 4320/1964 (art. 37)</u>	<u>PLP 295/2016 (art. 46)</u>	<u>PLP 25/2022 (art. 38)</u>
As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.	Poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada na lei orçamentária as despesas de exercício financeiro encerrado, para as quais a lei orçamentária respectiva consignava crédito próprio, que não tenham sido inscritas em restos a pagar, nem empenhadas na época própria, por erro de gestão , bem como os restos a pagar que tenham sido cancelados, mas ainda vigente o direito do credor, e os compromissos reconhecidos pelo ordenador de despesa após o encerramento do exercício correspondente, em decorrência de legislação Superveniente . § 1º Em quaisquer casos, a execução financeira identificará regularmente a classificação das despesas empenhadas no exercício seguinte à conta de despesas de exercícios anteriores, bem como o exercício a que pertencem. § 2º O disposto neste artigo não autoriza a quebra de contratos e o desrespeito a direitos de credores, passíveis de sanção na forma da lei.	Poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada na lei orçamentária, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica, as despesas: I – de exercício financeiro encerrado, para as quais a lei orçamentária respectiva consignava crédito próprio, que não tenham sido inscritas em restos a pagar, nem empenhadas na época própria; II – referentes a restos a pagar cancelados, mas ainda vigente o direito do credor; e III – de compromissos reconhecidos pelo ordenador de despesa após o encerramento do exercício correspondente. § 1º Em quaisquer casos, a execução financeira identificará regularmente a classificação das despesas orçamentárias empenhadas no exercício seguinte à conta de despesas de exercícios anteriores, bem como o exercício a que pertencem. § 2º O disposto neste artigo não autoriza a quebra de contratos e o desrespeito a direitos de credores, passíveis de sanção na forma da lei. § 3º O reconhecimento referido no inciso III deste artigo deverá ser precedido de adequado e regular processo administrativo .



125. A Lei 4.320/1964 prevê duas situações para pagamento de despesas ocorridas em exercícios anteriores com dotação e pagamento em exercício vigente. A primeira diz respeito àquelas para as quais havia dotação suficiente do orçamento do exercício de origem, mas que, por alguma razão, não se tenham processado na época própria. A segunda possibilidade é o pagamento de restos a pagar cancelados, mas ainda vigente o direito do credor. Os dois projetos inovam ao explicitar em lei um novo tipo de DEA: a referente ao reconhecimento de passivos, que não passaram sequer pela orçamentação.

126. A visualização desse terceiro tipo de DEA é mais bem sistematizada no art. 38 do PLP 25/2022, que subdivide as DEAs em três tipos: a) inciso I - despesa que tinha dotação, mas não foi empenhada ou inscrita em RP em época própria; b) inciso II - RP cancelado mas com direito do credor vigente; e, c) inciso III - despesa ocorrida e nem mesmo orçada, tanto que o inciso sequer menciona a existência de dotação como faz o inciso anterior. Se houvesse necessidade de crédito orçamentário para o reconhecimento das despesas relacionadas no inciso III - **de compromissos reconhecidos pelo ordenador de despesa após o encerramento do exercício correspondente** - esse inciso teria o mesmo conteúdo do inciso II, não havendo, portanto, necessidade de sua existência.

127. A esse respeito, cumpre observar que, embora irregular (tendo em vista a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição), a assunção de compromissos sem autorização orçamentária pode ocorrer. Dessa forma, entende-se que o ordenamento jurídico deve prever instrumentos que possibilitem à Administração honrar seus compromissos, independentemente da apuração de responsabilidades daqueles que deram causa à irregularidade.

128. A redação do PLP 295/2016 é mais confusa, pois não subdivide o *caput* em incisos, relacionando as hipóteses em texto corrido. Primeiro, citam-se as despesas “para as quais a lei orçamentária respectiva consignava crédito próprio, que não tenham sido inscritas em restos a pagar, nem empenhadas na época própria, **por erro de gestão**”, depois, faz-se referência aos “restos a pagar que tenham sido cancelados, mas ainda vigente o direito do credor”. Por fim, citam-se “os compromissos reconhecidos pelo ordenador de despesa após o encerramento do exercício correspondente, em decorrência de legislação superveniente”.

129. O art. 38 do PLP 25/2022 mantém a determinação prevista na Lei 4.320/1964 de que o pagamento das despesas obedeça, sempre que possível, a ordem cronológica. No PLP 295/2016 não há essa previsão.

130. Por fim, embora o PLP 25/2022 faça referências ao “adequado e regular processo administrativo” para o reconhecimento de compromisso após o encerramento do exercício, não há no projeto nenhum norte quanto a quais seriam os requisitos no processo para o reconhecimento da obrigação, incluindo as justificativas para a constituição desse passivo e as consequências das condutas irregulares.

131. Os projetos tampouco aventam a possibilidade de os órgãos justificarem porque não empenharam ou inscreveram em restos a pagar a despesa realizada no exercício anterior, fazendo com que elas tivessem que ser incorporadas no orçamento de exercício posterior como DEA, o que configura, em muitos casos, um “adiamento” indevido de obrigações realizadas, em desobediência ao art. 167, inciso II, da CF/1988.

132. Isso posto e, considerando a importância desse tema para a devida gestão financeira-orçamentária, entende-se que os projetos deveriam avançar no estabelecimento de procedimentos que permitissem apurar as razões para o pagamento de uma despesa como DEA, de forma a incorporar as disposições contidas no MCASP sobre o tema, principalmente no que tange à obrigatoriedade de justificativa para a realização desse tipo de despesa, assim como à obrigatoriedade de eventualmente se apurar a responsabilidade daqueles de que deram causa à irregularidade ante o art. 167, inciso II, da CF/1988.

Classificação da receita orçamentária



133. Em relação à classificação da receita orçamentária, os projetos apresentam uma simplificação significativa em relação ao disposto na Lei 4.320/1964.

134. No Capítulo II da Lei 4.320/1964, a classificação se dá por categorias econômicas (correntes e de capital), cujos conceitos e origens estão bem descritos na norma.

135. Os projetos, ao invés de definirem as categorias de forma detalhada, atribuem aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de contabilidade do Poder Executivo federal a responsabilidade de estabelecer a classificação econômica e outras de caráter gerencial da receita. O art. 47, § 1º, do PLP 295/2016 estabelece a classificação em seu maior nível entre receitas correntes e receitas de capital. Já o art. 39, § 1º, do PLP 25/2022 estabelece que a classificação econômica da receita orçamentária buscará identificar a origem do recurso segundo a natureza de seu fato gerador.

136. Além disso, os projetos estabelecem, de forma igual, as seguintes classificações: esfera orçamentária, identificador de resultado primário e vinculação de recursos (art. 47, § 3º do PLP 295/2016 e art. 39, § 3º do PLP 25/2022).

137. Ambos os projetos obrigam os entes a observar a estrutura básica estabelecida pelo órgão federal, sendo que o desdobramento da classificação também poderá ser feito pelos órgãos do Poder Executivo de cada ente da Federação responsáveis pelo planejamento e orçamento e pela administração financeira, por meio de delegação.

Classificação da despesa orçamentária

138. No Capítulo III da Lei 4.320/1964, a classificação da despesa se dá por categoria econômica e por elementos, todos eles especificados na norma.

139. Nos projetos, o crédito orçamentário será constituído pelas seguintes classificações: por esfera, institucional, programática, funcional, econômica e por vinculação de recursos. Os PLPs esclarecem o que cada classificação informará sobre a despesa e deixam a cargo do órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária do ente da Federação o estabelecimento de classificações auxiliares da despesa orçamentária, além das classificações por elemento de despesa orçamentária, por modalidade de aplicação e por identificador de resultado primário.

140. Cumpre destacar que, embora o PLP 25/2022 (art. 47, *caput*) considere a classificação auxiliar por identificador de resultado primário, ele não obriga a sua utilização entre as classificações auxiliares. Diferentemente do PLP 295/2016 (art. 55, § 3º), que exige minimamente as três classificações auxiliares: por identificador de uso, por identificador de doação e de operação de crédito e por identificador de resultado primário. Considerando que o Manual Técnico de Orçamento (MTO) da União estabelece que “o identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA Federal e na respectiva Lei em todos os GNDs”, não parece razoável desconsiderar essa classificação.

141. O art. 45 do PLP 25/2022 traz a definição de despesas correntes e de capital. Os conceitos de função e subfunção apresentados no PLP 25/2022, embora muito parecidos, não são idênticos aos definidos no MTO da União.

142. A respeito da classificação da receita e da despesa, fica claro esforço do legislador em trazer para a LC os conceitos fundamentais da classificação atualmente em vigor.

Fundos públicos

143. No intuito de atender o disposto no art. 165 da CF/1988, os Títulos VI do PLP 295/2016 (artigos 56 e 57) e do PLP 25/2022 (artigos 48 a 50) abordam o tema dos fundos públicos de forma mais detalhada que a Lei 4.320/1964.

144. As propostas legislativas submetem os fundos e sua disponibilidade de caixa às normas financeiras da Administração Pública, definem a transferência de patrimônio e saldo financeiro em caso de extinção dos fundos. Além disso, estabelecem o conteúdo mínimo da lei que instituir o fundo, inserindo, inclusive, prazo de vigência. Sobre esse ponto, o PLP 295/2016 é mais aberto e permite a criação de fundo com prazo indeterminado. Já o PLP 25/2022 exige que a lei estabeleça o prazo de vigência do fundo (art. 49, inciso VI).

145. Considerando que a vedação para “criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas específicas”, inserida no parágrafo único do art. 57 (PLP 295/2016) e no § 3º do art. 49 (PLP 25/2022) já existe na CF/1988 (art. 167, XVI), não se observa necessidade de esses dispositivos estarem nos projetos, uma vez que replicam o texto constitucional.

146. O art. 56, § 3º, do PLP 295/2016 prevê a avaliação sobre a conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos minimamente a cada quatro anos. Já o art. 50 do PLP 25/2022 é mais taxativo em relação à avaliação dos fundos e estabelece a elaboração periódica de relatórios quanto à viabilidade de sua manutenção ou extinção. Os §§1º a 5º do art. 50 deste último projeto ainda estabelece prazos e medidas relacionados à avaliação dos fundos. Nesse sentido, entende-se que os procedimentos de avaliação contidos no PLP 25/2022 estão estabelecidos de forma mais clara e tendem a reduzir a elevada rigidez, aspecto bastante marcante no orçamento brasileiro.

147. Em suma, no tocante aos fundos, os projetos parecem atender parcialmente os requisitos do art. 165, § 9º, inciso II da CF/88, como também parecem avançar no sentido de buscar mais efetividade da aplicação desses recursos destinados às finalidades específicas. No entanto, em que pese haja previsão para reavaliação periódica dos fundos instituídos, a solução apresentada pelos projetos não parece ser suficiente para resolver integralmente a questão dos superávits financeiros dos fundos públicos. Assim, entende-se que os projetos deveriam avançar no sentido de estabelecer regras que permitissem flexibilizar a utilização de recursos ociosos em fundos superavitários, visando ao possível financiamento de outras áreas e políticas públicas deficitárias.

III.2. Lei Orçamentária Anual

148. Tema de grande relevância nacional, o orçamento do setor público está previsto em Seção específica do Capítulo II da Constituição Federal, nos artigos 165 a 169.

149. Especificamente sobre o orçamento, o artigo 165 estabelece que:

- O orçamento anual é uma lei de iniciativa do Poder Executivo (*caput*);
- A lei orçamentária anual (LOA) compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, que deverão ser compatibilizados com o plano plurianual (§§ 5º e 7º);
- O projeto de lei orçamentária (PLOA) será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º);
- A LOA deverá conter exclusivamente a previsão da receita e a fixação da despesa, com exceção da autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (§ 8º);
- Lei complementar deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei orçamentária anual (§ 9º);
- A LOA poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento (§ 14);



- A LOA deve observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 da Constituição (§ 16).

150. Além disso, os artigos 166 a 169 da CF/1988 definem diversas outras diretrizes a serem aplicadas às leis orçamentárias, incluindo regras para apreciação das leis, aprovação e execução de emendas parlamentares, abertura de créditos adicionais, instituição de fundos, entre outros.

151. Considerando haver normatização constitucional significativa sobre o orçamento público, a análise aqui realizada busca verificar a convergência dos dispositivos contidos nos projetos de lei (PLP 295/2016 e PLP 25/2022) com as regras preconizadas na CF/1988, de forma comparativa com a lei vigente (Lei 4.320/1964) e identificar eventuais lacunas e avanços normativos.

Princípios orçamentários

152. O art. 2º da Lei 4.320/1964 submete o PLOA e a LOA aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

153. O art. 16 do PLP 295/2016 e o art. 10 do PLP 25/2022 ampliam o rol de princípios que o PLOA e a LOA devem respeitar. O PLP 295/2016 institui, além da unidade, universalidade e anualidade, a fidedignidade, exclusividade, os princípios do art. 37 da CF/1988, sem prejuízo dos princípios estabelecidos anualmente na LDO. Além desses princípios, o PLP 25/2022 também inclui a programação, clareza, orçamento bruto, não afetação das receitas orçamentárias e equilíbrio. Observa-se que o PLP 25/2022 é mais abrangente em termos de princípios, mas ambos os projetos mantêm o disposto na Lei 4.320/1964 e são coerentes com a CF/1988.

154. Em relação às alterações na LOA, o PLP 295/2016 prevê a sua realização por meio de créditos adicionais. Já o PLP 25/2022 é menos específico ao dizer que as alterações na LOA serão introduzidas por meio de instrumentos retificadores.

Proposta Orçamentária

155. O art. 22 da Lei 4.320/1964 regulamenta o conteúdo da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, que deve conter, além do PLOA e das tabelas explicativas, mensagem com a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, exposição e justificação da política econômico-financeira e da receita e despesa.

156. O art. 18 do PLP 295/2016 estabelece outro conteúdo para a mensagem do Poder Executivo dos Entes: I - avaliação das necessidades de financiamento, demonstração de que o resultado primário ou nominal implícito no PLOA atende à meta fiscal estabelecida pela LDO; II - justificativa da estimativa e da fixação dos principais agregados da receita e da despesa orçamentária; III - especificação de novos projetos de investimentos; e justificativa, individualizada dos impedimentos que causem o adiamento ou suspensão dos projetos de investimentos plurianuais. Cabe ressaltar que o parágrafo único do artigo, ressalvados os itens do *caput*, delega às LDOs dos entes dispor sobre a estrutura da mensagem de encaminhamento.

157. O art. 12, inciso III, do PLP 25/2022, mantém o conteúdo previsto no PLP 295/2016 para a mensagem do Poder Executivo e inclui, para todos os entes, um anexo específico contendo 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.

158. Como o art. 4º, § 4º, da LRF estabelece para a União que a mensagem que encaminhar o **PLDO** deverá apresentar anexo específico com “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”; o art. 75 do PLP 25/2022 propõe a revogação do parágrafo, pois esse mesmo projeto, no art. 12, determina para todos os entes a produção de anexo

similar. No entanto, o que chama mais atenção é a mudança do instrumento pelo qual será informado o Anexo: altera-se do PLDO para a mensagem do PLOA.

159. As políticas econômicas monetária, creditícia e cambial possuem a função de nortear a lei orçamentária, razão pela qual a legislação vigente estabelece para a União que seus objetivos, parâmetros e projeções, por se tratar de diretrizes orçamentárias, devem constar da mensagem que acompanha o PLDO.

160. Além disso, por se tratar de parâmetros relevantes para a construção da meta fiscal, é mister que esse conteúdo seja elaborado e encaminhado em conjunto com o PLDO, e não posteriormente. Desse modo, entende-se necessária maior reflexão e discussão a respeito dessa mudança proposta.

161. O art. 12, § 1º, do PLP 25/2022 estabelece que a extrapolação de limites de despesas no projeto de lei orçamentária, relativamente aos valores estipulados pelo quadro das despesas de médio prazo que acompanha a LDO, será justificada de modo circunstanciado e implicará o imediato acionamento das medidas corretivas a que se referem os incisos I a X do art. 167-A da Constituição Federal (medidas de ajuste fiscal). A esse respeito, cabe levantar o risco de sobreposição ou incompatibilidade legislativa na esfera federal, decorrente da lei complementar prevista no art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022, sobre a definição de novas regras fiscais no âmbito da União (PLP 93/2023), em tramitação no Congresso Nacional.

162. O art. 17 do PLP 295/2016 e o art. 11 do PLP 25/2022 estabelecem os prazos para envio do PLOA ao Poder Legislativo e para encaminhamento de proposta modificativa pelos chefes do Poder Executivo, de forma a atender os §§ 5º e 6º do art. 166 da CF/1988.

Conteúdo da LOA

163. O Capítulo I da Lei 4.320/1964 estabelece as informações que devem compor a LOA, incluindo todas as receitas e todas as despesas, vedadas quaisquer deduções.

164. Segundo o art. 3º, parágrafo único, da Lei 4.320/1964, ficam excluídas das receitas as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros. Além desses itens, o art. 19, § 1º, do PLP 295/2016 exclui das receitas orçamentárias: i) as receitas pertencentes a instituição privada em que o Poder Público tenha papel exclusivo de arrecadador; ii) no orçamento fiscal da União, as receitas pertencentes a estados, ao Distrito Federal e a municípios, inclusive seus órgãos e suas entidades; iii) no orçamento fiscal dos estados, as receitas pertencentes a municípios, inclusive seus órgãos e suas entidades; iv) no orçamento fiscal da União e dos estados, a parcela de receita que por determinação do art. 159 da Constituição Federal deva ser entregue a outro ente da Federação.

165. O PLP 25/2022 (art. 6º, inciso III) preserva os itens da Lei 4.320/1964 e acrescenta, na lista de exclusão das receitas orçamentárias, os recursos financeiros pertencentes a instituição privada em que o Poder Público tenha papel exclusivo de arrecadador.

166. Observa-se que os itens inseridos pelo PLP 295/2016 trazem uma proposta inovadora no sentido de registrar como receita orçamentária somente aquela pertencente ao ente federativo. Nesse sentido, não constariam no orçamento da União as receitas por ela arrecadadas que pertencem aos outros entes da Federação. O mesmo ocorreria com o orçamento dos estados em relação às receitas que pertencem aos municípios. Na sistemática atual, os recursos arrecadados pela União são registrados como receitas no orçamento da União e, ao serem transferidas, são registradas como despesas da União e como receitas nos orçamentos dos entes subnacionais recebedores dos recursos. Embora a proposta pareça fazer sentido, ela envolve uma mudança significativa na forma de concepção atual do orçamento público de modo geral. Além disso, cabe refletir sobre a possível perda de transparência das



informações que, na sistemática atual, é preservada pelo registro das receitas (e posteriores despesas) no orçamento geral da União.

167. De outro modo, o PLP 25/2022 busca manter a estrutura atual das receitas orçamentárias, em que as receitas constam do orçamento fiscal do ente responsável por sua arrecadação e são posteriormente transferidas aos demais entes (como despesas).

168. Sobre a abrangência do Orçamento Fiscal (OF) e do Orçamento da Seguridade Social (OSS) - previstos no art. 165 da CF/1988 -, o art. 19 do PLP 295/2016 define que os orçamentos compreenderão todas as receitas arrecadadas, enquanto o art. 13 do PLP 25/2022 diz que os orçamentos compreenderão a previsão de arrecadação de todas as receitas orçamentárias. Nesse caso, a redação do PLP 25/2022 parece fazer mais sentido, haja vista o conceito e o papel da LOA de estimar receitas e fixar despesas.

169. No tocante às despesas orçamentárias, o *caput* do art. 19 do PLP 295/2016 inclui no OF e OSS “todas as despesas da respectiva administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou que por intermédio deles se devam realizar”. O art. 13 do PLP 25/2022, por sua vez, retira do *caput* a expressão “ou por intermédio deles se devam realizar”.

170. Ainda sobre o conteúdo da LOA, ambos os projetos excluem dos orçamentos fiscal e da seguridade social os incentivos fiscais do art. 165, § 6º, da CF/1988, os conselhos de fiscalização de profissão regulamentada, constituídos sob a forma de autarquia e as entidades de direito privado, ressalvadas as empresas estatais dependentes e fundações públicas de direito privado.

171. O art. 6º da Lei 14.436/2022, LDO 2023, também estabelece a abrangência do OF e do OSS. Nesse caso, é possível perceber que há uma sobreposição sobre o tema e que, por questões de simplificação legislativa como também por conferir maior estabilidade ao critério, essas definições deveriam constar na Nova Lei de Finanças, e não anualmente na LDO. Isso também se aplica ao art. 46 da LDO 2023, que trata especificamente do Orçamento da Seguridade Social. Entende-se que esses artigos da LDO, uma vez contemplados na Nova Lei de Finanças, deixarão de constar das LDOs.

172. O PLP 295/2016, ainda em seu art. 19, inclui nas despesas orçamentárias todos os pagamentos relativos à dívida pública, mobiliária ou contratual, independentemente da origem dos recursos. Já o PLP 25/2022 segue a mesma linha, provavelmente por esse dispositivo já estar, de maneira similar, previsto no art. 5º, § 1º, da LRF: “Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”. Por outro lado, o PLP 25/2022 no § 3º do art. 13 repete o § 6º do art. 5º da LRF que determina que “Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos”.

173. Em relação à consignação de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, o § 2º do art. 13 do PLP 25/2022 traz vedação igualmente determinada pelo art. 5º, § 4º, da LRF. Considera-se, portanto, desnecessário o dispositivo, uma vez que a LRF constitui lei de mesma força hierárquica que a Lei Geral de Finanças.

174. O art. 20 do PLP 295/2016 e o art. 14 do PLP 25/2022 estabelecem a abrangência e conteúdo do orçamento de investimento, previsto no inciso II do art. 165 da CF/1988.

175. O art. 21 do PLP 295/2016 e o art. 15 do PLP 25 trazem os elementos que devem integrar o PLOA e a respectiva lei, de forma a atualizar o disposto na Lei 4.320. Os projetos são bem parecidos entre si, mas diferem em três aspectos:

1) no item que estabelece o anexo discriminando os projetos de investimentos plurianuais, o PLP 25/2022 (art. 15, VI), determina-se que sejam destacados os projetos que serão iniciados no



exercício, o que, *a priori*, proporciona maior transparência sobre o rol de projetos, facilitando a gestão e o controle;

2) no item que determina a discriminação da concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos da administração direta ou indireta, o PLP 295/2016 (art. 21, § 3º) ressalva as empresas estatais não dependentes. Já o PLP 25/2022 (art. 15, § 3º) ressalva as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Nesse caso, observa-se que o PLP 295/2016, ao ressaltar somente as estatais não dependentes, aplica às estatais dependentes a mesma regra da administração direta e indireta;

3) o art. 21, § 3º, do PLP 295/2016 prevê que o anexo dos projetos de investimentos plurianuais deverá discriminar, por órgão orçamentário, para cada um dos quatro exercícios financeiros subsequentes àquele a que a lei orçamentária se refere, o desembolso financeiro previsto com a execução de cada projeto de investimento plurianual. O PLP 25/2022 não replicou esse dispositivo, pois a sua proposta é no sentido de construir um registro centralizado de projetos de investimentos, feito pela União (exclusivamente no âmbito do Poder Executivo).

176. Com base no dispositivo supracitado e no art. 21, inciso VI, compreende-se que o PLP 295/2016 propõe retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA. A esse respeito, o art. 165, § 14, da Constituição estabelece que “a lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”. Por outro lado, o seu art. 167 § 1º institui que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

177. Embora seja possível depreender do texto do projeto a intenção do legislador em regulamentar o art. 165, § 14, da CF/1988, a proposta de retirar do PPA o anexo de investimentos plurianuais, transferindo-o para o PLOA pode contrastar com o disposto na Constituição Federal, portanto, deve ser reavaliada.

178. Cabe registrar, que os arts. 9º e 11 da LDO 2023 também tratam da composição do PLOA e da LOA. Entende-se, portanto, que dispositivo dessa natureza deixarão de constar das LDOs quando sancionada a Nova Lei de Finanças.

179. O art. 22 do PLP 295/2016 prevê que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, a estimativa do PLOA será igual à do PLDO.

180. Sobre esse ponto, cumpre trazer primeiramente as funções precípuas da LOA e da LDO, designadas no art. 165 da Constituição Federal. O § 8º institui que o papel da LOA consiste em estimar receitas e fixar despesas para o exercício financeiro a que se refere. O § 2º confere à LDO as seguintes atribuições: definir metas e prioridades da administração pública federal; estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública; **orientar a elaboração da lei orçamentária anual**; dispor sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

181. Considerando as atribuições constitucionais de cada lei orçamentária, fica claro que o papel de estimar as receitas primárias é da LOA, com base nas orientações consignadas pela LDO. Ademais, essa vinculação do valor das receitas primárias desconsidera o intervalo de tempo entre a formulação do PLDO e a aprovação do PLOA e todas as mudanças possíveis de ocorrer nesse ínterim.

182. Além disso, o § 2º do art. 22 do PLP 295/2016 prevê que:

Os efeitos financeiros das propostas que alteram a legislação tributária e de contribuições que estiverem em tramitação no Poder Legislativo e, sem que tenham sido consideradas na lei de diretrizes orçamentárias, vierem a ser sancionadas pelo Poder Executivo serão incorporados à lei orçamentária durante a sua execução, por intermédio de créditos adicionais.

183. Esse parágrafo parece reforçar a ideia de que a LOA dever estar vinculada à LDO. Na realidade, os efeitos financeiros das propostas que alteram a legislação tributária e de contribuições só deveriam ser incorporados à lei orçamentária por meio de créditos adicionais, após a sanção da Lei Orçamentária Anual, uma vez que compete à LOA a definição das receitas, e não à LDO. Nesse contexto, considera-se a proposta do art. 22 do PLP 295/2016 indevida, razão pela qual a sua manutenção deve ser avaliada. Talvez, por essa razão, o PLP 25/2022 não manteve o conteúdo desse dispositivo.

184. O art. 23 do PLP 295/2016 e o art. 16 do PLP 25/2022 incluem no PLOA e na LOA da União as estimativas de receitas decorrentes da emissão de títulos da dívida pública e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e as vinculam a despesas com refinanciamento, juros e encargos da dívida; despesas com o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas em programa de desestatização; e outras despesas autorizadas por lei específica ou, em caráter excepcional, pela lei de diretrizes orçamentárias.

185. Por último, cumpre assinalar que a ausência de uma definição clara da abrangência e cobertura (entidades envolvidas, transações e temas alcançados) do orçamento público gera dificuldades para a transparência, para a gestão orçamentária, financeira e contábil e para o controle legislativo, aspecto fortemente abordado no painel realizado no âmbito dessa fiscalização. Nessa ocasião, os especialistas apontaram ser esse um problema cuja solução deveria constar da nova lei geral de finanças. No entanto, verificou-se que os projetos aqui analisados não solucionam essa questão, uma vez que não estabelecem critérios para definir quais operações contábeis que não mobilizam recursos financeiros de imediato, mas que deveriam ser consideradas na lei orçamentária. Citam-se, como exemplo, as transações com impacto primário, mas sem fluxo financeiro.

Precatórios

186. A Lei 4.320/1964 trata do tema de precatórios em um único artigo, *in verbis*:

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

187. A Constituição Federal de 1988 reforçou o artigo supracitado, com os seguintes ditames:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequiênda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

188. Por ser um tema de origem constitucional ou talvez pela ausência de lei que se prestasse a regulamentar os precatórios, este assunto tem sido regido, ao longo dos anos, por meio de emendas constitucionais: EC 62/2009, EC 94/2016, EC 113/2021 e EC 114/2021. Além disso, a LDO da União consigna Seção específica para regulamentar uma série de aspectos relativos a precatórios federais que, por terem caráter geral e continuado, poderiam estar previstos na Lei de Finanças (artigos 29 a 39 da LDO 2023).

189. Dada a extensão da normatização do tema, verifica-se que os projetos de lei são bastante tímidos na regulamentação de precatórios, e replicam, em quase sua totalidade, artigos constantes da LDO, com exceção do § 4º de seus respectivos artigos, replicados abaixo.

190. O PLP 295/2016 e o PLP 25/2022 regulamentam o tema de forma quase idêntica em seus artigos 24 e 17, respectivamente, replicados na tabela a seguir.

<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
Art. 24. O Poder Judiciário encaminhará ao órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária e aos órgãos e entidades devedoras, em até 40 (quarenta) dias antes do prazo respectivo fixado no art. 17 desta Lei Complementar, relação, discriminada por órgão da administração direta, autarquia e fundação e por grupo de despesa, dos débitos constantes de precatórios judiciais e dos depósitos judiciais em processos em que o poder público seja parte, apresentados aos tribunais até 1º de julho, a serem incluídos no projeto de lei orçamentária, observado o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal. § 1º O projeto de lei orçamentária e a lei orçamentária somente incluirão dotações para o pagamento de precatórios cujos processos contenham certidão de trânsito em julgado da decisão exequenda e pelo menos um dos seguintes documentos: I – certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução; II – certidão de que não tenham sido opostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos. § 2º A inclusão de dotação no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária destinada	Art. 17. O Poder Judiciário encaminhará ao órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária e aos órgãos e entidades devedoras, em até 40 (quarenta) dias antes do prazo respectivo fixado no art. 11 desta Lei Complementar, relação, discriminada por órgão da administração direta, autarquia e fundação e por natureza de despesa, dos débitos constantes de precatórios judiciais e dos depósitos judiciais em processos em que o poder público seja parte, apresentados aos tribunais até 1º de julho, a serem incluídos no projeto de lei orçamentária, observado o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal. § 1º O projeto de lei orçamentária e a respectiva lei somente incluirão dotações para o pagamento de precatórios cujos processos contenham certidão de trânsito em julgado da decisão exequenda e pelo menos um dos seguintes documentos: I – certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução; e II – certidão de que não tenham sido opostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos. § 2º A inclusão de dotação no projeto de

ao pagamento de precatórios parcelados, conforme disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, far-se-á de acordo com critérios estabelecidos na respectiva lei de diretrizes orçamentárias. § 3º As dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor deverão ser integralmente descentralizadas aos tribunais que proferirem as decisões exequendas, ressalvadas as hipóteses de causas processadas pela justiça comum estadual. § 4º O tribunal estadual que proferir decisão em causa de competência da justiça federal deverá encaminhar ao tribunal regional federal localizado na respectiva região, até o dia 30 do mês de junho, relação de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor em decisões contrárias à União, por responsabilidade própria ou por sucessão.	lei orçamentária e na respectiva lei destinada ao pagamento de precatórios parcelados, conforme disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, far-se-á de acordo com critérios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. § 3º As dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor deverão ser integralmente descentralizadas aos tribunais que proferirem as decisões exequendas, ressalvadas as hipóteses de causas processadas pela justiça comum estadual. § 4º O tribunal estadual que proferir decisão em causa de competência da justiça federal deverá encaminhar ao tribunal regional federal localizado na respectiva região, até o dia 30 do mês de junho, relação de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor em decisões contrárias à União, por responsabilidade própria ou por sucessão.

191. Uma diferença sutil observada está na nomenclatura de termos dos projetos. O PLP 295/2016 estabelece que a relação dos débitos de precatórios e dos depósitos judiciais deve vir discriminada por órgão da administração direta, autarquia e fundação e por **grupo** de despesa. Já o art. 17 do PLP 25/2022 determina que a discriminação deve vir por órgão da administração direta, autarquia e fundação e por **natureza** de despesa. Ocorre que a natureza de despesa é uma classificação muito mais detalhada, nos termos do Manual Técnico de Orçamento (MTO). Embora o PLP 25/2022 tenha utilizado essa classificação, o conceito apresentado no art. 45, caput para o termo “natureza da despesa” equivale à definição dada pelo PLP 295/2016 (art. 53 § 1º) para “grupo de despesa” no art. 53 § 1º PLP 295/2016, ou seja, ambos se referem à “agregação de elementos de despesa”. Desse modo, visto que a diferença de nomenclatura pode gerar confusão na interpretação da norma, entende-se importante a padronização dos termos no sentido de manter a coerência com os conceitos do MTO.

192. Um ponto relevante que deveria ser regulamentado por lei complementar diz respeito às alterações promovidas nos regramentos constitucionais sobre o tema pela EC 113/2021, que possibilitou a utilização desses créditos de precatórios como “moeda” para negócios com o ente devedor:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;



II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

Reserva de Contingência

193. Sobre esse tema, os projetos apresentam propostas distintas, conforme se observa na tabela abaixo.

<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
Art. 25. A lei orçamentária não conterá dotação para livre utilização pelo Poder Executivo, ressalvada dotação global denominada Reserva de Contingência e, no caso da União, reserva para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional, cujos recursos poderão ser utilizados conforme dispõe o art. 32, § 1º, inciso III. § 1º A Reserva de Contingência de que trata o caput terá o seu montante fixado anualmente pela lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação. § 2º No caso da União, o projeto de lei orçamentária conterá reserva para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal, em valor equivalente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida, destinado a atender as emendas individuais previstas no art. 166, § 9º, da Constituição Federal. § 3º Caso a reserva referida no § 2º não seja totalmente utilizada pelo Congresso Nacional durante a apreciação do projeto de lei orçamentária, o saldo disponível será adicionado à Reserva de Contingência referida no caput.	Art. 18. A lei orçamentária não conterá dotação para livre utilização pelo Poder Executivo, ressalvada dotação global denominada Reserva de Contingência. § 1º A reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, será utilizada para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. § 2º O projeto de lei orçamentária não conterá reserva para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional.

194. Ambos os PLPs vedam a dotação livre, mas ressalvam a Reserva de Contingência. Sobre esse ponto, nota-se que o PLP 25/2022, diferentemente do PLP 295/2016, destina a reserva de contingência para “o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”, igualmente estabelecido na LRF (art. 5º, inciso III). Observa-se nesse artigo, a tentativa do legislador em preservar a dotação primária para alocação de contingências.



195. O PLP 295/2016, assim como o art. 13, § 5º da LDO 2023 da União, prevê reserva para alocação do Congresso Nacional, destinando 1,2% da receita corrente líquida para atender as emendas individuais previstas no art. 166, § 9º da CF/1988. Já o PLP 25/2022 veda a reserva para a alocação exclusiva pelo Congresso Nacional.

196. Por um lado, a proposta do PLP 25/2022 busca prevenir a apropriação de recursos de reserva pelas emendas parlamentares, mas por outro, ele desconsidera as novas regras estabelecidas na Constituição em relação a emendas obrigatórias, como se discute no tópico deste relatório relativo às Emendas Parlamentares.

Propostas parciais

197. Os artigos 27 a 31 da Lei 4.320 regulamentam as propostas parciais das unidades administrativas, mas não foi encontrada nos projetos de lei regulamentação sobre o tema.

198. A LDO estabelece anualmente as diretrizes para envio das propostas orçamentárias dos demais Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública (art. 26, LDO 2023). Considerando ser esse um processo que se repete continuamente e ser essa uma diretriz de caráter geral que se replica anualmente, e não se restringe à administração federal, entende-se oportuno avaliar a pertinência do conteúdo desse artigo ser incluído na nova Lei Geral de Finanças. Inclusive para cumprir a seguinte norma constitucional:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. [CF 1988]

Despesas Anuladas e Dívida Ativa

199. Embora o art. 38 da Lei 4.320/1964 estabeleça que se “reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento do exercício considerar-se-á receita do ano em que se efetivar”; os regramentos exarados pela Órgão Central de Contabilidade da União não consideram que o valor dos restos a pagar cancelados possa vir a ser considerado como receita orçamentária de exercícios subsequentes. No entanto, essa questão não envolve princípios contábeis, mas questões procedimentais, sendo, portanto, delegada a regulamentações complementares dos PLPs.

200. O conteúdo do art. 39 da Lei 4.320, que trata da dívida ativa foi atualizado pelo Decreto-Lei 1.735 de 1979. Em seguida, a Lei 6.830/1980 regulamentou a cobrança judicial da dívida ativa. Essa última Lei vem sendo atualizada, a última regulamentação é de 2014. Sendo que o seu art. 2º faz referências à Lei 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

201. O projeto substitutivo que apresentou o PLP 295/2016 justifica a decisão de não abordar o tema: “Com relação ao título que antes tratava dos fundos públicos e das dívidas, ativa e pública, eliminamos a parte referente à dívida pública (e à dívida ativa), por entender que o assunto já é disciplinado no âmbito da LRF.” (Parecer nº 505, de 2016 – Senado Federal).

202. No entanto, na LRF a dívida ativa é tratada em um único artigo, com a seguinte redação:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da **dívida ativa**, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

203. Nesse sentido, inclusive para a harmonização da legislação, seria importante que os projetos trouxessem uma definição de dívida ativa.

III.3. Plano Plurianual e Investimentos

204. O plano plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo preconizado pela Constituição Federal de 1988 para os entes públicos: União, estados, Distrito Federal e municípios. Cada um desses entes deve elaborar, a cada quatro anos, seu respectivo PPA, por meio de lei, onde devem constar os objetivos, diretrizes e metas da administração, bem como o rol de investimentos com duração superior a um ano.

205. A Constituição também estipula que o planejamento governamental será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174, *caput*). Essa redação explicita a dupla função do planejamento governamental: além de determinar ao gestor público o teor das políticas e investimentos a serem conduzidos nos próximos anos, o planejamento serve como sinalizador para a tomada de decisão pelos atores de mercado.

206. Estevão Horvath sublinha que o planejamento, no arcabouço jurídico brasileiro, é uma obrigatoriedade para o setor público, tanto por força de ditames constitucionais, como pela própria necessidade de alocar os recursos públicos de maneira racional e eficiente (Estevão Horvath. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Pág. 289-290). O autor citado também aponta o importante vínculo entre planejamento e investimentos: sem o devido planejamento governamental, tem-se como resultado a falta de continuidade nas ações públicas, quer se trate de obras ou de programas (*Ibid.*, pág 302).

207. Ademais, a má-alocação do capital (*capital misallocation*) tem figurado, na literatura internacional sobre o desenvolvimento econômico, como um dos fatores mais importantes para os contrastes de diferentes graus de produtividade e de renda entre os países. Binkai Chen e Justin Yifu Lin argumentam que o planejamento estatal é um importante fator explicativo para a má-alocação do capital, especialmente no caso dos países em desenvolvimento. Escolhas realizadas pelos planejadores estatais podem afetar de maneira decisiva a estrutura de capital da economia, tornando-a mais ou menos propícia a ganhos de produtividade (Binkai Chen e Justin Yifu Lin. Development strategy, resource misallocation and economic performance. **Structural Change and Economic Dynamics**, Volume 59, 2021, páginas 612-634).

208. Dessa forma, é necessário que o marco normativo do país favoreça o planejamento, como atividade contínua e estruturada, tendente à orientação de esforços produtivos, além de conferir transparência e previsibilidade, e de fomentar a *accountability* dos gestores públicos.

209. A despeito disso, a atual Lei Geral de Finanças Públicas, a Lei 4.320/1964, não aborda diretamente o tema do planejamento governamental. Embora existissem, à época da aprovação da lei, planos nacionais de desenvolvimento, tais planos tiveram caráter heterogêneo, sem que houvesse uma continuidade no planejamento (Antônio Ricardo de Souza. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Número 4, Out-Dez 2004).

210. A Constituição Federal de 1988 institui o plano plurianual, como um plano de vigência quadrienal, a ser elaborado em todas as esferas de governo. A Constituição determina alguns parâmetros mínimos: o PPA deve ser apresentado por meio de projeto de lei elaborado pelo Poder



Executivo, conter objetivos, diretrizes e metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para programas de duração continuada. A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem guardar compatibilidade com o PPA (art. 165 da CF/1988, c/c art. 5º da LRF) e os investimentos com duração superior a um exercício devem ser incluídos no plano (art. 167, § 1º da CF/1988).

211. Além desses requisitos mínimos, a CF/1988 estabelece que, enquanto não for aprovada uma lei complementar disciplinando o PPA, sua propositura ocorrerá sempre no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, devendo ser aprovado até o término desse ano, com vigência a partir do ano seguinte, até o primeiro ano do mandato subsequente. Esses prazos, definidos provisoriamente na Constituição, são considerados “cruéis e inconsistentes” por Ronaldo Garcia e José Celso C. Júnior, pois conferem “um ritmo frenético à elaboração dos projetos de LDO e do PPA de um novo governo, [...] fazendo com que pouca atenção seja dada à produção de tais instrumentos” (Ronaldo Coutinho Garcia e José Celso Cardoso Jr. *Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 2061. Brasília: março de 2015. pag. 15).

212. Resta evidente que o regime constitucional pressupõe a elaboração de lei complementar que preveja disposições sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA (art. 165, § 9º, inciso I da CF/1988). Todavia, até o momento, essa lacuna não foi preenchida. Tampouco a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) o faz, tendo sido vetado seu art. 3º, que traria alguns requisitos específicos para o PPA.

213. Em sua redação original, o art. 3º da LRF previa a elaboração de Anexo de Política Fiscal, “em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social”. Ademais, o dispositivo determinava que o projeto do PPA seria encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano de mandato do Presidente da República. A principal justificativa para o veto foi a de que tal prazo representaria “reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo”.

214. Essa incompletude do marco legal tem acarretado consequências negativas para a efetividade do plano plurianual no Brasil, como leciona James Giacomoni (artigo “Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 38(1):79-91, jan./fev. 2004). Diante da inexistência de legislação que estabeleça uma estrutura permanente, o PPA passa por alterações profundas, segundo o entendimento de cada nova equipe de governo, o que é um obstáculo à continuidade, à comparabilidade e à rastreabilidade, além de inibir o aperfeiçoamento do plano ao longo do tempo.

215. Por intermédio do Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), o TCU alertou o Congresso Nacional sobre a necessidade de se suprir essa lacuna, bem como de dispor sobre as diretrizes e bases do planejamento (art. 174, § 1º da Constituição). No mesmo acórdão, o Tribunal ressaltou a necessidade de definição de uma estratégia nacional de longo prazo, contendo indicadores-chave nacionais, apta a orientar planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

216. Tendo em vista a exigência constitucional não atendida em lei até o momento, passa-se à análise da abordagem antevista para o PPA nos dois projetos de lei complementar em tela: PLP 295/2016 e PLP 25/2022.

217. O **PLP 295/2016** trata do planejamento governamental a partir do seu artigo 4º. Os artigos 4º e 5º versam sobre disposições gerais do planejamento, enquanto os artigos 6º a 11 cuidam do plano plurianual especificamente.

Disposições gerais sobre o planejamento no PLP 295/2016 (arts. 4º e 5º)
Art. 4º O processo de planejamento da administração pública será permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, e compreenderá: I – a elaboração de estudos, planos setoriais, diagnósticos e avaliações da situação existente; II – a formulação das estratégias, dos objetivos e das prioridades nacionais de longo e médio prazos; III – a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública; IV – o estabelecimento de programas, com os respectivos indicadores, para o enfrentamento de desafios e o atendimento de demandas da sociedade; V – a quantificação dos índices de referência; VI – o acompanhamento da execução dos programas; e VII – a avaliação e a divulgação dos resultados obtidos. Parágrafo único. O processo de planejamento será caracterizado pela participação social em todas as suas fases, com o fortalecimento das instituições representativas e do diálogo constante entre o Estado e a sociedade. Art. 5º Caberá ao Poder Executivo federal instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, a revisão independente, a seleção, a implementação, o ajuste, a operação e a avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos federais. Parágrafo único. As metodologias, as normas e os procedimentos referidos no caput, a serem seguidos por todos os entes da Federação, terão como objetivo: I – melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas que individualizem as necessidades e oportunidades de investimentos e gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual; e II – ampliar a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos à população.

218. O art. 4º caracteriza o planejamento governamental como um processo permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável. Esse artigo orienta que o planejamento seja construído com fundamento na elaboração e acompanhamento de programas, com diretrizes, objetivos e metas, assegurada a participação social. O art. 5º atribui à União a competência de prever metodologias, normas e procedimentos para o ciclo de planejamento, de observância obrigatória pelos demais entes públicos.

219. A centralização metodológica prevista nesses artigos se harmoniza com uma maior homogeneidade dos planos nacionais, conferindo à União o papel de disciplinar os instrumentos de planejamento governamental. Todavia, os artigos são tímidos ao abordar diretamente os atributos do planejamento. Poderia haver um maior detalhamento dos atributos dos planos de desenvolvimento, tornando mais específicas as definições para “diretriz”, “programa” e “indicador”, contidas no art. 2º do PLP 295/2016.

Disposições sobre o PPA no PLP 295/2016 (arts. 6º a 11)
Art. 6º O plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos. Art. 7º Além do disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, integrarão o plano plurianual: I – diagnóstico regionalizado da situação socioeconômica, incluindo, no caso da União, a análise de cenários macroeconômicos; e II – demonstrativo, para cada programa, de seus objetivos e indicadores. Parágrafo único. O plano plurianual da União conterá Anexo de Política Fiscal, que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal, bem como cenário fiscal prospectivo compreendendo: I – para um período de 10 (dez) exercícios financeiros, projeções que indiquem como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável; e II – para o período do plano plurianual, a especificação dos valores agregados previstos para as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, as dívidas e o patrimônio líquido. Art. 8º Observado o disposto nesta Lei Complementar, lei específica de cada ente da Federação poderá dispor sobre: I – o conteúdo e a estrutura da mensagem do Poder Executivo que encaminha o projeto de plano plurianual ao Poder Legislativo; e II – quadros, demonstrativos, tabelas e outras informações que integrarão o plano plurianual. Art. 9º O plano plurianual compreenderá o período iniciado no exercício referente ao segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e vigorará até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente. § 1º O chefe do Poder Executivo encaminhará o projeto de plano plurianual ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano de seu mandato. § 2º É vedada a alteração do plano plurianual por intermédio da lei de diretrizes orçamentárias ou da lei orçamentária



anual.

§ 3º As disposições do plano plurianual são indicativas e não constituem limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e suas modificações.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios caso suas constituições ou leis orgânicas nada disponham em contrário.

Art. 10. Observado o disposto no art. 166 da Constituição Federal, na apreciação pelo Poder Legislativo do projeto de plano plurianual e de eventuais atualizações, as emendas que ampliem a despesa nele prevista somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos.

Art. 11. O projeto de plano plurianual será devolvido para sanção até a data prevista para encerramento do primeiro período da sessão legislativa do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. Vencido o prazo estabelecido no caput, a matéria será incluída na ordem do dia, com a convocação diária de sessões, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime sua votação.

220. Nos artigos 6º e 7º, o projeto desenha o PPA como instrumento baseado no plano de governo do Chefe do Executivo; o PPA deve, necessariamente, contemplar todas as despesas associadas ao atendimento dos objetivos previstos no plano de governo. O projeto adiciona ao PPA, além das categorias previstas no art. 165, § 1º, da Constituição, a exigência de apresentar diagnóstico regionalizado da situação socioeconômica, incluindo, no caso da União, a análise de cenários macroeconômicos; e de demonstrativo, para cada programa, de seus objetivos e indicadores. Outra inclusão é a de um Anexo de Política Fiscal, no caso do PPA da União, que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal; os valores previstos para as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, as dívidas e o patrimônio líquido no quadriênio; e projeções adicionais para um período de dez anos.

221. Esses artigos preconizam uma concepção universalista do PPA, ao firmar a obrigação de que preveja todas as despesas associadas ao atendimento dos objetivos previstos no plano de governo. Isso pode dificultar a designação de prioridades, além de tornar necessariamente mais desafiadora a missão de elaborar o plano. Os artigos demonstram também uma preocupação com a previsibilidade da gestão fiscal, mas, a exemplo dos arts. 4º e 5º, deixam de especificar os atributos de planejamento.

222. Embora haja uma deferência às atribuições constitucionalmente previstas para o plano plurianual, chama a atenção que o modelo de PPA afasta do plano o rol de investimentos plurianuais. Como decorre do art. 21, inciso VI, o PLP 295/2016 atribui a um anexo da lei orçamentária anual o papel de discriminar os projetos de investimentos plurianuais. Tal previsão vai de encontro à necessidade de elencar os investimentos plurianuais no PPA, estabelecida no art. 167, § 1º da Constituição Federal, *in verbis*: “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

223. Em seu art. 8º, o PLP 295/2016 confere a cada ente político a competência de legislar sobre o formato da mensagem que acompanha o projeto de lei do PPA, e a previsão de, em caráter adicional, formatar quadros, demonstrativos, tabelas e outras informações para o respectivo plano plurianual. O art. 9º descreve as etapas de elaboração do projeto de lei do PPA e determina que, em regra, as disposições do plano plurianual são indicativas e não constituem limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e suas modificações.

224. A despeito do caráter meramente indicativo das disposições do plano, previsto no artigo anterior, o art. 10 restringe a apresentação, ao projeto de lei do PPA, de emendas que ampliem o total da despesa prevista: “as emendas que ampliem a despesa nele prevista somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos”.

225. Por sua vez, o art. 11 fixa o prazo para aprovação do projeto, até o fim do “primeiro período da sessão legislativa do primeiro ano” de mandato do chefe do Executivo.

226. Segundo o art. 57 da Constituição, o primeiro período da sessão legislativa vai até 17 de julho. Com isso, o novo PPA teria de ser aprovado até essa data, no primeiro ano de mandato do Presidente da República. O mesmo prazo, ao final do primeiro período da sessão legislativa, é estabelecido para apreciação da LDO no PLP 295/2016. Com isso, os projetos do PPA e da LDO teriam tramitação simultânea no Congresso Nacional. Isso tornaria possível a harmonização do texto do PLDO, incluídas as metas e prioridades do projeto, com o novo PPA sendo apreciado no Congresso. Atualmente, existe um descompasso que faz com que a LDO seja objeto de deliberação legislativa antes da apreciação do PPA – com isso, a LDO termina por não refletir as diretrizes do PPA no primeiro ano de vigência do plano. Esse problema foi descrito pelo TCU no processo TC 007.754/2023-0 (rel. min. Jhonathan Jesus), que cuidou do PLDO 2024.

227. Além dos dispositivos acima, o PLP 295/2016 reza, em seu art. 51, parágrafo único, que os programas constantes da lei orçamentária deverão ser os mesmos programas constantes do plano plurianual em vigor. Essa previsão é salutar, ao prestigiar a rastreabilidade dos planos e leis orçamentárias.

228. Passa-se a descrever a concepção para o planejamento de médio prazo contida no **PLP 25/2022**. O projeto cuida do tema em seus artigos 3º a 5º.

Disposições gerais sobre o planejamento no PLP 25/2022 (arts. 3º a 4º)
Art. 3º O processo de planejamento da Administração Pública será permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, e compreenderá os seguintes instrumentos: I – planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; II – políticas públicas e programas; e III – plano de governo. § 1º O processo de planejamento será subsidiado pela avaliação periódica de resultados dos planos, políticas públicas e programas, bem como pela participação social, com o fortalecimento das instituições representativas e do diálogo entre o Estado e a sociedade. § 2º O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, em observância ao art. 174, § 1º, da Constituição Federal, terá por diretrizes e bases: I – a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, declarados no art. 3º da Constituição Federal; II – o fortalecimento do regime democrático; III – a conciliação das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento e a harmonização de princípios de responsabilidade fiscal e social; e IV – a coordenação e coerência dos instrumentos de planejamento constantes dos incisos I a III do caput deste artigo. § 3º Salvo disposição constitucional em contrário, os instrumentos de planejamento constantes dos incisos I e II do caput deste artigo serão aprovados por Decreto do Poder Executivo. § 4º As exposições de motivos ou as justificações que acompanharão as proposições que derem origem aos instrumentos de planejamento constantes dos incisos I e II do caput deste artigo, sempre que possível, conterão os seguintes elementos: I – síntese do diagnóstico relativo à situação-problema a ser enfrentada; II – avaliação prévia de impacto, justificando-se a escolha da solução adotada entre as alternativas identificadas para o enfrentamento da situação-problema; III – objetivos a serem alcançados e seus respectivos indicadores de desempenho; IV – as metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias; V – prazo de duração e custo total estimado, desdobrado em bases anuais e com a segregação de todas as fontes de financiamento previstas; VI – impacto fiscal para as contas públicas; VII – periodicidade da avaliação dos resultados alcançados; e VIII – estrutura de governança, com a definição da matriz de responsabilidade dos entes da Federação e dos órgãos ou das entidades incumbidas pelas atividades de coordenação, implementação, monitoramento e avaliação. Art. 4º A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento que discrimine, para cada iniciativa: I – classificação como investimento novo ou de retomada de investimento não concluído; II – prazo de duração e o custo total estimado, desdobrado em bases anuais e com a segregação de todas as fontes de financiamento previstas; III – execução física e financeira realizada e planejada, em bases anuais; e IV – estimativa segregada das despesas de operação e de manutenção dos ativos de infraestrutura, bem como indicação do ente federado e do órgão orçamentário responsável por arcar com essas despesas.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo federal instituir metodologias, normas e procedimentos de avaliação para a inclusão de iniciativa no registro centralizado de projetos de investimento a que se refere o caput deste artigo.

§ 2º Entende-se por projeto de investimento o conjunto de operações limitadas no tempo, para o planejamento, desenvolvimento de equipamentos e execução de obras de engenharia e serviços a elas associados, que envolva a implantação, ampliação ou melhoria de infraestrutura ou edificações, realizada por execução direta, indireta ou transferência de recursos para entes federados.

§ 3º Somente poderá ser incluído na lei orçamentária da União projeto de investimento que conste do registro centralizado de projetos a que se refere o caput deste artigo.

§ 4º A inclusão de projeto de investimento no registro centralizado de projetos não acarreta a obrigatoriedade de financiamento com recursos públicos federais. § 5º Será garantido o acesso público às informações do registro centralizado referido no caput deste artigo, conforme definido em regulamento.

229. Segundo o art. 3º, o planejamento é um processo permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável. São previstos os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; políticas públicas e programas; e plano de governo. À exceção do plano de governo, os demais são criados por intermédio de decreto do Poder Executivo. O artigo define ainda uma estrutura conceitual, a ser incluída na exposição de motivos ou justificativa que acompanhe cada plano, contendo elementos como uma síntese da situação-problema a ser enfrentada; objetivos e indicadores de desempenho; metas, prazo de duração e impacto fiscal. O artigo também contém um parágrafo em que lança as diretrizes e bases do planejamento.

230. Percebe-se que o PLP 25/2022 avança mais que o PLP 295/2016 na definição dos atributos do planejamento governamental, além de fixar as diretrizes e bases do planejamento nacional. Tais atributos incidiriam para todos os instrumentos de planejamento governamentais, o que favorece a homogeneidade e facilita a elaboração e governança dos planos.

231. Nota-se que a elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e das políticas públicas e programas é atribuída a decreto do Poder Executivo, salvo disposição constitucional em contrário. Em contraste, o inciso IV do art. 48 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Legislativo dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Além disso, essa centralização dos planos no Poder Executivo mediante decreto alija o Poder Legislativo do planejamento de médio prazo nacional. Causa espécie que o Poder Legislativo, órgão dotado da competência de deliberar sobre a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, não participe da definição das macrodecisões de planejamento.

232. Em seu artigo 4º, o PLP 25/2022 cria um registro centralizado de projetos de investimento, a ser organizado e mantido pela União. Esse registro conteria um rol público de projetos de investimento, cuja gestão competiria ao Poder Executivo federal. Segundo o artigo, a inclusão na lei orçamentária da União de projeto de investimento é condicionada à presença nesse registro centralizado de projetos. Trata-se, assim, de previsão de rol independente de projetos de investimento. Atualmente, a Constituição Federal comete ao PPA a função de conter os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, como condição prévia para a aplicação dos recursos (art. 167, § 1º).

Disposições sobre o plano de governo no PLP 25/2022 (art. 5º)

Art. 5º O plano de governo a que se refere o art. 84, inciso XI, da Constituição, formulado em consonância com os instrumentos de planejamento previstos nos incisos I e II do art. 3º desta Lei Complementar, exporá a situação do País, definirá as diretrizes, os objetivos e as metas prioritárias da administração pública federal, solicitará ao Congresso Nacional as providências legislativas que julgar necessárias e conterá Anexo de Longo Prazo que compreenda:

I – a estratégia federal de desenvolvimento, desdobrada em suas dimensões econômica, social e ambiental;
II – projeções fiscais de longo prazo, acompanhadas da avaliação quanto à sustentabilidade da dívida pública; e
III – estimativa do impacto fiscal das providências legislativas julgadas necessárias para a consecução do plano de governo.

§ 1º A estratégia federal de desenvolvimento, formulada com horizonte prospectivo de no mínimo de dez anos, será acompanhada de indicadores-chave de desempenho que permitam mensurar o progresso da nação, preferencialmente de forma comparativa com indicadores internacionais de desenvolvimento.

§ 2º Observado o disposto nesta Lei Complementar, leis estaduais ou distritais poderão dispor, em lei específica, sobre o conteúdo e a estrutura da mensagem do Poder Executivo que encaminhar o plano de governo estadual, distrital ou

municipal, quando previsto nas respectivas constituições ou leis orgânicas.

§ 3º O plano de governo, anualmente revisado, será apresentado pessoalmente pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, no início da sessão legislativa, em sessão solene.

233. O PLP 25/2022 regulamenta, no art. 5º, o plano de governo. O projeto transforma o plano de governo em *locus* central do planejamento de médio prazo, em lugar do PPA, que não é mencionado no projeto, mas é subtendido da análise da justificação do citado projeto. Também há a previsão de um Anexo de Longo Prazo, que inclui projeções fiscais juntamente com a estratégia federal de desenvolvimento, que terá duração mínima de dez anos.

234. Com efeito, a justificação do projeto explica, em seu terceiro parágrafo, a intenção de suprimir o PPA. Embora o plano de governo delineado no projeto envolva a definição de objetivos e metas prioritárias da administração pública federal, resta claro que o plano de governo, proveniente de mensagem anual do chefe do Executivo, se limita a um veículo para apresentação das prioridades do governo. Trata-se, portanto, de uma mensagem unilateral, ao contrário do plano plurianual, que representa um compromisso pactuado entre os Poderes. Mais importante: além de a supressão do PPA não ser viável à luz do texto constitucional vigente, ela contraria a arquitetura do sistema orçamentário atualmente estabelecido para o país, composto pelo tripé: PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo; LDO, a orientar a elaboração do orçamento; e LOA, anualmente prevendo receitas e autorizando despesas da administração pública.

235. A definição constitucional dessas três leis orçamentárias, cada uma com suas funções específicas, conforma o chamado *sistema de planejamento orçamentário brasileiro*, como explica Fernando F. Scaff (Fernando Facury Scaff. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239 e ss.). Segundo o autor, a existência desse sistema é reafirmada pela exigência de que essas normas, de escopo distinto, guardem compatibilidade entre si, tal como prescrevem a Constituição Federal (art. 166, §§ 3º e 4º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16, § 1º, inciso II e art. 17, § 4º).

236. Especificamente quanto ao PPA, o doutrinador destaca a lógica da continuidade no planejamento orçamentário, além da sua função vinculativa dos planos e programas setoriais e regionais de desenvolvimento previstos na Constituição, o que é positivo, embora insuficiente, “para a formação de um verdadeiro sistema de planejamento governamental de longo prazo, essencial para o desenvolvimento de qualquer país” (SCAFF, *Ibid.*).

237. De maneira similar, Ronaldo Garcia observa que o atual modelo de planejamento é incompleto e não cumpre a função de orientar a atuação do setor público. O autor propõe uma reestruturação do PPA, para que se dedique especificamente a “problemas de alta complexidade – e ameaças e oportunidades identificadas e merecedoras de constarem do plano –, demandantes da atenção, da criatividade e do julgamento estratégico da Presidência da República”, a fim de que sejam consagradas no plano “as verdadeiras prioridades do governante” (Ronaldo Coutinho Garcia. *PPA: O Que Não É e O Que Pode Ser*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012).

238. O PPA também foi objeto de estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na obra, elaborada em parceria com o TCU, em que perscrutou a governança pública brasileira. No trabalho, a OCDE afirma que, embora não corresponda exatamente a um Quadro de Despesas de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*), quadro normativo de planejamento de médio prazo preconizado pela organização – o PPA conserva importantes características, por ser um documento que visa ao aprimoramento da qualidade e da precisão do planejamento plurianual. A partir de seu diagnóstico, a OCDE recomenda ao TCU que promova, por meio de suas fiscalizações, o aprimoramento do planejamento de médio prazo, seja na coordenação de ações orçamentárias, seja na definição de estratégias de cada órgão público (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *OECD Public Governance*



Reviews, Brazil's Federal Court of Accounts – Insight and Foresight for Better Governance. 2017. Seção 3.3).

239. O Banco Mundial produziu avaliação sobre a capacidade de planejamento das instituições de países emergentes. Em estudo de caso sobre o Brasil, o Banco Mundial ressalta que o PPA não vincula as alocações orçamentárias, o que reduz sua efetividade como instrumento para alocação estratégica de recursos. Também critica a imprecisão das estimativas de médio prazo do PPA, assim como a fragilidade dos indicadores de desempenho do plano, a inexistência de vínculo entre resultados dos programas e a alocação orçamentária, e a baixa capacidade de priorização. Por fim, o texto conclui que o Brasil não conta com um MTEF. A despeito desses apontamentos, o Banco Mundial reconhece que o modelo orçamentário brasileiro “tem lançadas as bases para o desenvolvimento formal de um MTEF” (Banco Mundial. *Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks*. 2013. págs. 191-196).

240. Tanto na doutrina como nas avaliações realizadas por organismos internacionais, parece haver um consenso de que o marco legal do PPA é incompleto e deve ser revisitado. No entanto, os estudiosos reconhecem no plano algum papel coordenador na definição de prioridades, e que, uma vez aprimorado, pode se converter em um MTEF para o país. As propostas na literatura convergem para uma reformulação, e não para uma eliminação do plano.

241. Os projetos de lei analisados assumem perspectivas bastante díspares para o planejamento governamental. O PLP 295/2016 exige que o PPA contemple todas as despesas necessárias para o atendimento dos objetivos previstos no plano de governo. No entanto, não especifica as características dos atributos de planejamento, delegando essa tarefa à União.

242. Quanto ao PLP 25/2022, nota-se um maior avanço no estabelecimento dos atributos para todos os instrumentos de planejamento governamentais, para os quais também prevê diretrizes e bases, em atendimento ao art. 174, § 1º da Constituição. Todavia, o PLP 25/2022 projeta a eliminação do plano plurianual, que seria substituído pelo plano de governo. Essa alteração distancia-se do marco constitucional para o planejamento de médio prazo, além de abalar essa função pública, tendo em vista que o PPA é um diploma legal, pactuado com o Poder Legislativo, a prever uma estrutura de programas, diretrizes, objetivos e metas, os quais são passíveis de maior governança, em contraposição ao plano de governo, veiculado por mensagem unilateral do Chefe do Poder Executivo.

243. Ao afastarem do PPA o rol de investimentos plurianuais, ambos os projetos, à primeira vista, vão de encontro à prescrição do art. 167, § 1º, da Constituição, segundo a qual a realização de investimentos com duração superior a um ano é condicionada à inclusão no PPA.

244. Em comum, os projetos são insuficientes na definição de atributos dos planos governamentais, embora o PLP 25/2022 apresente algum esforço nesse sentido. Os projetos também não aprofundam a estruturação de marco conceitual dispondo sobre a interrelação desses atributos – o que pode ser identificado, por exemplo, no *GPRA Modernization Act*, legislação adotada nos Estados Unidos em 2010.

245. Ao invés de fragilizar ou eliminar o PPA, o papel constitucionalmente previsto para a lei complementar é o de dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano (art. 165, § 9º, inciso I, da CF/1988). A elaboração da lei geral de finanças públicas deve prestar-se para o preenchimento dessa lacuna, saneando as falhas atuais do PPA, a fim de estruturá-lo como real instrumento de planejamento, orientação e transparência para as prioridades do setor público no Brasil.

III.4. Lei de Diretrizes Orçamentárias

246. A Constituição Federal de 1988 passou a prever a necessidade de edição da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a cada ano, com a finalidade precípua de orientar a elaboração da lei



orçamentária anual, estabelecendo as metas e prioridades da administração pública federal e as diretrizes de política fiscal (art. 165, § 1º, da CF/88). Além disso, a Constituição determina que a LDO institua as metas fiscais, em consonância com uma trajetória sustentável da dívida pública, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

247. Segundo o texto constitucional, a LDO também deve disciplinar, para a União, os termos em que as despesas primárias discricionárias atenderão ao dever de se executar as programações orçamentárias, adotando-se os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, §§ 10 e 11). Também deverá a LDO da União possuir anexo com previsão de agregados fiscais, e com a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento (art. 165, § 12). Outra atribuição da LDO é a de cuidar do cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes, a fim de ensejar a garantia de execução das emendas individuais e de bancada dos parlamentares federais, conforme art. 166 da CF/1988.

248. A lei de diretrizes orçamentárias deverá conter, segundo a Constituição, os limites a serem observados para a elaboração da proposta orçamentária dos tribunais do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública (arts. 99, 127 e 134). Durante a execução orçamentária, é vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os parâmetros da LDO, exceto quando previamente autorizadas mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

249. A Constituição impõe baliza para a admissão de pessoal na esfera pública, bem como a criação de cargos e a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, ao condicionar essas medidas a autorização específica na LDO (art. 169).

250. A Constituição indica ainda que a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da LDO serão regidos por lei complementar (art. 165, § 9º, inciso I). Alguns dos preceitos básicos sobre o tema são descritos no texto constitucional: a LDO e suas emendas serão apreciadas conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional, após a emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, e tanto o projeto de lei quanto quaisquer de suas emendas deverão guardar compatibilidade com o plano plurianual (art. 166). A aprovação da LDO é condição para que seja interrompida a sessão legislativa ordinária no Congresso (art. 57, § 2º).

251. Existem disposições adicionais sobre a LDO na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), particularmente em seu art. 4º, que traz comandos adicionais para a elaboração da LDO. Consoante o dispositivo, a LDO disporá também sobre o equilíbrio de receitas e despesas, critérios para limitação de empenho, controle de custos e avaliação de programas, e condições para transferências de recursos a entidades. A LDO contará com anexo de metas fiscais, contendo projeções para agregados fiscais ao longo de três anos, e anexo de riscos fiscais, onde serão avaliados passivos contingentes. O art. 4º também determina que o projeto de LDO seja acompanhado de anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação para o exercício subsequente.

252. Outras atribuições para a LDO estão previstas de maneira esparsa na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, a LDO conterá: a forma de utilização e montante da reserva de contingência (art. 5º, inciso III); demonstração do impacto das operações do Banco Central (art. 7º, § 2º); regras para programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º); termos em que serão priorizados os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45).

253. Ainda, a LDO poderá conter, facultativamente: requisitos adicionais para criação de renúncias de receitas (art. 14); rol de despesas ressalvadas das exigências para criação de gastos (art.

16, § 3º); percentuais discriminados por Poder e órgão para a entrega de recursos destinados a despesas com pessoal (art. 20, § 5º); condições para despesas com horas extras, quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite de cada Poder ou órgão (art. 22, parágrafo único, inciso V); exigências adicionais para a realização de transferência voluntária (art. 25, § 1º); e condições adicionais para a destinação de recursos ao setor privado, a fim de cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas (art. 26).

254. Nota-se que, em ampla medida, o conjunto das funções atribuídas à LDO é harmônico com a natureza temporária da lei e com suas finalidades: orientar a elaboração do orçamento anual, traçar as metas e prioridades da administração pública e as diretrizes de política fiscal, além de concorrer para a publicidade e *accountability* da gestão.

255. Segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, enquanto não for editada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º). Ocorre que a lei complementar referida nunca foi editada. Como se trata de matéria eminente de finanças públicas, é plausível que esse diploma conste da lei geral de finanças públicas a que refere o art. 163, inciso I, da Constituição.

256. Por força do citado art. 163, inciso I, a Constituição recepcionou com natureza de lei complementar dispositivos da Lei 4.320/1964, aprovada na origem como lei ordinária, e que tem por objeto ser uma lei geral de direito financeiro (veja-se decisão do STF na ADI 1726 MC/DF). Entretanto, por ter sido editada muito antes do texto constitucional vigente, a Lei 4.320/1964 não contempla aspectos relacionados à LDO, tampouco foi alterada para atender a essa finalidade.

257. Com as alterações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Banco Mundial conceitua a LDO como um Quadro Fiscal de Médio Prazo (Medium Term Fiscal Framework, MTFF), pela presença de projeções para os principais agregados fiscais para período de três exercícios. Essas projeções trianuais são apresentadas de maneira sucessiva, a cada ano, no Anexo de Metas Fiscais. Segundo o estudo *Beyond the Annual Budget* (pág. 18), o MTFF é a versão mais simples de um Quadro de Despesas de Médio Prazo (MTEF), pois se limita ao controle das variáveis fiscais. As etapas mais avançadas de implementação dizem respeito ao controle vinculado ao orçamento - *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF) - e ao desempenho - *Medium-Term Programme Framework* (MTPF). O elo com as projeções orçamentárias e de desempenho não é suficientemente suprido pelo plano plurianual, como se discute no tópico deste relatório relativo ao PPA.

258. Dessa forma, a LDO resta caracterizada como lei de vigência anual, cuja função primordial é a de orientar a elaboração do orçamento, além de conferir transparência à projeção de agregados fiscais que fundamenta a orçamentação e aos riscos contingentes capazes de fragilizar a sustentabilidade fiscal da União.

259. Ocorre que a LDO passou por uma expansão contínua nas últimas décadas, o que a levou a alcançar matérias que não seriam aquelas pertinentes ao seu escopo próprio. Um indício dessa constatação é a própria análise quantitativa sobre o texto da lei, excluídos os anexos. A LDO relativa a 1993 (Lei 8.447/1992) contava com 53.394 caracteres, dispostos em 61 artigos compreendendo 291 dispositivos legais. A LDO 2003 (Lei 10.524/2002) possuía 114.570 caracteres, 102 artigos e 635 dispositivos. A LDO de 2013 (Lei 12.708/2012) tinha 193.463 caracteres, 132 artigos e 1.010 dispositivos. A LDO de 2023 (Lei 14.436/2022) ora em vigor ostenta 293.141 caracteres, 185 artigos e 1.424 dispositivos.

260. Para além de uma inflação nos números, a análise qualitativa explicita a presença de matérias extemporâneas. Conquanto não seja o propósito deste trabalho fazer uma avaliação minuciosa do cabimento de cada dispositivo da LDO, pode-se mencionar os seguintes exemplos de temas

sobrantes: estrutura do orçamento público (arts. 5º a 9º); composição do orçamento de investimentos (art. 49); execução provisória do projeto de lei orçamentária (art. 70); adequação orçamentária das alterações na legislação (arts. 131 a 143); elaboração de quadro-resumo sobre auditorias operacionais do TCU (art. 150); e contabilidade patrimonial (art. 171, § 4º).

261. A contínua expansão da LDO ao longo dos anos é explicada, em parte, pela desatualização da Lei 4.320/1964. Ao investigar as causas das transformações por que passou a LDO, José Serra apontava, já em artigo de 1993, a necessidade de aprovação de uma lei geral de finanças públicas. Segundo o autor, na ausência da lei de finanças, “[a] Lei de Diretrizes Orçamentárias tem sido utilizada para preencher aquele vazio legal. Nela são apreciadas dezenas de dispositivos legais que deveriam fazer parte da lei complementar que não existe” (José Serra. “As vicissitudes do orçamento”. Revista de Economia Política; 13 (4), out-dez. 1993). Tratando da ampliação do conteúdo da LDO, Weder de Oliveira preleciona:

Independentemente do mérito do conteúdo extraconstitucional, enquanto as leis de diretrizes orçamentárias avançam irrestritamente em espaços legislativos não ocupados pelo ato legislativo competente (lei complementar, lei orçamentária, leis ordinárias), *suas expressas funções constitucionais esmaecem na mesma proporção*, concorrendo essa prática para distanciar a LDO de seu sentido no sistema e de sua gênese: ser o lócus dos grandes debates e decisões orçamentárias, macroeconômicas e de políticas públicas, dando-se, assim, plena razão aos seus críticos históricos.

É indesejável que uma lei temporária, como a LDO, disponha sobre matérias permanentes de elevada importância para as finanças públicas. **Isso porque a rediscussão anual sobre esses temas aumenta os custos decorrentes das negociações políticas atreladas a cada tramitação de lei no Congresso.** O caráter peregrino desses assuntos se reflete na necessidade de repeti-los na LDO a cada ano. Deve-se buscar um formato para a LDO que abranja os assuntos que, por sua natureza, são mais convenientes à deliberação anual, bem como aqueles que são exigidos por lei. (Weder de Oliveira. *Lei de Diretrizes Orçamentárias*. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.) [grifo nosso]

262. Outra consequência negativa dessa ampliação substantiva da LDO é a de restringir a previsibilidade e a segurança jurídica. Por um lado, a LDO assume papéis sem lastro constitucional, e sem amparo em legislações permanentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro, os comandos da LDO que dizem respeito a temas de natureza permanente podem não se repetir em versões futuras da lei nos exercícios seguintes, o que lança incertezas sobre a função administrativa e sobre a própria atuação legislativa em matéria orçamentária.

263. O tratamento dado à lei de diretrizes orçamentárias nos projetos de lei de finanças públicas em tela revela que, no PLP 295/2016, a LDO encontra regência nos arts. 12 a 15.

264. Segundo o art. 12, *caput*, o conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o da LDO se restringirão ao previsto na própria lei geral de finanças públicas, no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 4º da LRF. Essa inovação é bem-vinda, ao demarcar o conteúdo da LDO àquilo que lhe é atribuído pela Constituição e pela legislação específica. Atualmente, a LDO experimenta um aumento progressivo de sua extensão, como discutido em outros capítulos deste levantamento.

265. No art. 12, § 1º, há ditame relativo à abrangência das receitas na LDO – segundo o texto, a estimativa das receitas orçamentárias para o exercício a que se refere a LDO deverá ser abrangente, detalhando todas as naturezas de receita que serão consideradas na lei orçamentária.

266. O art. 12, § 2º opera a nova atribuição à LDO, de conter rol de projetos de investimentos plurianuais, apresentando-se separadamente o montante anual a ser gasto com investimentos

plurianuais anteriormente já aprovados, bem como o espaço fiscal para novos investimentos plurianuais cuja execução financeira esteja prevista para se iniciar a partir do exercício financeiro a que se refere. Assim, com tal alteração, somada ao art. 7º do projeto de lei, e à nova redação que o PLP 295/2016 atribui ao art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF, o PPA deixa de conter rol de investimentos plurianuais, sendo essa função deslocada para a LDO. Essa mudança contradiz o art. 167, § 1º, da CF/1988, como já mencionado.

267. O art. 13 dispõe sobre os prazos para aprovação e vigência da lei de diretrizes orçamentárias. Segundo a proposta, o prazo de encaminhamento ao Poder Legislativo do PLDO será até 30 de abril do exercício financeiro anterior ao que a LDO se refere, exceto se as constituições estaduais ou leis orgânicas distrital e municipais definirem prazo diverso. A eficácia da LDO é delimitada para o período a partir da data de sua publicação até o final do exercício financeiro subsequente, aplicando-se à lei orçamentária do referido exercício.

268. Segundo o art. 14 do PLP 295/2016, emenda para ampliação de despesas do PLDO deve indicar fonte de recurso, dentre aqueles previstos no projeto de lei de diretrizes orçamentárias. A redação do artigo espelha a dos arts. 10 e 28 do PLP 295/2016, que veiculam restrição semelhante para os projetos de PPA e LOA, respectivamente, em linha com o art. 63, inciso I, da Constituição Federal.

269. O art. 15 mantém o atual prazo para aprovação do PLDO pelo Congresso: até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Vencido o prazo sem a apreciação do projeto, este passa a tramitar com prioridade. Uma inovação positiva do artigo é a de que, no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderá ser votado depois de aprovado o projeto de plano plurianual. Ao contrário do que ocorre hoje, essa previsão obriga a LDO a se amoldar ao plano plurianual já no primeiro ano de vigência do PPA. O artigo também contém cláusula de antivigência: não sendo aprovado até 30 dias antes da data-limite para encaminhamento do PLOA, o PLDO deverá ser adotado como base para elaboração do projeto de lei orçamentária.

270. Consoante o art. 18, parágrafo único, do projeto, a lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação poderá dispor sobre o conteúdo e a estrutura da mensagem do Poder Executivo que encaminhará o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, observado o padrão mínimo determinado pela lei geral de finanças.

271. O art. 21, § 2º, estipula que cada ente poderá definir, em sua respectiva lei de diretrizes orçamentárias, os quadros-síntese por órgão e unidade orçamentária, presentes no anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a ser formulado anualmente na lei orçamentária.

272. Segundo o art. 22, a estimativa das receitas primárias que constará do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo será igual à estimativa constante da lei de diretrizes orçamentárias. Caso a lei de diretrizes orçamentárias não tenha sido aprovada, a estimativa das receitas do PLOA será a que tiver constado do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Ainda segundo o texto, quando houver a aprovação de propostas em tramitação que alterem a legislação tributária, sem que tenham sido consideradas na lei de diretrizes orçamentárias, os recursos adicionais serão incorporados à lei orçamentária durante a sua execução, por intermédio de créditos adicionais. Caso haja acréscimos à receita primária decorrentes da correção de erros e omissões, tais valores serão incorporados à reserva de contingência, conforme art. 29, § 1º. A vinculação direta prevista no art. 22 pode tornar excessivamente rígida a previsão de receitas do PLOA, obrigando o Poder Executivo a desconsiderar, em suas programações, novas receitas reestimadas entre a elaboração/aprovação do PLDO e o encaminhamento do PLOA.

273. O art. 24, § 2º, do PLP 295/2016 franqueia à LDO o estabelecimento de critérios para a inclusão de dotação no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária destinada ao pagamento de



precatórios parcelados, conforme disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

274. O art. 25 do projeto prevê que a reserva de contingência terá o seu montante fixado anualmente pela lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação. Nos termos do art. 30, § 2º, inciso II, a LDO poderá definir as despesas correntes que poderão ser executadas caso o PLOA não for sancionado até 31 de dezembro.

275. A LDO poderá contemplar a delegação da competência para abertura de crédito suplementar autorizado na LOA por ato próprio de cada Poder, a teor do art. 31, § 1º, do PLP 295/2016. Cada ente da Federação poderá fixar, na LDO, prazo final para o encaminhamento ao Poder Legislativo dos projetos de crédito suplementar ou especial, segundo o art. 31, § 3º. Cada ente poderá, ainda, estabelecer as condições ou as despesas que exigirão projetos de lei específicos relativos a crédito, nos termos do art. 32, § 5º.

276. O art. 38, § 2º, inciso I, do projeto torna possível que a lei de diretrizes orçamentárias aponte parâmetros para o ato de liquidação de despesa empenhada.

277. Segundo o art. 43, no âmbito da União, a execução igualitária e impessoal das programações referidas no art. 166, § 11, atenderá aos critérios universais e objetivos a serem estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, independentemente de autoria da emenda.

Alterações da LRF, propostas no PLP 295/2016, que dizem respeito à LDO	
Art. 77. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:	
“Art. 4º	
I –	
g) os quadros orçamentários consolidados que integrarão a lei orçamentária;	
.....	
IV – estipulará parâmetros ou limites a serem seguidos no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária:	
a) para a programação orçamentária do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública; e	
b) relativos à expansão da despesa com pessoal;	
V – estabelecerá despesas orçamentárias que poderão ter como fonte operações de crédito decorrentes de emissão de títulos.	
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, relativas aos resultados primário e nominal, para o exercício a que se referirem e para os 4 (quatro) subsequentes, sem prejuízo do estabelecimento de metas adicionais relativas às receitas, às despesas e ao montante da dívida pública.	
§ 2º O Anexo mencionado no § 1º conterá, ainda:	
.....	
II – demonstrativo das metas anuais, contendo os principais itens das receitas e das despesas orçamentárias, instruído com memória e metodologia de cálculo que demonstrem que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente, comparando-os com os valores estimados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores;	
.....	
V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; e VI – demonstrativo da consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos de política fiscal definidos na lei do plano plurianual.	
.....” (NR)	

278. O PLP 295/2016 altera o art. 4º da LRF, para assinalar que a LDO deverá dispor sobre os quadros orçamentários consolidados que integrarão a lei orçamentária. Outros papéis atribuídos pelo projeto à LDO são: estipular parâmetros ou limites a serem seguidos no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária para a programação orçamentária dos poderes e para a expansão da despesa com pessoal; estabelecer despesas orçamentárias que poderão ter como fonte operações de crédito decorrentes de emissão de títulos; ampliar a extensão das projeções do Anexo de Metas Fiscais, para o exercício a que se refere a LDO mais quatro anos. O texto determina a inclusão do Anexo de Metas Fiscais na própria LDO, além de constar do PLDO. Ademais, segundo o projeto, o Anexo de Metas Fiscais: deixa de conter demonstrativo sobre receitas obrigatórias de caráter continuado; passa a

encartar demonstrativo da consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos de política fiscal definidos na lei do plano plurianual; em seu demonstrativo das metas anuais, deverá ser demonstrado que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente, e o prazo de evidência se restringe ao exercício em curso e os dois anteriores.

279. No PLP 25/2022, a LDO é delineada nos arts. 7º a 10. Como se verá a seguir, a principais novidades do projeto para a LDO são a criação do quadro da despesa de médio prazo e do anexo de revisão de gastos públicos.

280. De maneira salutar, similarmente ao PLP 295/2016, o PLP 25/2022 também procura restringir o crescimento da extensão da LDO, impondo, em seu art. 7º, que o conteúdo da LDO deve se restringir ao previsto na própria lei geral de finanças públicas, no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 4º da LRF.

281. Quanto às receitas orçamentárias, o art. 7º, § 1º prevê que as estimativas na LDO deverão conter de forma agregada todos os itens de receita, destacando as primárias das financeiras. No § 2º, há autorização para que a LDO a disponha sobre os quadros orçamentários consolidados que integrarão a lei orçamentária.

282. O art. 7º, § 3º faz remissão ao art. 165, § 2º, inciso III da Constituição. Todavia, tal dispositivo constitucional não existe. Verifica-se, portanto, erro material no texto.

283. O art. 7º, § 4º permite que a LDO autorize ressalvas à Regra de Ouro (regra prevista no art. 167, inciso III, da Constituição), designando despesas correntes cujo financiamento provenha excepcionalmente de operações de crédito.

284. Segundo o art. 7º, § 5º, do PLP 25/2022, a LDO poderá conter condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, desde que compatíveis com o disposto no art. 35 do projeto. Atualmente, a LDO já cuida de transferências, com fulcro no art. 16 da Lei 4.320/1964.

285. No art. 7º, § 6º, consta a possibilidade de que a lei de diretrizes orçamentárias contenha normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, desde que compatíveis com a própria lei geral de finanças públicas.

286. Em seu art. 8º, o PLP 25/2022 trata de prazos para a aprovação do projeto e da vigência da LDO. Conforme o texto, a LDO tem eficácia, a partir de sua aprovação, até o fim do exercício a que se refere. O artigo confere prazo mais longo à meta fiscal e aos limites globais e individuais, com eficácia pelo período de referência do cenário fiscal e do quadro da despesa de médio prazo. O prazo para encaminhamento do PLDO ao Congresso passa a ser trinta de abril do ano anterior ao que se refere a lei, exceto se as constituições estaduais ou leis orgânicas definirem prazo diverso.

287. Em função do art. 9º do PLP 25/2022, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional até trinta de junho. Vencido o prazo sem a apreciação do projeto, este passa a tramitar com prioridade. O artigo também contém cláusula de antivigência: não sendo aprovado até trinta dias antes da data-limite para encaminhamento do PLOA, o PLDO deverá ser adotado como base para elaboração do projeto de lei orçamentária.

288. Segundo o art. 10, § 1º, a elaboração do PLOA e a lei orçamentária deverão observar, entre outros, os princípios plasmados na LDO.

289. O art. 12, inciso II, indica que as receitas e despesas constantes do quadro das despesas de médio prazo da LDO devem ser explicitadas na mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei orçamentária. Em virtude do art. 12, § 1º, quando houver, no PLOA, extrapolação dos valores aduzidos pelo quadro das despesas de médio prazo, esse fato será justificado de modo circunstanciado e implicará o imediato acionamento das medidas corretivas a que se referem os incisos

I a X do art. 167-A da Constituição Federal. O art. 23, § 6º salienta que os créditos extraordinários não se sujeitam aos limites fixados pelo quadro das despesas de médio prazo definido na LDO.

290. O art. 12, § 2º, permite que a LDO disponha sobre o conteúdo e a estrutura da mensagem do Poder Executivo que encaminhará o projeto de lei orçamentária.

291. O art. 15, § 2º, prevê que cada ente poderá definir, em sua respectiva lei de diretrizes orçamentárias, os quadros-síntese por órgão e unidade orçamentária, a serem encartados no anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social da LOA.

292. O art. 16, inciso III, permite que a LDO autorize ressalvas à Regra de Ouro (regra prevista no art. 167, inciso III, da Constituição), designando despesas correntes cujo financiamento provenha excepcionalmente de operações de crédito.

293. Conforme o art. 17, § 2º, do PLP 25/2022, poderá a LDO estabelecer critérios para a inclusão de dotação no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária destinada ao pagamento de precatórios parcelados, conforme disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

294. O art. 19 dispõe que, caso o Poder Executivo não encaminhe o projeto de lei orçamentária no prazo fixado na lei geral de finanças públicas, o Legislativo considerará como proposta a lei orçamentária em vigor, compatibilizando-a com a lei de diretrizes orçamentárias.

295. Segundo o art. 21, § 2º, quando houver alterações nas estimativas de receita primária, que não tenham sido consideradas na lei de diretrizes orçamentárias, esses recursos serão incorporados à lei orçamentária durante a sua execução, por intermédio de créditos adicionais.

296. A LDO poderá, de acordo com o art. 22, § 2º, inciso II, definir despesas autorizadas a serem executadas provisoriamente, caso a lei orçamentária anual não seja sancionada até trinta e um de dezembro.

297. A LDO poderá contemplar a delegação da competência para abertura de crédito suplementar autorizado na LOA por ato próprio de cada Poder, conforme art. 23, § 1º, do PLP 25/2022. Cada ente da Federação poderá fixar, na LDO, prazo final para o encaminhamento ao Poder Legislativo dos projetos de crédito suplementar ou especial, segundo o art. 23, § 3º. Cada ente poderá, ainda, estabelecer as condições ou as despesas que exigirão projetos de lei específicos relativos a créditos adicionais, nos termos do art. 24, § 7º.

298. O art. 31, § 2º, inciso I, do projeto denota que a lei de diretrizes orçamentárias poderá apontar parâmetros para o ato de liquidação de despesa empenhada.

299. Prevê o art. 33 que a LDO fixará critérios para limitação de despesas orçamentárias primárias discricionárias por cada Poder, bimestralmente, caso a realização das receitas orçamentárias e a execução das despesas orçamentárias possam não comportar o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal. A LDO poderá ressaltar do contingenciamento algumas despesas.

300. O PLP 25/2022 cria a sistemática de revisão de gastos nos entes com mais de 200 mil habitantes. Segundo o art. 68, no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, a Mensagem que encaminhar o PLDO será acompanhada do Anexo de Revisão de Gastos Públicos. Nesse anexo, serão apresentadas conclusões, recomendações e propostas de alteração legislativa, em função da revisão de gastos públicos, inclusive na forma de renúncias de receitas. Adicionalmente, o dispositivo faculta o encaminhamento de revisões seletivas nos demais exercícios. A revisão possui o objetivo de criar espaço fiscal destinado à contenção ou repriorização do gasto público, por meio de ganhos de eficiência ou melhorias de estratégias da atuação governamental.

Art. 70. A Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e:

I - disporá sobre a forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses e segundo os critérios previstos na lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal; e

II – estipulará parâmetros relativos à expansão da despesa orçamentária com pessoal.

§ 1º Conforme disposto no art. 165, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo, em que serão estabelecidas metas anuais de resultado primário, para o exercício a que se referirem e para os três subsequentes, sem prejuízo do estabelecimento de metas adicionais relativas ao resultado nominal, às receitas orçamentárias e ao montante da dívida pública.

§ 2º Conforme disposto no art. 165, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo do Quadro da Despesa de Médio Prazo, em que serão estabelecidos limites individualizados para a programação orçamentária dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das áreas temáticas do restante do Poder Executivo, de caráter mandatório para o exercício a que se referirem e indicativo para os três subsequentes.

§ 3º O Anexo mencionado no § 1º deste artigo conterá, ainda:

.....

II – demonstrativo das metas e dos limites globais anuais, contendo os principais itens das receitas e das despesas orçamentárias, instruído com memória e metodologia de cálculo que demonstrem que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente, comparando-os com os valores estimados para o exercício em curso e os realizados nos dois exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com o disposto no art. 164-A, parágrafo único, da Constituição Federal;

.....

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita orçamentária.

301. No que tange às alterações do art. 4º da LRF, que cuida da lei de diretrizes orçamentárias, o PLP 25/2022 situa essas mudanças em seu art. 70. O texto prevê que a LDO disporá sobre limitação de empenho, conforme dispuser a lei geral de finanças públicas. Também compete à LDO, segundo o art. 70, estipular parâmetros relativos à expansão da despesa orçamentária com pessoal.

302. Segundo o projeto, o Anexo de Metas Fiscais é renomeado de Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo, no qual serão estabelecidas metas anuais de resultado primário, para o exercício a que se referir e para os três subsequentes, sem prejuízo do estabelecimento de metas adicionais relativas ao resultado nominal, às receitas orçamentárias e ao montante da dívida pública. O texto determina a inclusão do Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo na própria LDO, além de constar do PLDO.

303. Ademais, o Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo deixa de conter demonstrativo sobre despesas obrigatórias de caráter continuado; seu demonstrativo das metas anuais passa a conter também os limites globais, devendo ser demonstrada a sustentabilidade da trajetória da dívida pública (conforme art. 164-A da CF/1988), e que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente; o prazo de evidenciação do demonstrativo se restringe ao exercício em curso e os dois anteriores.

304. Nesse artigo, também é criado um anexo da LDO: o Anexo do Quadro da Despesa de Médio Prazo, que constará tanto do projeto como da lei de diretrizes orçamentárias. Nesse anexo, serão estabelecidos limites individualizados para a programação orçamentária dos Ministérios e órgãos dos Poderes, de caráter mandatório para o exercício a que se referirem e indicativo para os três subsequentes.

305. Nota-se que ambos os projetos convergem em vários aspectos. Os projetos reestruturam os anexos à LDO – com configurações distintas, ambas as propostas acrescentam dados úteis e relevantes do ponto de vista da transparência. Possivelmente um futuro andamento do projeto de nova lei de finanças envolva a junção desses elementos.

306. Quanto à estrutura da LDO propriamente dita, o PLP 25/2022 carrega uma redação mais moderna e consentânea com o Novo Arcabouço Fiscal (PLP 93/2023), ao dispor sobre o Quadro da Despesa de Médio Prazo. Como já mencionado, a alteração tendente a aproximar a LDO do formato

MTEF se relaciona com a literatura e as boas práticas internacionais. Também é bem-vinda a inovação representada pelo Anexo de Revisão de Gastos Públicos.

307. Demais, é forçoso ressaltar que a lei de finanças públicas deverá refletir com maior clareza o regime fiscal sustentável advindo da Lei Complementar 200/2023, no âmbito do Novo Arcabouço Fiscal, consoante art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022. Destaca-se, como exemplo, a dinâmica prevista no PLP 93/2023 para o contingenciamento, que destoa dos projetos ora analisados.

308. Merece ser reavaliada a disposição do PLP 295/2016, segundo a qual a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa constante da lei de diretrizes orçamentárias. Essa vinculação integral obrigatória parece excessiva, podendo-se cogitar de outra solução menos rígida. Também é problemática, nesse projeto, a transposição para a LDO do rol de projetos de investimentos plurianuais, em contradição ao art. 167, § 1º, da CF/1988, conforme examinado em detalhes na seção dedicada ao PPA no presente trabalho.

309. Outra distinção que pode ser aprimorada é a maior clareza na separação entre matérias de natureza permanente, que devem preferencialmente ser abrigadas na lei geral de finanças, e temas mais sujeitos a mudanças anuais, para cuja previsão é vocacionada à LDO.

III.5. Emendas parlamentares e Propostas legislativas

310. A apreciação da proposta orçamentária por um Parlamento independente é um verdadeiro marco da evolução do Estado liberal, do sistema de freios e contrapesos e da atribuição do poder decisório sobre as finanças públicas (*power of the purse*) aos legisladores.

311. Em diversos países, como o Brasil, o poder de emenda é ínsito à atividade legislativa. Contudo, os regimes jurídicos diferem bastante quanto à possibilidade de os legisladores aporem emendas à lei orçamentária submetida pelo Poder Executivo. Nesse âmbito, o Brasil sobressai como um dos países mais permissivos para emendas parlamentares ao Orçamento.

312. Estudo publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresenta um comparativo das funções desempenhadas pelo Poder Legislativo ao apreciar o Orçamento. De acordo com o texto, o envolvimento do Legislativo no processo orçamentário é importante, mas essa participação deve ser lastreada em uma legislação que propicie melhores entregas para a sociedade. Do contrário, o resultado pode ser o oposto ao pretendido: ineficiências, conflitos exacerbados e impasses nas negociações (Paul Posner e Chung-Keun Park. *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*. OECD Journal On Budgeting – Volume 7 – no. 3. 2007, págs. 23 e 24).

313. O estudo propõe uma agenda positiva para a participação legislativa no processo orçamentário, que pode ser resumida nos seguintes aspectos: realização de reformas que fortaleçam a capacidade de gestão do orçamento, o que passa por uma perspectiva de médio prazo e pela possibilidade de revisão de políticas públicas e de benefícios fiscais; maior compartilhamento de informações e definição de prioridades comuns entre o Legislativo e técnicos do Executivo; fortalecimento do processo de definição de metas fiscais e aderência às metas estabelecidas; fortalecimento da capacidade de processamento e análise de informações orçamentárias pelo Legislativo para apoiar a tomada de decisão por parlamentares; maior supervisão do desempenho da gestão por parte do Legislativo, com o auxílio dos órgãos de controle; e avanço de iniciativas conjuntas dos Poderes Executivo e Legislativo para maior transparência, controle e divulgação de informações críveis e úteis para o debate público (idem, págs. 24 e 25).

314. A Nota Técnica “*Role of the Legislature in Budget Processes*”, publicada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), contém uma análise conceitual do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário. O autor, Ian Lennert, apresenta um conjunto de recomendações relevantes para o aprimoramento do processo orçamentário, com foco em uma atuação mais efetiva dos parlamentares.

315. Restrições à capacidade de realizar emendas parlamentares no Orçamento ajudam ao alcance da consolidação fiscal e de uma posição fiscal sustentável. Segundo o autor, se os representantes eleitos procuram atender a seus eleitores principalmente por meio do aumento de despesas, ao invés de servir ao interesse nacional pela obtenção e manutenção de uma posição fiscal sustentável, a imposição de restrições formais sobre o poder de emendar o Orçamento se justifica (Ian Lennert. *Role of the Legislature in Budget Processes*. Fundo Monetário Internacional. Abril de 2010, pág. 14).

316. O autor explica que, em alguns países, o Legislativo pode aumentar a despesa total, desde que indique novas fontes de receitas. Em outros países, a exemplo do Chile, não é possível aumentar o montante total, mas apenas realocar dotações entre as rubricas orçamentárias – essa restrição conduz a uma maior sustentabilidade fiscal. Por fim, em alguns países, não existe a possibilidade de emendar o Orçamento: o Legislativo pode apenas aprovar ou rejeitar o projeto de lei. Segundo o autor, recomenda-se que as restrições ao poder de emenda exijam, no mínimo, que seja preservada a meta de resultado proposta pelo Executivo; no entanto, mesmo nesse caso, se o Congresso usa seus poderes para aumentar ou redistribuir o orçamento, isso pode resultar em perda da eficiência, especialmente se os parlamentares fizerem essas alterações para atender a demandas de sua base política (idem, págs. 13 e 14).

317. Os textos consultados ressaltam que a participação legislativa na aprovação do orçamento é desejável, como órgão fiscalizador, propositivo e legitimador das alocações de recursos públicos. No entanto, os dois estudos indicam que, em meio a uma variedade de experiências internacionais, o processo orçamentário pode levar a resultados insatisfatórios; a participação legislativa deve ser calcada em bons princípios, e amparada em legislação que favoreça decisões benéficas para a sociedade, em termos de uma alocação de recursos racional e planejada.

Disposições gerais sobre o poder de emenda ao orçamento na CF/1988
Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

318. Originalmente, o poder de emenda ao projeto de lei orçamentária foi disciplinado pelo art. 166, § 3º, da Constituição. Segundo essa norma, as emendas ao projeto de lei orçamentária devem: manter compatibilidade com as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual; indicar a origem dos recursos necessários, exigindo-se anulação de outra despesa (ou seja, o Congresso deve observar a meta fiscal estabelecida), não sendo possível anular dotações de pessoal e seus encargos, serviço da dívida, e transferências tributárias; ou cuidar da correção de erros e omissões, admitindo-se ainda alterações do texto do projeto de lei.

Espécies de emendas orçamentárias da União na CF/1988
Art. 166. (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.



§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

319. No entanto, no decorrer dos anos, foram introduzidas na Constituição outras regras referentes a emendas orçamentárias: no art. 166, §§ 9º a 11 (emendas individuais obrigatórias), § 12 (emendas obrigatórias de bancada estadual ou distrital), artigo 166-A (transferências especiais). Além disso, sob o argumento de se corrigirem “erros e omissões”, foi criada, por meio das LDOs, a possibilidade de as emendas de relator (RP 9) incluírem novas programações, o que foi posteriormente declarado inconstitucional pelo STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014. Essa inovação na estrutura de emendas parlamentares por meio de leis de diretrizes orçamentárias reforça ainda mais a necessidade de uma lei complementar que regulamente o tema. Há ainda as emendas de comissão legislativa permanente (arts. 43 a 45 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional).

Emendas orçamentárias de comissão na Resolução 1/2006 do Congresso Nacional

Art. 43. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.

I - (Revogado)

II - (Revogado)

§ 2º As Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

320. O exame do **PLP 25/2022** revela que o diploma proposto praticamente passa ao largo de questões relativas a emendas parlamentares no processo orçamentário. As únicas menções ao poder de emenda são feitas nos arts. 20 e 21 do projeto. Segundo o art. 20, além das restrições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, as emendas não poderão propor a anulação de despesa obrigatória, salvo se comprovado erro ou omissão de ordem técnica; e, no caso de a anulação ou redução de despesa orçamentária se der em atividade de manutenção administrativa, isso não deverá prejudicar o adequado funcionamento do serviço público. O art. 21 prevê que eventuais acréscimos na estimativa das receitas orçamentárias primárias resultantes de emendas que objetivem a correção de erros ou omissões deverão ser incorporados à Reserva de Contingência.

321. No **PLP 295/2016**, são incluídas todas as restrições disciplinadas pelo PLP 25/2022, além de regras adicionais. Em seu art. 28, inciso III, há a exigência de que, quando emenda ao PLOA indicar anulação ou redução de despesa, essa medida deve observar a classificação de menor nível utilizada no projeto de lei orçamentária. O projeto também requer, em seus arts. 10 e 12, que as emendas ao projeto de plano plurianual e ao projeto de diretrizes orçamentárias, quando propuserem ampliação de despesa, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos.

322. O PLP 295/2016 determina, em seu art. 25, a manutenção de reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), para atendimento a emendas individuais, conforme redação pretérita do art. 166, § 9º da Constituição (alterada pela EC 126/2022, que elevou para 2% da RCL o valor destinado a emendas individuais); tal reserva legislativa figura, ao lado da reserva de contingência, como as únicas dotações de livre utilização possíveis. Nos arts. 42 e 43, o projeto rege a execução obrigatória de despesas individuais e a sua alocação equitativa e impessoal.

323. Já o PLP 25/2022 veda totalmente o estabelecimento de reserva orçamentária de livre dotação, desconsiderando as novas regras estabelecidas na Constituição em relação a emendas obrigatórias. Essa inconsistência gera o questionamento de como será equacionado o desenho orçamentário para satisfazer a esse tipo de emendas.

324. Ambos os projetos trazem, em alguma medida, avanços para uma melhor governança das emendas parlamentares ao orçamento. No entanto, pode-se considerar, em função dos recentes e sucessivos incrementos, seja nos valores alocados, seja na diversidade de tipos de emendas parlamentares e de reformas constitucionais para acomodá-las, que o tema exige uma competente regência legal, que seria extremamente oportuna com o advento de uma nova lei geral de finanças públicas, e que os PLPs 25/2022 e 295/2016 não se prestam a fazê-lo em grau suficiente. Ressalte-se que o estatuto de lei complementar, por sua estatura, perenidade e natureza complementar ao texto constitucional, se afigura como o mais recomendável para regulamentar a operacionalização das emendas parlamentares.

325. Também chama a atenção o montante de recursos direcionados a emendas parlamentares. Nos Estados Unidos, país organizado sob a forma federativa e reconhecido pela abertura à participação legislativa no orçamento, foi instituído, de 2011 a 2021, um banimento das chamadas “*earmarks*”, ou emendas para projetos locais. Essa vedação foi afastada em 2022, ano em que a lei de despesas federais previu 15 bilhões de dólares para “financiamento de projetos comunitários” (*community project funding*), por indicação de congressistas. O montante é inferior a 1% do total de 1,7 trilhão de dólares do orçamento para gastos discricionários autorizado até setembro de 2023. Em comparação, no Brasil a previsão orçamentária de alocação para emendas parlamentares foi de R\$ 39,2 bilhões em 2023, o equivalente a 18,8% dos R\$ 208,1 bilhões de despesas discricionárias federais.



326. Conforme comentado anteriormente, as emendas parlamentares são disciplinadas, na esfera federal, precipuamente no âmbito da Constituição e das leis de diretrizes orçamentárias, e em normativos das Casas legislativas. Atualmente, a Constituição Federal prevê as emendas individuais (art. 166, §§ 9º a 11) – que podem ser de transferência especial ou transferência com finalidade definida (art. 166-A) – e emendas de bancada estadual ou distrital (art. 166, § 12). Existem ainda as emendas de comissão legislativa permanente (arts. 43 a 45 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional) e emendas de relator-geral (art. 53, IV, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional), sendo que as emendas de relator-geral devem se limitar à correção de erros e omissões, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014.

327. No processo legislativo, as emendas parlamentares ao orçamento também são classificadas quanto à origem dos recursos indicados. As emendas de apropriação são aquelas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de dotações da reserva de contingência; as emendas de remanejamento propõem acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, a anulação de outras dotações, exceto as da reserva de contingência; as emendas de cancelamento propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

328. O Tribunal de Contas da União tem analisado as emendas parlamentares em suas fiscalizações, seja nos relatórios anuais sobre as Contas do Presidente da República, seja em auditorias específicas. No relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2022, por exemplo, o Tribunal indicou, que, nos últimos anos, ocorreu um aumento significativo da influência do Poder Legislativo na alocação dos recursos orçamentários. No item 4.2.1 desse relatório, o TCU aponta que “este fato se torna ainda mais claro quando se observam os recursos destinados a investimentos (GND 4)”. Segundo o texto, com o incremento das emendas de relator-geral (Identificador de Resultado Primário - RP 9), a proporção de investimentos federais alocados por emendas parlamentares alcançou o patamar de 42% no biênio 2020-2021. Com a declaração de inconstitucionalidade, pelo STF, do uso de emendas RP 9 para novas programações, o Congresso Nacional aprovou a EC 126/2022, alterando o método de cálculo do limite das emendas individuais (art. 166, § 9º, da CF/1988), enquanto nas emendas de bancada estadual permanece o parâmetro de 1% da RCL do exercício anterior (art. 166, § 12, da Constituição).

329. No mesmo relatório, o TCU apontou os riscos associados a tão vultosa alocação de recursos públicos por emendas parlamentares, nos seguintes termos:

Impende ressaltar a premissa básica em termos de eficiência alocativa de que qualquer distribuição de recursos do orçamento deveria se alinhar ao planejamento governamental. Nesse cenário, a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a destinação dos investimentos pode impactar a eficiência alocativa do orçamento, em especial quanto às alocações destinadas à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais, posto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo. (item 4.2.1 do relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2022)

330. Outras questões relevantes acerca das emendas parlamentares ao orçamento foram assinaladas no voto da Ministra-Relatora, Rosa Weber, quando do julgamento de mérito das ADPF que questionaram as emendas de relator-geral no STF, como, por exemplo, “a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público”.

Danos para as políticas públicas decorrentes de tal mecanismo de alocação também foram elencados no Estudo Técnico 22/2021, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, “a sistemática vigente não estimula a coordenação programática entre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo federal e as

ações locais financiadas por intermédio das emendas”. Além disso, note-se que a atual prática relativa às emendas parlamentares tem se valido fortemente da reserva de contingência, por intermédio das emendas de apropriação. Embora a reserva de contingência se destine formalmente ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 5º, inciso III, “b”), o TCU consignou no relatório sobre as Contas do Presidente de 2022 que

“o grupo da reserva de contingência tem sido utilizado como repositório de valores a serem alocados em emendas parlamentares no curso do processo legislativo. Então, via de regra, após aprovação e sanção do orçamento, restam na reserva de contingência apenas valores rotulados como de impacto financeiro (não primário) no resultado fiscal, não havendo execução orçamentária de tais valores ao longo do exercício” (item 2.5.1.2 do relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2022)

331. Assim, após a apropriação de recursos para emendas parlamentares no orçamento, via de regra, não resta dotação primária para alocação em contingências.

332. Por conseguinte, vislumbra-se um quadro cabal, seja na literatura especializada sobre o tema, seja nas análises empreendidas por organizações internacionais de referência e por órgãos técnicos de fiscalização e controle, a indicar a necessidade de que a dinâmica de alocação de recursos orçamentários por emendas parlamentares seja disciplinada por um normativo permanente e de suficiente estatura jurídica, capaz de conferir previsibilidade, condições e limites para essa importante modalidade de programação orçamentária.

333. Com efeito, a necessidade de que a normatização das emendas parlamentares seja realizada na lei geral de finanças públicas já é reconhecida no texto constitucional vigente, ao se dispor, no art. 166, § 11, da Constituição, que os critérios para a execução equitativa das programações oriundas de emendas individuais serão definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165, isto é, na lei geral de finanças públicas.

334. Ainda no escopo da atuação legislativa sobre a alocação de recursos públicos, persiste uma relevante indefinição, no caso de políticas públicas instituídas pelo Congresso Nacional. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) delinea, em seus arts. 14 e 16, as medidas prudenciais tidas como pré-requisitos para a criação ou expansão de ação governamental com impacto fiscal. Custeadas ora por meio de novas despesas orçamentárias, ora por benefícios de natureza tributária, novas medidas legislativas devem ser acompanhadas pela demonstração de sua adequação orçamentária, conforme os citados artigos da LRF.

335. Sem embargo, no curso da tramitação dos projetos de lei (incluindo a aposição de vetos e suas rejeições) que criam ou expandem políticas públicas, a verificação do atendimento a esses requisitos pode não ocorrer, o que resulta na aprovação de medidas legislativas que impõem novas obrigações para os cofres públicos, sem que tenham sido observados os requisitos fixados na LRF.

336. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado, à luz do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro) e do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), de que medidas legislativas que criem ou expandam políticas com impacto fiscal, caso tenham sido aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas, não são aptas a produzir efeitos até que sobrevenha o atendimento das condições estabelecidas no ordenamento jurídico, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso porque, embora tenham existência e validade jurídicas, medidas nessa situação não possuem eficácia, não sendo capazes de mobilizar recursos públicos sem a observância das condições determinadas pela legislação específica de Direito Financeiro aplicável a cada caso. Os acórdãos mencionados se



reportam a situações em que há impacto fiscal por meio do incremento da despesa, bem como na criação ou expansão de benefícios tributários.

337. Essa análise ganhou um novo enfoque com a promulgação da Emenda Constitucional 128/2022, que inclui, no artigo 167 da Constituição, o § 7º, com a seguinte redação:

a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

338. Nesse contexto, a lei geral de finanças públicas pode desempenhar uma função altamente relevante, ao tutelar o patrimônio público e estabelecer os critérios para verificação da vedação imposta pela Emenda Constitucional 128/2022, assegurando que somente produza efeitos a legislação aprovada em harmonia com o ordenamento jurídico, no que diz respeito ao atendimento das condições necessárias para a mobilização de recursos governamentais.

339. Ademais, também seria desejável que apresentasse uma disciplina normativa clara para as situações em que o rito legislativo esperado não se verifique na prática, inclusive em casos de rejeição de veto, prevendo solução institucional para o cumprimento das exigências associadas à responsabilidade na gestão fiscal, especialmente à demanda de evidenciar a adequação e compensação orçamentária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da EC 128/2022. Assinale-se que nenhum dos dois projetos de lei estudados alcança esse tema.

340. Em suma, tem-se como fundamental que a nova lei geral de finanças públicas traga disciplina cuidadosa para proteger a boa participação legislativa no processo orçamentário e no desenvolvimento de políticas públicas.

341. No que atine às emendas parlamentares ao orçamento, tanto o PLP 295/2016 como o PLP 25/2022 contêm algumas inovações benéficas para o processo legislativo. No entanto, ambos os projetos se encontram bastante aquém do que seria plausível e necessário para que a sistemática de aposição de emendas parlamentares alcance os padrões contemplados na literatura e boas práticas internacionais. Isso abrange aspectos como: controle do montante total alocado por emendas; maior convergência entre as emendas e o planejamento para cada setor; harmonização e coerência das emendas com a gestão do Poder Executivo; parâmetros que limitem a distribuição arbitrária entre municípios e evitem a preterição de populações apenas por critérios políticos; e maior rastreabilidade dos recursos provenientes de emendas.

342. Outro aspecto importante, não endereçado pelos projetos analisados, conforme apontado no texto, é o de versar sobre as situações em que medidas legislativas que criem ou expandam políticas com impacto fiscal são aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas.

III.6. Regras para execução da despesa

343. Neste item serão tratadas questões referentes à conceituação da execução direta e indireta da despesa, os condicionantes da despesa de execução indireta e à limitação de despesas. Serão também abordados alguns temas cuja normatização por meio de lei complementar contribuiria em muito para a consistência do arcabouço jurídico, mas que não foram contemplados nos projetos. A conceituação da despesa, as suas fases de execução e a conceituação do ordenador de despesa são tratadas no tópico referente aos conceitos gerais da Nova Lei de Finanças.

Transferências

344. As regras de execução das despesas mediante transferências previstas nos PLPs são muito semelhantes e se distinguem bastante da Lei 4.320/1964. No entanto, muitos regramentos originais da Lei, que são aqui analisados, foram paulatinamente sendo alterados devido à atualização dos próprios demonstrativos contábeis, conforme autorizado no art. 113 da Lei 4.320/1964: “Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (...) atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei”. Por fim, em relação à União, a LDO vem sendo um relevante instrumento de normatização da execução das despesas mediante transferências.

345. O *caput* do art. 27 do PLP 25/2022 e do art. 34 do PLP 295/2016, que são idênticos, atribuem, aos órgãos responsáveis da gestão orçamentária e financeira, a obrigação de viabilizar execução orçamentária e financeira da despesa, tanto direta quanto indireta. Os dois primeiros parágrafos dos artigos, definem, nos mesmos termos, o que é execução direta e indireta da despesa. Sendo a execução direta aquela realizada pela unidade detentora do crédito (ou por ela descentralizada para outra unidade do OFSS do próprio ente).

346. A execução indireta é subdividida em dois tipos: a realizada por outro ente da Federação (ou consórcio), mediante delegação, cuja responsabilidade é exclusiva do ente transferidor; e por transferência, para a execução da despesa em ação de relevante interesse público, que não seja de responsabilidade exclusiva do ente transferidor. Em qualquer execução indireta, conforme o § 3º dos dois artigos, há obrigação pelo recebedor do crédito de execução do ajuste firmado e de prestar contas. No artigo do PLP 25/2022 há ainda um parágrafo sobre projetos de investimentos plurianuais.

347. O *caput* do art. 35 do PLP 25/2022 e o do art. 41 do PLP 295/2016 definem que toda despesa de execução indireta que não seja por delegação (responsabilidade exclusiva do transferidor) é denominada por auxílio financeiro. Este auxílio se subdivide em quatro tipos conforme o recebedor da transferência financeira: pessoa física, entidade privada sem fins lucrativos, entidade privada com fins lucrativos e os entes federativos. Os cinco parágrafos dos artigos estabelecem condições para a realização das transferências.

348. Na Lei 4.320/1964 as despesas, por categoria econômica, são distribuídas entre correntes (custeio e transferências correntes) e capital (investimentos, inversões e transferências de capital). As transferências correntes referem-se a despesas para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, incluindo as contribuições e subvenções (sociais – para instituições de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos - e econômicas – para empresas) destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

349. Originalmente na Lei, coerente com a definição de transferências correntes e com a amplitude do orçamento da época, também eram considerados como transferências o pagamento de inativos e pensionistas, os benefícios sociais e os juros. As transferências de capital incluíam os auxílios, subsídios e a amortização. Os auxílios derivam diretamente da Lei de Orçamento e as contribuições, de lei especial anterior. Enfim, grosso modo, as transferências correntes instituídas pela própria lei orçamentária eram subsídio; e, se fossem transferência de capital, auxílio. Os arts 16 a 20 e o art. 21 estabelecem condições para a realização das subvenções e auxílios. No decorrer dos anos, foram criados os grupos de despesas que substituíram essas subdivisões básicas originais das despesas correntes e de capital.

350. Pelas informações apresentadas, vê-se que nos projetos houve uma simplificação dos conceitos, a distinção da finalidade da transferência (corrente ou de capital) não foi incorporada como critério. Também não foram denominadas de forma diferente as transferências determinadas pelo próprio orçamento e aquelas oriundas de lei prévia. Pelos PLPs, qualquer transferência que não seja

por delegação denomina-se auxílio financeiro e as suas subdivisões são definidas pelas características do beneficiário.

351. No entanto é interessante observar que as restrições às subvenções sociais e econômicas instituídas na Lei, nos arts. 16 a 18 e aos auxílios (art. 21) apresentam semelhanças às restrições apresentadas aos auxílios financeiros (art. 35 do PLP 25/2022 e art. 41 do PLP 295/2016). O quadro seguinte apresenta os regramentos da Lei 4.320/1964 e o PLP 25/2022.

<u>Lei 4.320/64 (art. 35)</u>	<u>PLP 25/2022 (art. 6º)</u>
I) Das Subvenções Sociais (...) Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções. II) Das Subvenções Econômicas Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal. Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas: a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais. Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial. Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.	Art. 35. (..) § 1º A concessão de auxílio financeiro a pessoas físicas ou a entidades privadas é condicionada à existência de autorização legal. § 2º O auxílio financeiro previsto no caput, inciso III, deste artigo (entidade privada com fins lucrativos), depende da identificação de cada entidade beneficiária dos recursos na lei de que trata o § 1º deste artigo. § 3º A lei orçamentária não consignará auxílio financeiro para despesa orçamentária que resulte em bem que possa ser incorporado ao patrimônio de entidade privada com fins lucrativos. § 4º A alocação de recursos para a cobertura de diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda e entre taxas de juros, bem como para o pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais, deverão observar o disposto neste artigo. § 5º A transferência financeira para órgão ou entidade pública ou privada poderá ser feita por intermédio de instituição ou agência financeira oficial, que atuará como mandatária para execução e fiscalização, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, parceria, ajuste ou instrumento congênere.

352. Por fim, cabe observar que o art. 25 da LRF regulamenta as transferências voluntárias e o art. 26, a destinação de recursos públicos ao setor privado. Sendo que há uma incompatibilidade entre o § 1º do art. 35 do PLP 25/2022, que estabelece que o auxílio a pessoas físicas e entidades privadas é condicionado a existência de autorização legal, e o *caput* do art. 26 da LRF que estabelece que a “destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais”.

Contingenciamento

353. O estabelecimento do contingenciamento diante da possibilidade de não cumprimento da meta fiscal foi estabelecido no artigo 9º da LRF. O art. 35 do PLP 25/2022 traz uma nova regulamentação da regra, tema que não consta do PLP 295/2016. O quadro abaixo reproduz os dois artigos.

<u>LRF (art. 9º)</u>	<u>PLP 25/2022 (art. 33º)</u>
Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de	Art. 33. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização das receitas orçamentárias e a execução das



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. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021) § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2238) § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.	<u>despesas orçamentárias</u> poderão não comportar o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal, os Poderes, o Ministério Público e a <u>Defensoria Pública</u> promoverão a necessária limitação de suas despesas orçamentárias primárias discricionárias, até o trigésimo dia subsequente, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º O Poder Executivo apurará o montante necessário e informá-lo-á, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. <u>§ 4º O montante da limitação a ser promovida pelos Poderes e órgãos referidos no caput deste artigo será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias classificadas como despesas orçamentárias primárias discricionárias, conforme o identificador de resultado primário.</u>

354. Além de diferenças de redação, há distinções de conteúdo que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, cabe frisar que o *caput* do art. 35 do PLP 25/2022 inclui o crescimento das despesas como motivador do contingenciamento. Essa possibilidade de contingenciamento em função da previsão de elevação das despesas obrigatórias já era contemplada pelo TCU há vários anos. Por exemplo, o Acórdão 1.253/2005-TCU-Plenário (TC-007.465/2005-0, relator ministro Walton Alencar Rodrigues) decidiu por:

9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, com fulcro no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, com vistas a evidenciar o montante contingenciado em função da previsão de elevação das despesas obrigatórias em maio/2005, encaminhe, no prazo de 15 dias, a este Tribunal:

9.2.1. a metodologia e a memória de cálculo dos dispêndios à conta de subsídios, subvenções, securitização e reordenamento de passivos constantes da avaliação do contingenciamento efetuada em maio de 2005 (item 2, folha 187 do relatório);

9.2.2. a metodologia de que trata o item anterior concomitantemente com as posteriores divulgações dos relatórios de avaliação;

355. Outro ponto a destacar é a inclusão da Defensoria Pública entre os órgãos que deverão promover o contingenciamento, essa proposta tem como referência a EC 80/2014, que concedeu às defensorias públicas a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária.

356. Cabe também ressaltar que, embora o projeto mantenha a competência da LDO para fixar critérios do contingenciamento, o § 4º do art. 33 elimina a possibilidade da exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável ao definir a base como “o conjunto das dotações orçamentárias classificadas como despesas orçamentárias primárias discricionárias”.



357. O artigo do projeto exclui o § 3º do art. 9º da LRF, considerado inconstitucional pelo STF e não incorpora a alteração à LRF realizada pela LC 177/2021 que incluiu, entre as despesas não sujeitas a contingenciamento, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade.

358. Por fim, o projeto propõe em seu art. 70, referente às mudanças na LRF, que o disposto no § 5º do art. 9º (apresentação ao Congresso Nacional sobre os resultados da política monetária) seja movido para o art. 7º da LRF, que é sobre o resultado do Bacen.

359. Apesar de o projeto reescrever o art. 9º da LRF, não foi encontrada no PLP 95/2022 qualquer proposta de revogação do artigo da LRF, mesmo não tendo sentido a permanência dos dois artigos no arcabouço jurídico. Também não foram encontradas menções aos regramentos constantes § 4º do art. 9º da LRF, que normatiza as avaliações quadrimestrais do cumprimento das metas fiscais. Se a proposta for a revogação do artigo, já que todos os outros parágrafos e o *caput* foram de alguma forma abordados, é importante a incorporação deste parágrafo, pois ele determina a avaliação quadrimestral do cumprimento da meta fiscal e possibilita ao Legislativo um controle concomitante do tema.

Demais Temas: Regra de Ouro e Dívida Pública

360. Nesse item são apresentados alguns temas que não constam dos projetos de lei, mas que, no nosso entender, a sua inclusão no nova Lei Geral de Finanças contribuiria para a robustez do arcabouço fiscal.

361. O inciso III do *caput* do art. 167 da CF/1988 veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Esta proibição de as receitas de operações de crédito superarem as despesas de capital é conhecida como Regra de Ouro, que em última instância visa coibir o financiamento de despesa corrente com endividamento.

362. Nos últimos anos, a União foi obrigada a se utilizar dessa excepcionalização da Regra de Ouro (trecho final do inciso III) para custear despesas correntes com operação de crédito, por meio de crédito adicional aprovado por maioria absoluta. Esses valores vinham indicados na LOA como despesas condicionadas e toda a sua operacionalização era definida na respectiva LDO. As normas variaram nos respectivos exercícios. Um regramento geral em relação à questão contribuiria para uma maior previsibilidade e regularidade no tratamento do tema, pelo menos no âmbito da União.

363. A seguir são apresentados os artigos da LDO 2023 em relação ao tema:

Art. 23. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 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 2023 a 2025.

§ 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. 50, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 62.

(...)

Art. 62. As alterações orçamentárias de que trata este Capítulo devem observar as restrições estabelecidas no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

§ 1º Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos do disposto no art. 23, as alterações orçamentárias realizadas no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, 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 Lei Orçamentária de 2023.

§ 2º Após a redução do total de despesas condicionadas na forma prevista no § 3º do art. 23, eventual diferença entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital deverá ser adequada até o encerramento do exercício.

§ 3º Para fins do cálculo da diferença mencionada nos § 1º e § 2º, consideram-se:

I - as fontes de recursos de operações de crédito que financiem despesas fixadas na Lei Orçamentária de 2023 e em seus créditos adicionais; e

II - as despesas de capital fixadas na Lei Orçamentária de 2023 e em seus créditos adicionais.

364. Também, pelo menos no âmbito da União, seria importante uma regra geral e perene na forma de apresentação no orçamento das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública; temas hoje regulamentados pelas respectivas LDOs.

365. Embora não satisfaça às questões citadas no parágrafo anterior, o PLP 25/2022 avança no tema, ao propor, em seu art.16, a incorporação à LOA de informações sobre as projeções de emissão de títulos e de remuneração das disponibilidades da União, além restringir a utilização dessas fontes a despesas específicas:

Art. 16. No caso da União, serão consignadas no projeto de lei orçamentária, e na lei, estimativas de receitas orçamentárias decorrentes da emissão de títulos da dívida pública e da respectiva remuneração de suas disponibilidades para fazer face, estritamente, a:

I – despesas orçamentárias com o refinanciamento, os juros e os encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União;

II – despesas orçamentárias com o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas em programa de desestatização; e

III – outras despesas orçamentárias cuja cobertura com a receita orçamentária prevista no caput seja autorizada por lei específica ou, em caráter excepcional, pela lei de diretrizes.

III.7. Transparência e Controle

366. O controle e a transparência são elementos constitutivos da *accountability* pública que, segundo a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), é “a obrigação imposta

aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos”.

367. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *accountability* representa “manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades.”

368. Além do conceito supracitado, a OCDE também estabelece premissas para garantir a adequada gestão das finanças públicas – apresentadas em seção anterior deste relatório (item 18) – tais como, transparência, responsabilidade fiscal, eficiência e eficácia.

369. Na legislação brasileira, o atendimento a tais premissas vem sendo perseguido por meio da Constituição Federal, da Lei 4.320/1988, da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), do Decreto 9.203/2017 e da Lei 12.527/2018 (Lei de Acesso à Informação) e de outras normas.

370. Dada a sua relevância, os projetos de lei aqui analisados buscaram ampliar consideravelmente os temas do controle e da transparência em relação ao conteúdo presente na Lei 4.320/1964, o que se revela já no próprio Título das normas.

<u>Lei 4.320/1964</u>	<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
TÍTULO VIII Do Contrôlo da Execução Orçamentária	TÍTULO VIII DO CONTROLE, DOS CUSTOS E DA AVALIAÇÃO	TÍTULO VIII DO CONTROLE, DOS CUSTOS E DA AVALIAÇÃO
Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.	Art. 65. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e quanto à aplicação das subvenções e das renúncias de receita, será exercida pelo sistema de controle interno definido nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal e pelo respectivo Poder Legislativo, mediante controle externo. § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é de competência do gestor o controle prévio da gestão. § 2º No caso de transferências intergovernamentais que não constituam receita própria do ente beneficiário, a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade da gestão, bem como da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação do recurso, ficará a cargo do órgão repassador do recurso e dos sistemas de controle interno e externo que sobre ele tenham jurisdição. § 3º A verificação de que trata o § 2º poderá ser exercida com o auxílio dos respectivos órgãos de controle interno, assim como por meio de cooperação técnica com os órgãos de controle externo dos entes beneficiários. § 4º Quanto à renúncia de receita, a fiscalização de que trata o caput	Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, inclusive quanto aos auxílios financeiros e às renúncias de receita orçamentária, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder definido nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal. § 1º Sem prejuízo do disposto no <i>caput</i> deste artigo, é competência do gestor público assegurar a implementação, a manutenção, o monitoramento e a revisão dos controles internos da gestão. § 2º No caso de transferências intergovernamentais que não constituam receita orçamentária própria do ente beneficiário, a verificação dos aspectos referidos no <i>caput</i> ficará a cargo do órgão repassador do recurso e dos sistemas de controle interno e externo que sobre ele tenham jurisdição. § 3º A verificação de que trata o § 2º deste artigo poderá ser exercida em cooperação com os órgãos de controle interno e externo dos entes beneficiários. § 4º A fiscalização de que trata o <i>caput</i> deste artigo, nas hipóteses de renúncia de receita orçamentária, abrangerá órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão do recurso, devendo as informações sobre os beneficiários e valor das renúncias concedidas e as condições para sua concessão e fruição serem publicadas

	abrangerá órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão do recurso.	periodicamente pelos órgãos concedentes.

371. Os artigos 75 a 82 da Lei 4.320/1964 abordam os tipos de controle a serem exercidos: legalidade, fidelidade funcional e cumprimento do programa de trabalho (art. 75); preveem a verificação prévia, concomitante e posterior da legalidade dos atos de execução orçamentária; definem a prestação ou tomada de contas, bem como o controle exercido pelo Poder Legislativo.

372. Os projetos de lei detalham o tema do controle e acrescentam a informação dos custos, prevista no art. 50 da LRF, bem como a avaliação de políticas e programas públicos.

373. No item das disposições gerais, o art. 65 do PLP 295/2016 define a fiscalização a ser exercida mediante controle interno e externo, com base nos artigos 31, 70 e 74 da CF/1988; atribui ao gestor o controle prévio da gestão; regula o controle das transferências intergovernamentais; e define a abrangência da fiscalização de renúncia de receita.

374. O art. 58 do PLP 25/2022 define igualmente a fiscalização a ser exercida, com base nos mesmos artigos da CF/1988 (31, 70 e 74). No entanto, ele **atribui ao gestor público a asseguaração da implementação, manutenção, monitoramento e a revisão dos controles internos**.

375. Os §§ 2º e 3º do art. 58 do PLP 25/2022 regulam o controle das transferências intergovernamentais, atribuindo ao órgão repassador e aos sistemas de controle interno e externo que sobre ele tenham jurisdição a responsabilidade de verificação dos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos recursos transferidos, podendo essa verificação ser exercida em cooperação com os órgãos de controle interno e externo dos entes beneficiários. Sobre esse tema, cumpre observar que existe um grave problema – já apontado em trabalhos do TCU – na rastreabilidade dos recursos transferidos pela União a entes subnacionais, que compromete sobremaneira o devido controle sobre esses gastos, em função da dificuldade operacional de apurar a aplicação desses recursos por estados, DF e municípios.

376. Em que pese o art. 163-A, incluído pela Emenda Constitucional 108/2020, estabeleça medidas para a garantir da rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade do emprego dos recursos transferidos, esse ainda é um aspecto que precisa de aprimoramento no âmbito da Administração Pública, conforme apontado nos recentes Acórdãos 517/2023-TCU-Plenário e 518/2023-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

377. No Acórdão 518-2023-TCU-Plenário foi também discutida a competência de controle das transferências especiais, instituídas pela Emenda Constitucional 105/2019. O entendimento ali exarado e os ditames estabelecidos no artigo 166-A, inciso I, da CF/1988 reforçam ainda mais a necessidade de melhoria dos mecanismos de rastreabilidade dos recursos. No referido *Decisum*, decidiu o TCU que a fiscalização da aplicação dos recursos compete aos órgãos de controle locais. Porém, o cumprimento das condicionantes para transferência dos recursos cabe aos órgãos federais.

378. Convém destacar que atualmente não é possível a aferição do cumprimento das condicionantes para a transferências de recursos mediante transferências especiais, dada à inexistência de informações sobre a execução dos recursos pelos entes subnacionais.

379. Diante desse quadro, por intermédio do item 9.3 do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas determinou as seguintes medidas:

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que:

9.3.1. elabore anteprojeto de instrução normativa, a ser submetido à presidência do TCU, para a regulamentação, entre outras coisas que julgar necessárias em face do disposto na presente

deliberação, dos elementos e informações que deverão ser fornecidos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br) bem como dos respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais referidas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, a fim de que este Tribunal possa fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º do aludido dispositivo e adotar as providências decorrentes;

9.3.2. prepare minuta de acordo de cooperação técnica com os tribunais de contas estaduais e dos municípios e com a Controladoria-Geral da União, com o fim de se permitir que tanto o TCU quanto a CGU fiscalizem eventualmente a aplicação dos recursos de transferências especiais, para formalização de representação ao órgão de controle local, em caso de verificação de irregularidade da sua competência julgadora, bem como de se possibilitar a troca de informações respeitantes ao cumprimento das condicionantes impostas pela Constituição Federal;

380. Note-se que tais medidas estabelecidas pelo TCU visam conferir maior transparência ao emprego de recursos públicos. Dada essa realidade, entende-se que os projetos poderiam avançar um pouco mais no tema, no sentido de estabelecer requisitos mínimos de transparência, de forma a “possibilitar a comparação e a rastreabilidade dos dados de forma objetiva, rápida e facilitada, a partir de dados provenientes da execução orçamentária e financeira.” (relatório do Acórdão 517/2023-TCU-Plenário).

381. O § 4º do art. 58 do PLP 25/2022 define a abrangência da fiscalização de renúncia de receita, obrigando os órgãos concedentes a publicarem periodicamente informações sobre beneficiários, valor e condições das renúncias concedidas. Assim, observa-se na proposta do PLP 25/2022 maior clareza dos controles internos e maior transparência nas renúncias de receitas orçamentárias.

<u>Lei 4.320/1964</u>	<u>PLP 295/2016</u>	<u>PLP 25/2022</u>
Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.	Art. 66. Prestarão contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, os responsáveis pelos Poderes, pelos órgãos e pelas entidades e quaisquer pessoas responsáveis por bens e valores públicos. § 1º As contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos serão examinadas anualmente pelo sistema de controle interno e submetidas ao julgamento do tribunal de contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas. § 2º A prestação de contas conterá obrigatoriamente declaração, elaborada pelo dirigente máximo da unidade cujas contas são apresentadas, sobre a adequação do seu controle aos termos desta Lei Complementar e, em caso de não adequação, declaração sobre as deficiências observadas e planos de ação e cronogramas para corrigi-las. § 3º Independentemente de quem esteja à frente de sua administração, os órgãos e as entidades serão objetivamente responsáveis pela comprovação do emprego de recursos recebidos a título de transferência, sendo-lhes facultado o exercício do direito de regresso contra aqueles cuja ação tenha dado ensejo à responsabilidade do ente. § 4º As entidades privadas autônomas de serviço social e de formação profissional submeter-se-ão à fiscalização do tribunal de contas no que concerne ao controle	Art. 59. Prestarão contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, os responsáveis pelos Poderes, pelos órgãos e pelas entidades e quaisquer pessoas responsáveis por bens e valores públicos. § 1º As contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos serão prestadas anualmente ao tribunal de contas que os jurisdicionam. § 2º Os tribunais de contas definirão quais prestações de contas serão submetidas a julgamento a cada exercício, sem prejuízo da sujeição integral dos responsáveis à obrigação de prestar contas anuais e do disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. § 3º A prestação de contas conterá obrigatoriamente declaração, elaborada pelo dirigente máximo da unidade cujas contas são apresentadas, sobre a adequação dos controles internos de sua gestão, conforme normativos aplicáveis ao ente, indicando possíveis deficiências observadas e planos de ação e cronogramas para corrigi-las. § 4º As entidades privadas de serviços sociais autônomas estão sujeitas ao controle finalístico pelo sistema de

	finalístico da aplicação dos recursos recebidos. § 5º É facultado aos tribunais de contas deliberar sobre a dispensa da obrigação instrumental de que trata este artigo, sem prejuízo da sujeição integral dos responsáveis à obrigação de formar as contas anuais e a todos os demais meios de controle de que trata esta Lei Complementar.	controle interno e pelo tribunal de contas ao qual se jurisdicionam, para verificação dos requisitos de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos recursos públicos aplicados.

382. Conforme apresentado na tabela acima, a normatização da prestação de contas, um importante elemento da *accountability* pública, está mais detalhada nos projetos do que na Lei 4.320/1964. No entanto, chama atenção o fato de os PLPs não fazerem nenhum tipo de menção a aspectos de desempenho na regulamentação da prestação de contas.

383. Ao longo dos anos, o TCU, juntamente com os órgãos jurisdicionados, tem buscado atualizar o Relatório de Gestão - documento oficial do processo de prestação de contas, entregue anualmente pelos gestores aos órgãos de controle - de forma a torná-lo, cada vez mais, num instrumento de demonstração da eficácia da gestão e não somente num relatório de atesto da conformidade de procedimentos. Esse movimento busca trazer ao processo de prestação de contas o foco nas entregas a serem realizadas por cada organização pública, em direção a uma Administração Pública mais gerencial e menos burocrática.

384. Considerando que os PLPs trazem, ao longo de seus textos, diversos aspectos relativos à gestão e controle de resultados, seria razoável incluírem esse tema também na regulamentação da prestação de contas, promovendo, assim, uma gestão mais voltada ao desempenho e ao atendimento das necessidades da sociedade.

385. O PLP 295/2016 (art. 66, § 3º) estabelece a responsabilidade objetiva dos órgãos e entidades pela comprovação do emprego de recursos públicos, submete as entidades privadas autônomas de serviço social e de formação profissional ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos, exercido pelo tribunal de contas. Já o PLP 25/2022 (art. 59, § 4º) não inclui as entidades de formação profissional no rol das organizações sujeitas ao controle, mas submete as entidades privadas de serviços sociais autônomos ao controle finalístico pelo sistema de controle interno e pelo tribunal de contas, explicitando os critérios a serem verificados (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade).

386. Sobre a aplicação do controle das entidades de formação profissional, o entendimento do TCU é no sentido de que, embora não sejam pessoas jurídicas de direito público, por serem entidades de natureza jurídica parafiscal e por gerenciarem recursos públicos, devem se submeter ao controle desses recursos, conforme disposto no Acórdão 2.562/2008-TCU-Plenário:

A respeito dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, a farta jurisprudência desta Corte é no sentido de que tais entidades têm natureza autárquica *sui generis*; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal (...)

387. Os projetos também estabelecem o compartilhamento de informações entre os órgãos de controle, bem como a realização de audiência pública semestral pela Comissão do Poder Legislativo para que o tribunal de contas possa relatar as atividades e os achados do período (arts. 68, 69 do PLP 295 e arts. 60, 61 do PLP 25), conforme apresentado abaixo.

388. O art. 69 do PLP 295 estabelece:



Até 60 (sessenta) dias após o encerramento de cada semestre, a comissão do Poder Legislativo que detenha a atribuição de exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo dos entes da Federação que tenham tribunal de contas com jurisdição exclusiva no território do respectivo ente realizará audiência pública para que o tribunal relate as atividades e os achados ocorridos no período, de forma complementar ao exigido pelo art. 71, § 4º, da Constituição Federal, asseguradas a ampla divulgação prévia da realização da audiência e a participação da sociedade civil organizada.

389. O art. 61 do PLP 25/2022 altera o texto original, propondo:

Nos entes da federação com mais de 200 (duzentos) mil habitantes, o Poder Legislativo realizará, em até 60 (sessenta) dias após o encerramento de cada semestre, audiência pública para que o tribunal de contas que tenha jurisdição no respectivo território relate as atividades e os achados ocorridos no período, de forma complementar ao exigido pelo art. 71, § 4º, da Constituição Federal, asseguradas a ampla divulgação prévia da realização da audiência e a participação da sociedade civil organizada.

390. O PLP 25/2022 buscou viabilizar a proposta inicialmente apresentada pelo PLP 295/2016 ao limitar a obrigação aos entes federativos com mais de 200 mil habitantes. No entanto, segundo estimativa feita pelo [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística](#) (IBGE) em julho de 2021, há no Brasil cerca de 155 municípios com mais de 200 mil habitantes, sendo que 41 desses municípios se encontram no estado de São Paulo, seguido de Rio de Janeiro (15) e Minas Gerais (13).

391. Cumpre, porém, lembrar que o regime de prestação de contas ora vigente no país segue periodicidade anual, fazendo refletir sobre a razoabilidade da periodicidade semestral, proposta para realização das audiências.

Controle Interno

392. Sobre o controle interno, o art. 70 do PLP 295/2016 define atribuições ao sistema de controle interno para os diversos Poderes e órgãos, em complemento às definidas no art. 74 da CF/1988; estabelece as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição, com suas respectivas finalidades (art. 71) e; atribui a cada Poder, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do ente da Federação definir a organização administrativa para o exercício dessas funções.

393. O PLP 25/2022 segue a mesma proposta do PLP 295/2016, mas é mais sucinto ao estabelecer as atribuições e funções do sistema de controle interno (artigos 62 e 63). O PLP 295/2016, nesse quesito, se apresenta mais detalhado e completo.

Controle Externo

394. Em relação ao controle externo, ambos os projetos são bastante sucintos, haja vista que as atribuições desse tipo de controle já estão bem definidas no art. 71 da CF/1988.

395. O artigo 73 do PLP 295/2016 busca manter o disposto no art. 81 da Lei 4.320/1964, ao estabelecer que o controle externo será exercido diretamente pelo Poder Legislativo ou com auxílio do tribunal de contas, com a finalidade de assegurar a observância dos princípios do art. 37 da Constituição e verificar a probidade administrativa, a guarda e o emprego legal e econômico dos dinheiros públicos (art. 73).

396. Além da finalidade descrita acima, o art. 64 do PLP 25/2022 atribui ao controle externo a fiscalização do cumprimento desta lei de finanças. Também define que as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo devem abranger as regras de informações contábeis estabelecidas nesta e nas demais leis de finanças públicas, além dos resultados da execução dos planos, políticas e programas de governo.



397. Interessante observar que o PLP 25/2022 estabelece de maneira mais evidente a necessidade do controle externo de desempenho, ao determinar que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo devam conter os resultados da atuação estatal.

398. O PLP 25/2022 inova ao estabelecer prazo de sessenta dias para julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, contados a partir do recebimento do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, sem impedimento do ente federativo fixar outro prazo.

399. A definição de prazo para julgamento das contas do Presidente da República tem sido discutida há anos no Congresso Nacional. Em 2016, foi discutida proposta de emenda constitucional (PEC 40), que buscava alterar o inciso IX do art. 49 da Constituição, estabelecendo como competência exclusiva do Congresso “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias referido no art. 71, I, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”. No entanto, a PEC foi arquivada em 2018, ao final da Legislatura.

400. A respeito desse tema, cumpre destacar que a competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do controle político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Trata-se da instituição de controles sobre atos que expressam escolhas ou diretrizes, aprovadas em conjunto por meio das leis orçamentárias, como também, sobre as entregas daquilo que foi acordado em prol da sociedade. Esse controle político é (ou deveria ser) portanto, uma importante contribuição do Congresso para o processo político, mediante o qual se propiciam o debate, a crítica e se justificam ou não, as opções governamentais voltadas à implementação do bem-comum.

401. Essa atribuição dada ao Congresso é de tal relevância que, no decorrer dos anos, houve outras tentativas de estabelecer o prazo para julgamento das contas. Cabe realce a recente LDO 2023, que estabeleceu no seu art. 167:

O Congresso Nacional, na forma prevista no inciso IX do caput do art. 49 da Constituição, julgará as contas de 2023 a serem prestadas pelo Presidente da República e apreciará os relatórios de 2023 sobre a execução dos planos de governo até o encerramento da sessão legislativa de 2024.

Controle Social

402. Talvez por ser um tema bastante recente, não há na Lei 4.320/1964 nenhuma referência ao controle social.

403. Embora não seja possível afirmar que o controle social no Brasil teve sua origem na Constituição Federal de 1988, podemos dizer, com certeza, que a “Constituição Cidadã” foi um marco para a sua construção. Concebida à luz da democracia participativa, a Carta Política em vigor reconhece o caráter complementar entre a representação política tradicional e a participação popular direta, instituindo importantes mecanismos de participação popular, que transcendem o direito de voto.

404. Além das medidas constitucionais, merece destaque, também, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que defendia o controle social crescente como forma de garantir serviços de qualidade e estabeleceu “a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.”

405. A partir da década de 1990, foram editadas diversas normas, dispondo, entre outros, sobre: a criação de Organizações Sociais (Lei 9.637/1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/1999), Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, de proteção da infância e adolescência e Tutelares (Leis 8.142/1990, 9.394/1996, 8.742/1993 e 8.069/1990) e Conselhos no âmbito de programas e fundos governamentais; a instituição de instrumentos e procedimentos de

transparência e gestão fiscal (LC 101/2000, art. 48; Leis 9.755/1998 e 9.452/1997); a realização de audiências e consultas públicas (LC 101/2000, art. 9º, § 4º; Leis 9.784/1999, arts. 31/34; 8.666/1993, art. 39; 10.257/2001, art. 40, I, c/c 52; 9.427/1996; 9.472/1997); a participação no processo orçamentário (Leis 10.257/2001, art. 44; 10.933/2004, art. 12, § 1º); e a apresentação de denúncias e representações (Leis 9.452/1997, art. 3º; 8.666/1993, art. 113). Existem, ainda, em tramitação no Congresso Nacional, diversos projetos visando aperfeiçoar os mecanismos de controle social.

406. O art. 65 do PLP 295/2016 traz a previsão constitucional do controle social e garante o acesso a todas as informações relativas às finanças públicas e outras contábeis não orçamentárias. Já o PLP 25/2022 garante o acesso a dados e informações da gestão fiscal e remete aos artigos da LRF que abordam a transparência da gestão fiscal (arts. 48 e 48-A).

407. O art. 74, § 2º da CF/1988 estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Ambos os projetos (art. 74, § 2º, do PLP 295 e art. 65, § 2º, do PLP 25) ampliam tanto o rol de legitimados quanto os destinatários das denúncias, ao proporem que “qualquer cidadão, associação, sindicato, organização social ou partido político é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos de controle interno e externo”.

408. A esse respeito, entende-se que a ampliação dos legitimados, incluindo as organizações sociais, se trata de considerável iniciativa de fomento à Participação Cidadã, preconizada pela OCDE como uma importante premissa das leis de finanças públicas.

Informações de Custos

409. A necessidade de informação de custos é explicitada pela Lei 4.320/1964, que prevê em seus artigos 85 e 99 a contabilidade de custos para os serviços industriais.

410. Mais adiante, reconhecendo a relevância da informação de custos para o processo de tomada de decisão e a melhoria do processo de avaliação da gestão pública, o Decreto-Lei 200/67 define que a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão (art. 79).

411. Reforçando a importância desse processo, o Decreto 93.872/1986 acrescenta a necessidade de apurar e evidenciar o custo dos projetos e atividades, além de estabelecer restrições à unidade administrativa gestora que não disponibilizar as informações pertinentes para permitir a mensuração de custos. Dentre outras, dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e detalha a forma pela qual a contabilidade deve apurar os custos dos serviços.

412. Posteriormente, nessa mesma linha de aprimorar o processo de tomada de decisão no setor público, a Lei 101/2000, em seu art. 50, § 3º, determina a implementação do sistema de custos como ferramenta de acompanhamento e avaliação, vindo a ser um dos marcos legais mais importantes do processo de criação do Sistema de Custos do Governo Federal (sistema estruturante) e de seu sistema informacional (Sistema de Informações de Custos – SIC).

413. A LRF também atribui à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no inciso I do art. 4º, a função de dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento: “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: ... e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.”

414. O art. 15 da Lei 10.180/2001, “Lei dos Sistemas”, que organiza e disciplina os sistemas de planejamento, orçamento, administração, contabilidade e controle interno do Governo Federal, determina que o sistema de contabilidade deve evidenciar a informação de custos dos programas e das unidades da Administração.

415. Segundo o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário:

a contabilidade de custos é uma ferramenta gerencial sumamente relevante, a possibilitar o levantamento dos custos diretos e indiretos atinentes à provisão de bens e serviços. Trata-se de informação crucial para a tomada de decisões numa organização, permitindo a detecção mais precisa de desperdícios e ineficiências.

416. Não restam dúvidas, portanto, sobre a necessidade de se levantarem tais informações e utilizá-las na avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento público. No entanto, o Acórdão supracitado, constatou que, embora o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) tenha representado um avanço da contabilidade de custos no governo federal, a integração planejamento-custos ainda não foi alcançada.

417. Segundo o Acórdão, não se identificou, na elaboração do PPA 2020-2023, uma evolução no que diz respeito aos custos:

Não há registro de que a contabilização dos custos das políticas haja sido considerada no processo de planejamento. Com essa integração, seria viável, por exemplo, que um programa finalístico do PPA fosse desenhado a fim de incorrer o mínimo possível de custos, com os mesmos resultados, o que geraria ganhos de eficiência e imediatos benefícios à sociedade.

A integração entre a contabilidade de custos e o planejamento governamental é um dos itens merecedores de atenção nas próximas iterações dos instrumentos de planejamento federais. A condução de revisões de gastos (*spending reviews*) representaria um avanço substancial na compreensão dos custos decorrentes das políticas governamentais.

418. O art. 75 do PLP 295/2016 define os objetivos do sistema de custos. O art. 66 do PLP 25/2022 mantém a proposta do PLP 295/2016, mas aprimora sua redação ao dividir o dispositivo em pressupostos e objetivos, deixando o texto mais claro:

§ 1º São pressupostos da informação de custos:

I – possibilitar a mensuração, o controle e a avaliação dos objetos de custos de acordo com sua relevância no processo de tomada de decisões;

II – permitir a comparabilidade entre os objetos de custos afins; e

III – acompanhar a evolução dos custos, referenciada em base histórica.

§ 2º A informação de custos no setor público tem por objetivo:

I – apoiar as funções de planejamento e orçamento;

II – dar suporte ao processo de tomada de decisões, na gestão das finanças públicas;

III – contribuir para a redução de custos e para a melhoria da qualidade dos gastos e dos serviços públicos;

IV – subsidiar a avaliação das políticas públicas; e

V – proporcionar maior evidência do uso dos recursos públicos.

419. Fica evidente que os projetos buscam reforçar a importância do sistema de informações de custos, deixando claros seus pressupostos e a que essas informações se prestam, mas não regulamentam quais informações deveriam ser disponibilizadas, deixando, aparentemente, essa prerrogativa ao órgão central de contabilidade do Poder Executivo federal.

420. Embora pareça ser razoável deixar a regulamentação das informações contidas e gerenciadas pelo sistema de custos a cargo do órgão responsável por sua manutenção, os projetos

deveriam regulamentar um conjunto mínimo de informações a serem disponibilizadas pelo governo – incluindo custos com pessoal – bem como prever mecanismos capazes de viabilizar a integração entre a contabilidade de custos e o planejamento governamental, no sentido de garantir que os objetivos ali explicitados sejam de fato alcançados.

Avaliação dos Programas

421. No final da década de 1970, com a crise do *welfare state*, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. A partir de então, a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas passou a ser fundamental para o melhor desempenho da administração pública.

422. A construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas. Impulsionada pela transição democrática, a análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, provocado inicialmente pelo redimensionamento e reconstrução da agenda vigente no período da ditadura militar e, posteriormente, pela perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado, que levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública (MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28).

423. Assim, pode-se afirmar que a avaliação de políticas públicas é prática historicamente recente no Estado brasileiro, razão pela qual a Lei 4.320, promulgada em 1964, não menciona nada a respeito.

424. Com a evolução da ação estatal e a necessidade de transformar a administração pública burocrática em uma administração mais gerencial, focada na entrega de resultados para a sociedade, procedimentos de monitoramento e avaliação dos programas e políticas públicas se iniciaram nos órgãos públicos federais e de alguns entes federativos.

425. Ao longo das últimas décadas, um conjunto de manuais e guias tem sido desenvolvido pelos órgãos centrais dos Poderes Executivo e Legislativo, no intuito de orientar os gestores e promover o monitoramento e a avaliação das políticas e programas públicos. A título de exemplo, citamos os guias elaborados pela Casa Civil, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: IPEA, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília: IPEA, 2018.

426. Apesar da vasta literatura, estudos e referenciais a respeito de programas e políticas públicas, a inserção no arcabouço jurídico de norma rígida que obrigue a gestão pública a monitorar e avaliar seus resultados, de forma a demonstrar à sociedade que os recursos públicos estão sendo aplicados de maneira profícua e com eficiência, é bastante recente. Em 2021, a Emenda Constitucional 109, estabeleceu 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” (art. 37, § 16). Nesse contexto, é razoável afirmar que os projetos para a Nova Lei Geral de Finanças Públicas contribuem para atendimento do dispositivo constitucional, como também para avançar sobre o tema.

427. O art. 76 do PLP 295/2016 atribui ao Poder Executivo Federal a tarefa de estabelecer mecanismos para orientação do monitoramento e avaliação de políticas públicas e para a articulação destas com o ciclo orçamentário. Além disso, ele define critérios de aferição de desempenho, critérios para o monitoramento e avaliação das políticas, e determina a sua realização contínua, que pode ser executada por instituições ou especialistas com experiência no tema.

428. Os artigos 67, 68 e 69 do PLP 25/2022 exploram mais o tema, determinando ao Poder Executivo Federal a realização sistematizada, integrada e contínua do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Interessante destacar que, segundo a redação proposta no art. 67, essa competência é destinada unicamente à União, ficando os demais entes eximidos da responsabilidade e incumbência desse processo, pois sua participação teria caráter opcional, conforme observa-se a seguir:

Art. 67. **Cabe ao Poder Executivo federal**, no âmbito de sua competência, realizar de forma sistematizada, integrada e contínua, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

(...) § 3º **Poderão ser estabelecidos programas de cooperação entre os entes federados** para a implementação de monitoramento e avaliação de políticas públicas (grifo nosso).

§ 4º Órgãos e entidades públicas da Administração Pública, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compartilharão bases de dados e informações necessárias às atividades de monitoramento e avaliação de que trata o caput, na forma de convênios e acordos de cooperação técnica.

429. Depreende-se do texto acima que, em que pese grande parte das políticas públicas serem executadas nos estados e municípios da federação, esses entes estariam obrigados somente ao compartilhamento de bases de dados e informações necessárias às atividades de monitoramento e avaliação. Embora essa lógica seja aplicável às políticas de caráter nacional, ela não aplica a todo e qualquer tipo de política pública, principalmente àquelas implementadas a nível regional e/ou local.

430. Além disso, tal dispositivo aparentemente vai de encontro ao art. 37, § 16, da CF/1988, incluído pela EC 109/2022, que determina que **todos os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente**, devem realizar avaliação das políticas públicas.

431. Considerando a dimensão do país, sua constituição política e o dispositivo constitucional, entende-se adequado promover reflexão e discussão sobre os papéis e responsabilidades de cada ente federativo no processo de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos, de forma que a proposta normativa deixe claramente estabelecido qual será a responsabilidade e a contribuição de cada ente federativo nesse processo tão importante para o cumprimento da *accountability* pública.

432. Em seguida, o PLP 25/2022 define os critérios de avaliação das políticas, prevê a cooperação e o compartilhamento de dados entre os entes para sua implementação e estabelece a possibilidade de contratação mediante processo seletivo público. Atribui ao Poder Executivo Federal a normatização dos procedimentos que orientem o monitoramento e a avaliação de políticas públicas em andamento e das propostas de criação, expansão e reformulação de políticas públicas e sua articulação com o ciclo orçamentário, bem como determina a divulgação da avaliação das políticas. Sobre esse ponto, cumpre ressaltar a relevância da presença no projeto da avaliação das propostas de criação, expansão e reformulação de políticas e sua articulação com o ciclo orçamentário, considerando o seu impacto nos gastos públicos e no equilíbrio das contas públicas, conforme já ponderado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

433. O art. 68 do PLP 25/2022 define a revisão dos gastos públicos para entes federativos com mais de 200 mil habitantes, trazendo para a discussão o conceito de *spending review*, e determina a elaboração do Anexo de Revisão de Gastos Públicos, que acompanhará o PLDO no último ano do chefe do Poder Executivo.

434. Tendo em vista a essencialidade da revisão dos gastos baseada em resultados de políticas e programas para a priorização e eficiência alocativa dos recursos públicos, considera-se louvável a intenção do legislador de incorporar esses conceitos e práticas na Nova Lei de Finanças.

435. O art. 69 do PLP 25/2022 se alia ao art. 14 da LRF, ao determinar critérios mínimos para a lei que criar ou prorrogar incentivo ou benefício de natureza financeira, tributária ou creditícia, tais como, objetivo a ser alcançado, responsáveis pela supervisão, monitoramento e avaliação, e prazo, que deve estar limitado a cinco anos.

436. A questão do prazo de duração para o incentivo ou benefício é extremamente relevante, uma vez que a política se presta a modificar a realidade atual, que supostamente deverá ser melhorada ao longo dos anos. O artigo prevê a possibilidade de prorrogação do incentivo ou benefício, mediante estudo que demonstre a efetividade da política em relação aos objetivos pretendidos, o que demonstra considerável evolução no tocante à gestão de benefícios e incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia.

437. Observa-se que esse artigo não estabelece a necessidade de lei específica para criação e prorrogação de benefícios ou incentivos. No entanto, o art. 74 do projeto que trata dos benefícios e incentivos vigentes, determina que a sua prorrogação somente ocorrerá por meio de lei específica. Nesse sentido, depreende-se do texto que o PLP 25/2022 atribui a necessidade de edição de lei específica para prorrogar incentivo ou benefício somente àqueles já instituídos.

438. O artigo 74 do PLP 25/2022 institui a necessidade de prorrogação, por lei específica, dos incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia da União concedidos por tempo indeterminado. Caso contrário, estes serão extintos após o término do quarto exercício de vigência da nova Lei de Finanças.

439. Segundo a ONU e o CIAT (2018, p.20), o desenho de incentivos fiscais deve considerar três aspectos fundamentais: 1º) as questões de elegibilidade, que envolvem a definição do público-alvo e o tipo de benefício a ser concedido; 2º) as questões de implementação, que abrangem a conformidade inicial às condições de qualificação, a declaração e o monitoramento da continuidade da conformidade e a possibilidade de abusos dos regimes de incentivos fiscais; 3º) questões de revisão e extinção do benefício.

440. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p.92), a avaliação de resultados da política pública, sob a perspectiva do fiscalizador, consiste em “verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados destas demonstram o valor público da política e orientam os decisores acerca da necessidade de sua continuidade, otimização ou extinção”.

441. A esse respeito, o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (TCU, 2022, p. 184), aponta que:

um dos grandes problemas dos benefícios tributários é que, uma vez instituídos, eles não passam pela análise anual do Legislativo durante a discussão da peça orçamentária e não há um processo sistemático para verificar em que medida os benefícios tributários são um instrumento com resultados melhores do que as despesas diretas e qual o peso que cada instrumento deve ter dentro da política pública.

442. Sobre esse aspecto, entende-se que o art. 74 do PLP 25/2022 busca criar mecanismo normativo que exija minimamente um esforço de revisão e análise sobre a permanência dos incentivos criados, promovendo um importante avanço em relação ao processo de avaliação e revisão dos benefícios concedidos. Entretanto, ainda não foi suficiente para atender aos requisitos estabelecidos pelo § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, assunto que foi aprofundado em outra seção deste relatório.

443. Por fim, cumpre ressaltar que apesar de art. 69 do PLP 25/2022 trazer critérios para a criação e prorrogação de incentivos ou benefícios, bem como a necessidade de sua revisão, ele não atende todos os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 109/2021, art. 4º, § 4º, reproduzido *in verbis*:

Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa; II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

444. Nesse sentido, dada a relevância e o impacto dos benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia nas finanças públicas, entende-se necessária uma revisão dos parâmetros regulamentados pelos artigos 69 e 74 do PLP 25/2022, de forma a compatibilizá-los aos ditames estabelecidos pela EC 109.

445. De forma geral, é possível observar um avanço significativo na regulamentação do controle apresentada pelos projetos que: exigem transparência e conformidade da ação governamental; instituem o controle de desempenho da sua atuação, ao definir critérios para monitoramento e avaliação dos programas e políticas públicas e; estabelecem uma alocação de recursos mais estratégica, ao determinar a revisão dos gastos públicos e sua articulação com o ciclo orçamentário.

III.8. Contabilidade

446. Na análise das normas referentes à contabilidade nos PLPs e na Lei 4.320/1964, chama atenção o fato de os projetos serem muito semelhantes, embora no geral, o PLP 25/2022 tenha uma maior preocupação em definir os conceitos utilizados; e de que os dois projetos se distinguem significativamente da Lei.

447. Essa diferença já se explicita nas regras gerais quanto à definição do exercício financeiro e da forma de apropriação das receitas e despesas no exercício. Nesse sentido, o quadro abaixo apresenta a respectiva regra na Lei e nos projetos.

Lei 4320/1964 (art. 35)	PLP 295/2016 (art. 3º)	PLP 25/2022 (art. 6º)
Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.	Art. 3º (...) Parágrafo único. Para fins de elaboração e execução da lei orçamentária , pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; e II – as despesas nele empenhadas.	Art. 6º. (...) § 1º Para fins de elaboração e execução da lei orçamentária, pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas orçamentárias nele arrecadadas; e II – as despesas orçamentárias nele empenhadas. § 2º Entende-se por: I – receita orçamentária: recurso estimado na lei orçamentária anual ou arrecadado durante o exercício financeiro, ainda que não previsto no orçamento; e II – despesa orçamentária: despesa fixada na lei orçamentária anual ou executada no exercício financeiro.

448. É interessante observar que a definição de despesa orçamentária constante do § 2º do PLP 25/2022 introduz um novo conceito – o de despesa executada – sem explicitar a que se refere. Supõe-se que, no caso, trate-se da despesa empenhada, conforme referenciado no § 1º, pois a despesa fixada na lei orçamentária é a dotação. O que parece ser uma diferença sutil “**Para fins de elaboração e execução da lei orçamentária**”, na realidade não o é. Na medida que, na Lei, o conceito de apropriação é geral, pode ser entendido que ele deve ser utilizado para todos os fins, inclusive na apuração do patrimônio. Ou seja, mesmo tendo ocorrido o fato gerador da receita, por prudência, o valor só pode ser apropriado após a sua arrecadação.



449. Esse entendimento norteou a análise da equipe técnica do TCU, no TC 026.069/2008-4, de relatoria do ministro Augusto Nardes, que avaliou a legalidade de alguns registros contábeis no Siafi e a legalidade da aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público na União. A motivação do processo foi o Ministério da Fazenda ter editado a Portaria 184/2008 determinando à STN o desenvolvimento de ações no sentido de promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela International Federation of Accountants – IFAC e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

450. As normas citadas previam a apuração do patrimônio pelo regime de competência, ou seja, o reconhecimento dos efeitos das transações de receitas e despesas patrimoniais e outros eventos no período em que ocorrem, independentemente do recebimento ou do pagamento. Em consequência, a equipe técnica, com anuência do então Secretário da Semag, propôs entre outras medidas que fosse firmado o entendimento de que (peça 5, p.1 a 37):

I.7) no Brasil, à luz da Lei nº 4.320/1964, o regime contábil das receitas, tanto no enfoque orçamentário quanto no patrimonial, é o de "caixa" (conforme item "10.5"), exceto quanto ao disposto no § 1º, do artigo 39, da Lei nº. 4.320/64, que estabelece procedimento de exceção ao regime contábil de "caixa" das receitas, tanto para a ótica orçamentária quanto para a patrimonial.

451. A exceção citada, refere-se ao registro da dívida ativa. De acordo com o entendimento a ser firmado, foi proposto que se determinasse à STN que:

II.5) em obediência ao disposto nos artigos 35, 39 e 104 da Lei nº 4.320/1964, bem como no Anexo de nº 15 — Demonstração das Variações Patrimoniais, abstenha-se de registrar, sob a ótica patrimonial, as receitas públicas pelo regime contábil da "competência".

452. Do despacho do Secretário Semag à época, merece destacar as seguintes observações (peça 5, p.48 a 50 e peça 6, p. 1):

6. Inicialmente, impende registrar que é de todo louvável e necessário o esforço empreendido pelo Poder Executivo e pelo Conselho Federal de Contabilidade no sentido de buscar a convergência dos procedimentos contábeis com padrões internacionais. (...). No contexto da globalização, a harmonização internacional das normas contábeis impõe-se como uma necessidade, em razão da integração dos mercados, e uma exigência de investidores e credores, para viabilizar a comparação de informações entre diferentes entidades.

7. Entre os benefícios da adoção dos padrões internacionais, apontam-se a facilidade para o comércio internacional, a maior transparência das informações e, conseqüentemente, o aumento da confiança dos investidores nas organizações, que poderão gerar mais empregos e riqueza para o país.

(...)

13. No esteio desse processo de convergência, em 14 de outubro de 2008, a STN e a Secretaria de Orçamento Federal — SOF editaram a Portaria Conjunta nº 3, que aprovou, para todos os entes da Federação, a padronização de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação contábil das receitas e das despesas públicas. Em que pese o nobre objetivo das ações de convergência, alinho-me ao entendimento de que duas das modificações realizadas carecem de embasamento legal, conforme demonstrado na análise empreendida, de modo claro e didático, na instrução às fls. 179/237. Essas alterações consistem na alteração do regime de escrituração da receita pública e na retificação (dedução) integral dos restos a pagar não processados no Balanço Patrimonial.

14. No que tange ao regime de escrituração da receita pública, determina a referida portaria que seja adotado o regime de competência. Contudo, na Lei nº 4.320, de 1964, verifica-se a opção do legislador pela adoção do regime de caixa para as receitas públicas, como exaustivamente demonstrou o Auditor Federal de Controle Externo na instrução retro mencionada.

(...)

16. O regime de escrituração das receitas públicas é uma norma geral estabelecida na Lei nº 4.320, de 1964. Uma vez que essa lei tem **status** de lei complementar, somente por outra lei complementar o regime pode ser alterado. E não poderia ser de outro modo, dado o **impacto substancial** que o regime de escrituração da receita tem sobre os montantes dos ativos apresentados no balanço do ente público.

17. A modificação de preceito tão caro à contabilidade pública deve ser cuidadosamente analisada, pois traz consigo implicações consideráveis, conforme relatado na instrução.

18. No contexto de harmonização com as IPSAS, é necessário que a alteração do regime de caixa para o regime de competência para as receitas públicas ocorra em conjunto com a mitigação de tais riscos. Impende desenvolver mecanismos que garantam a gestão fiscal responsável, em observância ao disposto no § 1º do art. 1º da LRF:

(...)

20. Em suma, **a definição do regime contábil, quiçá uma das mais importantes definições da contabilidade, não pode ficar à mercê de uma escolha circunstancial e circunscrita ao Poder Executivo**, sem a participação do Congresso Nacional, consoante determina o sistema de freios e contrapesos (**checks and balances**) estabelecido pela Constituição de 1988. (destaques do original)

453. No entanto, em 2012, a análise da equipe técnica não foi compartilhada pelo Plenário (Acórdão 158/2012-TCU-Plenário), que acolheu a tese de que a Lei 4.320/1964 permitia outra interpretação de apropriação de receita nos registros patrimoniais. Ao Acórdão foram interpostos embargos de declaração que foram julgados em 2018 (Acórdão 2.621/2018 - TCU – Plenário), que esclareceu que (peça 37, p. 2):

9.2. esclarecer ao embargante que, na contabilidade do setor público brasileiro, não obstante a atestada legalidade do modelo atual com o uso do regime de competência, devem ser mantidos os procedimentos usuais de reconhecimento e registro da receita e da despesa orçamentárias, de tal forma que a apropriação patrimonial não modifique os procedimentos legais estabelecidos para o registro das receitas e das despesas orçamentárias, bem como que a contabilização pelo regime de competência, também, não pode implicar necessariamente modificação dos critérios estabelecidos no âmbito de cada ente da Federação para elaboração das estatísticas fiscais e apuração dos resultados fiscais de que trata a Lei Complementar 101/2000; ou constituir mecanismo de viabilização de execução de despesa pública para a qual não tenha havido a devida fixação orçamentária;

454. Enfim, os dois projetos incluem no corpo da Lei, logo nas primeiras definições orçamentárias, que há a possibilidade de outra forma de apropriação da receita, ao definirem que a apropriação pela arrecadação é para fins orçamentários. Extinguindo, portanto, qualquer vedação da apropriação das receitas por competência para outros fins. Essa distinção é ratificada no Título VII - Da Contabilidade - dos respectivos projetos.

455. Outra diferença digna de realce é a forma de regramento das normas contábeis. A Lei 4.320/1964 tem uma série de artigos regulando temas mais específicos de execução rotineira da

contabilidade como: escrituração por partida dobradas, controle contábil de contratos, créditos e débitos com individuação do credor/devedor, registro contábil da execução da despesa, registro contábil de eventos de natureza financeira orçamentária e extraorçamentária, registro dos bens patrimoniais, conciliação entre eventos orçamentários e eventos independentes da execução orçamentárias para apuração patrimonial, normas para avaliação de elementos patrimoniais. Em contraposição, os PLPs, no primeiro artigo das disposições gerais do título referente à contabilidade, relatam que estabeleceram apenas as normas gerais e delegam a proposição e edição de normas específicas ao órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal e Conselho de Gestão Fiscal (CGF). O quadro seguinte reproduz os respectivos artigos nos dois projetos.

PLP 295/2016 (art. 58)	PLP 25/2022 (art. 51)
Art. 58. A contabilidade aplicada ao setor público observará as normas gerais constantes deste Título e as normas específicas editadas pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo federal, as quais buscarão, subsidiariamente, a convergência às normas brasileiras de contabilidade e aos padrões internacionais de contabilidade do setor público, especialmente no que se refere: I – ao reconhecimento, à mensuração, ao registro, à apuração, à avaliação e ao controle do patrimônio; e II – às demonstrações contábeis. Parágrafo único. As normas específicas de que trata o caput serão compatíveis com as normas gerais de que trata este Título e ratificadas pelo conselho de gestão fiscal mencionado no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente no que se refere: I – à aplicação dos procedimentos contábeis patrimoniais; II – às demonstrações contábeis complementares às definidas pelas normas gerais estabelecidas neste Título; III – ao plano de contas padronizado para os entes da Federação; IV – aos registros contábeis referentes à execução orçamentária, em conjunto com o órgão central de orçamento do Poder Executivo federal, observadas as demais disposições desta Lei Complementar; e V – ao registro, ao controle e à evidenciação de fatos contábeis específicos relacionados a situações que exijam tratamento diferenciado devido a sua complexidade ou, ainda, devido a suas peculiaridades em decorrência da legislação aplicável.	Art. 51. A contabilidade aplicada ao setor público observará normas gerais constantes desta Lei Complementar e normas complementares aprovadas pelo conselho de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente no que se refere: I – ao reconhecimento, à mensuração, à evidenciação e ao controle do patrimônio público; e II – aos relatórios contábeis de propósito geral. § 1º As normas complementares de que trata o caput buscarão convergência às normas brasileiras de contabilidade e, sempre que possível, aos padrões internacionais de contabilidade do setor público. § 2º Cabe ao órgão central de contabilidade da União elaborar e propor as normas complementares de que trata o caput quanto aos seguintes aspectos: I – aplicação dos procedimentos contábeis patrimoniais; II – relatórios contábeis de propósito geral; III – plano de contas padronizado para os entes da Federação; IV – registros contábeis referentes à execução orçamentária, em conjunto com o órgão central de orçamento da União; e V – reconhecimento, mensuração, evidenciação e controle de transações específicas relacionadas a situações que exijam tratamento diferenciado devido a sua complexidade ou peculiaridades. § 3º Para os fins deste Título, considera-se: I – reconhecimento: processo de incorporação de um item mensurável no corpo de uma demonstração contábil; II – mensuração: processo de avaliação que busca representar fidedignamente, em termos monetários, o valor de um item apresentado nos relatórios contábeis; III – evidenciação: processo de divulgação da informação contábil que contribui para a transparência da informação apresentada nos relatórios contábeis; e IV – regime de competência: corresponde ao reconhecimento dos efeitos das transações de receitas e despesas patrimoniais e outros eventos no período em que ocorrem, independentemente do recebimento ou do pagamento.

456. É interessante observar que nos dois projetos cabe ao órgão central de contabilidade da União a proposição de normas complementares relativas à contabilidade, no entanto, em nenhum deles, o órgão tem competência exclusiva para editar tais normas. No PLP 295/2016, essas normas editadas têm de ser ratificadas pelo CGF (art. 67 da LRF) e, na redação do PLP 25/2022, o órgão

propõe e elabora as normas e o CGF as aprova. Esse envolvimento de duas instâncias na aprovação de normas complementares é salutar dado o fato de as normas editadas se aplicarem a todos os entes federativos, muitas vezes com complexidade e perspectivas muito diversas.

457. Em sequência serão analisados os outros artigos do Título de Contabilidade dos projetos, sempre que houver disposição semelhante na Lei 4.320/1964, ela também será referenciada.

458. A Lei 4.320/1964, em seu art. 83 estabelece que a “contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”. De maneira similar os artigos 52 e 59 dos PLP 25/2022 e PLP 295/2016, respectivamente apresentam o objeto e os objetivos da contabilidade. Mais uma vez os artigos são muito semelhantes, a principal diferença é a introdução de dois parágrafos no PL mais recente. O § 2º conceitua situação patrimonial líquida. O **§ 3º estabelece o regime de competência para a análise da situação patrimonial**. Esses dois parágrafos reproduzem as definições do art. 60 do PLP 295/2016.

PLP 25/2022 (art. 52)
Art. 52. A contabilidade aplicada ao setor público tem por objeto o patrimônio, que compreende o conjunto de bens, direitos e obrigações dos órgãos e entidades do setor público, bem como os seus fundos, em relação aos quais deverá: I – evidenciar a situação patrimonial, o desempenho e os fluxos de caixa; II – demonstrar a execução orçamentária e os resultados patrimoniais; III – fornecer elementos para a prestação de contas dos gestores públicos; IV – subsidiar a geração de informação de custos, nos termos do art. 66 desta Lei Complementar; e V – favorecer o exercício dos controles interno, externo e social. § 1º A contabilidade aplicada ao setor público observará, em seus registros, a documentação comprobatória das transações, prevalecendo, em caso de conflito, a essência econômica, financeira e patrimonial sobre os aspectos formais. § 2º Considera-se situação patrimonial líquida a diferença entre os ativos e os passivos após a inclusão de outros recursos e a dedução de outras obrigações, reconhecida na demonstração que evidencia a situação patrimonial como patrimônio líquido. § 3º As alterações da situação patrimonial serão reconhecidas conforme o regime de competência, independentemente da execução orçamentária.

459. A Lei 4.320/1964, em seu art. 101 estabelece que os “resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais”. Os arts. 102 a 105 da Lei estabelecem os conteúdos destes demonstrativos. Nos projetos de lei, não há detalhes sobre os conteúdos dos demonstrativos, apenas a determinação que eles deverão conter informações para satisfazer as obrigações da contabilidade pública registradas no art. 52 do PLP 25/2022 ou no art. 59 do PLP 295/2016.

460. Os regramentos referentes aos Relatórios/Demonstrações Contábeis estão estabelecidos no art. 53 PLP 25/2022 e no art. 61 do PLP 295/2016. Nestes dois artigos há uma diferença importante: enquanto o artigo do PLP 295/2016 regulamenta as demonstrações contábeis; o artigo do PLP 25/2022 é mais abrangente, ele utiliza o conceito de “relatório contábil”, que abrange as demonstrações contábeis, mas não se restringe a elas. O conteúdo do caput do art. 61 específico às demonstrações contábeis, é apresentado no § 1º do art. 53 do PLP 25/2022.

PLP 25/2022 (art. 53)
Art. 53. Considera-se relatório contábil todo aquele destinado a atender às necessidades dos usuários em geral, elaborado a partir da informação contábil, inclusive as demonstrações contábeis e as notas explicativas. § 1º Com fundamento na escrituração efetuada durante o exercício financeiro, os órgãos e as



entidades do setor público elaborarão os relatórios contábeis exigidos pelas normas complementares mencionadas no art. 51, caput, desta Lei Complementar.

§ 2º O conjunto dos relatórios contábeis deverá conter, no mínimo, informações que atendam ao disposto no art. 52 desta Lei Complementar.

§ 3º Os relatórios contábeis deverão conter notas explicativas que apresentem informações sobre sua base de elaboração e sobre os procedimentos contábeis utilizados, além de informações adicionais relevantes para sua compreensão e outros elementos necessários para evidenciar a evolução patrimonial do órgão ou entidade do setor público e sua execução orçamentária.

§ 4º Os entes da Federação deverão elaborar demonstrações contábeis consolidadas.

461. Em relação à consolidação das contas públicas dos entes da Federação é interessante observar que essa norma já existia na Lei 4.320/1964. No entanto, ela não vislumbrava um plano de contas único como determinam os PLPs, mas previa a consolidação por meio dos respectivos orçamentos e do Balanços Patrimoniais que teriam estrutura idêntica para todos os entes. Essas disposições da Lei não se encontram no Título da Contabilidade, mas nas disposições finais. O quadro seguinte apresenta os artigos da Lei e do PLP 25/2022, pois os artigos dos dois projetos são praticamente iguais.

462. A previsão legal desse plano de contas nos PLPs é importante pois estabelece um parâmetro único para o registro contábil dos entes, facilitando a consolidação e o controle. Embora o plano de contas único já esteja em vigor por determinação de portarias de órgãos do Poder Executivo da União, estas constituem instrumento normativo precário, cabendo à lei complementar sobre normas gerais de finanças regulamentar tema de tal relevância.

Lei 4.320/1964 (arts. 111 e 112)	PLP 25/2022 (arts. 54 e 55)
Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários. § 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo nº 1. § 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.	Art. 54. A Administração Pública organizará a informação contábil com base em plano de contas padronizado para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 1º A estrutura do plano de contas deverá permitir a sua utilização por todos os entes da Federação, a elaboração dos relatórios contábeis e dos demonstrativos fiscais. § 2º O plano de contas de que trata o caput deste artigo poderá ser desdobrado pelos entes, em função de suas peculiaridades, além do nível padronizado para a Federação, obedecidas as normas complementares do art. 51, caput, desta Lei Complementar.
Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior. Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.	Art. 55. Os entes da Federação encaminharão ao órgão central de contabilidade do Poder Executivo federal seus dados contábeis, relatórios e demonstrativos fiscais, conforme periodicidade e padrões por ele estabelecidos. § 1º Os relatórios previstos no art. 165, § 3º, da Constituição Federal e no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser elaborados com base na escrituração contábil. § 2º A consolidação nacional e por esfera de governo das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, a que se refere o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, será elaborada pelo órgão central de contabilidade da União.

463. Em relação às Áreas de Evidenciação e aos Serviços/Sistema de Contabilidade, é interessante observar que há regramentos tanto nos PLPs quanto na Lei. Sendo que o PLP 295/2016 inclui além das disposições contidas na Lei, a punição do agente público que criar obstáculos ao

serviço de contabilidade. O PLP 25/2022 incorpora a disposição do PLP anterior e acrescenta que a “atividade contábil será organizada sob a forma de sistema, instituído em lei de cada ente da Federação, que definirá suas finalidades, organização e competências, e regulamentado pelo Poder Executivo.”

Lei 4320/1964 (arts. 85 e 89)	PLP 25/2022 (arts. 56 e 57)
Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.	Art. 56. A atividade contábil será organizada sob a forma de sistema, instituído em lei de cada ente da Federação, que definirá suas finalidades, organização e competências, e regulamentado pelo Poder Executivo. Parágrafo único. O Sistema de Contabilidade realizará as atividades voltadas ao registro, ao tratamento e ao controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial dos entes da Federação e orientará a aplicação das normas desta Lei Complementar, com vistas à elaboração de relatórios contábeis.
Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.	Art. 57. Deverão ser fornecidos ao Sistema de Contabilidade, no desempenho da sua missão institucional, todos os processos, documentos e informações relativos às transações que devam ser evidenciadas. § 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do sistema de contabilidade no desempenho de sua missão institucional ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal. § 2º Respondem pelas transações evidenciadas pela contabilidade os agentes que lhes deram origem.

464. Outro ponto relevante, que já existia na Lei de 1964, são as informações relativas a custos. No entanto, essas informações se restringiam aos serviços públicos industriais (art. 99). A LRF ampliou os horizontes dessa análise de custos para toda a administração pública, ao determinar que a “Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (art.50, § 3º). Em consonância com esse regramento os dois PLPs (no art. 66 do PLP 25/2022 e no art. 75 do PLP 295/2016) normatizam o tema de maneira idêntica, há apenas uma redistribuição de alguns tópicos entre *caput* e parágrafos.

PLP 25/2022 (art. 66)
Art. 66. O sistema de custos referido no art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, possibilitará a geração periódica de informações de custos, observadas as orientações e os procedimentos emitidos pelo Poder Executivo de cada ente da Federação. § 1º São pressupostos da informação de custos: I – possibilitar a mensuração, o controle e a avaliação dos objetos de custos de acordo com sua relevância no processo de tomada de decisões; II – permitir a comparabilidade entre os objetos de custos afins; e III – acompanhar a evolução dos custos, referenciada em base histórica. § 2º A informação de custos no setor público tem por objetivo: I – apoiar as funções de planejamento e orçamento; II – dar suporte ao processo de tomada de decisões, na gestão das finanças públicas; III – contribuir para a redução de custos e para a melhoria da qualidade dos gastos e dos serviços públicos; IV – subsidiar a avaliação das políticas públicas; e V – proporcionar maior evidência do uso dos recursos públicos. § 3º Os entes da Federação observarão padrão mínimo das informações de custos a ser estabelecido pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo federal, de forma a viabilizar a comparabilidade da informação de custos.

465. Por fim, os artigos 107 a 110 da Lei 4.320/1964 tratam dos orçamentos das entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para

arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, bem como da incorporação de seus resultados nos orçamentos dos entes. É questionável se esses artigos foram sequer recepcionados pela Constituição de 1988. De qualquer forma, a abrangência dos OFSS e do orçamento de investimentos das empresas estatais, em consonância com as normas constitucionais, é regulamentada nos arts. 13 e 14 do PLP 25/2022 e nos arts. 19 e 20 do PLP 295/2016, analisados em outros tópicos do trabalho.

466. Em conclusão a esse tópico pode-se afirmar que os dois projetos dão um passo significativo na gestão da contabilidade pública brasileira, em especial por fixarem em lei complementar uma série de regras que, talvez pela própria ausência da edição da Lei Geral de Finanças prevista na CF/1988, vêm sendo estabelecidas por meio de normas infralegais, indiferente ao seu mérito e qualidade. Em uma comparação entre os dois projetos, ressalta-se a grande semelhança entre eles, no entanto, pode-se observar que no PLP mais recente tem uma melhor estruturação dos tópicos bem como uma maior conceituação dos itens abordados.

467. Todavia, foi verificado, nos dois projetos, a ausência dos conceitos de dívida flutuante e consolidada, conceitos existentes na Lei 4.320/1964. A omissão do conceito de dívida consolidada ou fundada é suprida pelas definições do art. 29 da LRF. Em relação à dívida flutuante, não foi identificada sua definição em nenhuma outra lei.

III.9. Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal

468. Os dois projetos propõem alterações na LRF. As mudanças aventadas pelo PLP 295/2016 são pontuais, enquanto aquelas do PLP 25/2022 são de maior vulto. Este último projeto está propondo mudanças mais radicais no arcabouço vigente como, por exemplo a eliminação do PPA e a criação do Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo na LDO, nesse sentido é necessário reformar a LRF de forma a compatibilizá-la com essas mudanças.

469. As propostas do PLP 295/2022, art.77, podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Altera o *caput* do art. 4º da LRF - artigo que dispõe sobre o conteúdo da LDO - indicando que a LDO deverá dispor sobre os quadros orçamentários que integrarão a LOA e estabelecer parâmetros tanto para a expansão das despesas de pessoal quanto para a elaboração da programação orçamentária do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Além de definir as despesas orçamentárias que poderão ser financiadas com operação de crédito.
- Altera os dois primeiros parágrafos do art. 4º que regulam o Anexo de Metas Fiscais, alterando o número de exercícios a serem incluídos, excluindo do Anexo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e criando um demonstrativo abordando a consistência das metas anuais fixadas com o PPA.
- O PLP propõe a inclusão da execução das despesas primárias obrigatórias como motivação do contingenciamento das despesas discricionárias, modificando o art 9º da LRF, que trata do contingenciamento de despesas. Regulamenta, na própria Lei Complementar, a necessidade de o Poder Executivo comunicar aos outros Poderes e órgãos autônomos o montante necessário de contingenciamento e estabelece que todas as despesas primárias discricionárias estão sujeitas ao contingenciamento.

470. A exclusão do demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e a determinação de que todas as despesas primárias discricionárias estão sujeitas ao contingenciamento também constam do PLP 25/2022.

471. A seguir serão elencadas as propostas de alteração constantes do PLP 25/2022:

Art. 4º da LRF - PLP 25/2022



472. O PLP 25/2022, em seus arts. 70 e 71, altera o caput do art. 4º da LRF, tornando-o bem mais simples, pois muitas das atribuições estabelecidas na versão atual do caput passaram a ser regulamentadas em artigos específicos do PLP 25/2022:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e:

I - disporá sobre a forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses e segundo os critérios previstos na lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal; e

II – estipulará parâmetros relativos à expansão da despesa orçamentária com pessoal.”

O PLP 25/2022 também altera os parágrafos do art. 4º referentes ao Anexo de Metas Fiscais nos seguintes termos:

§ 1º Conforme disposto no art. 165, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo, em que serão estabelecidas metas anuais de resultado primário, para o exercício a que se referirem e para os três subsequentes, sem prejuízo do estabelecimento de metas adicionais relativas ao resultado nominal, às receitas orçamentárias e ao montante da dívida pública.

§ 2º Conforme disposto no art. 165, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo do Quadro da Despesa de Médio Prazo, em que serão estabelecidos limites individualizados para a programação orçamentária dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das áreas temáticas do restante do Poder Executivo, de caráter mandatório para o exercício a que se referirem e indicativo para os três subsequentes.

473. Por fim, o § 3º proposto (§ 2º da LRF) altera dois demonstrativos do anexo de metas fiscais (no projeto, Anexo do Cenário Fiscal de Médio Prazo):

§ 3º O Anexo mencionado no § 1º deste artigo conterà, ainda:

.....

II – demonstrativo das metas e dos limites globais anuais, contendo os principais itens das receitas e das despesas orçamentárias, instruído com memória e metodologia de cálculo que demonstrem que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente, comparando-os com os valores estimados para o exercício em curso e os realizados nos dois exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com o disposto no art. 164-A, parágrafo único, da Constituição Federal;

.....

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita orçamentária.

474. O § 4º que regulamentava o conteúdo da mensagem presidencial de encaminhamento do PLOA é revogado pelo art. 75 do Projeto, pois a ele mesmo passa a regulamentar o tema.

Art. 5º da LRF - PLP 25/2022

475. Para compatibilização com o art. 12 do Projeto e com a exclusão do PPA, o seu art. 75 revoga o § 5º do art. 5º que vedava:



§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Art. 7º e 9º da LRF - PLP 25/2022

476. Como foi tratado no item referente à execução da despesa, o PLP 25/2022 em seu art. 33 reescreve o art. 9º da LRF. Embora não tenha sido localizada no projeto qualquer proposta de revogação deste artigo da LRF, também não foram encontradas menções aos regramentos constantes § 4º que normatiza as avaliações quadrimestrais do cumprimento das metas fiscais. No entanto, o § 5º do art. 9º foi remanejado para o art. 7º.

Art. 8º da LRF - PLP 25/2022

477. Um ponto que merece destaque na análise das alterações da LRF é a revogação do parágrafo único do art. 8º da LRF pelo art. 75 do Projeto. Esse parágrafo determina que as receitas vinculadas não podem ser utilizadas para outros fins, ou seja, as disponibilidades dessas fontes têm que ser preservadas para serem utilizadas em exercícios posteriores.

Art. 67 da LRF - PLP 25/2022

478. O formato e as atribuições do Conselho de Gestão Fiscal são estabelecidos no art. 67 da LRF, nos seguintes termos:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

479. Embora a LRF tenha previsto uma série de atribuições relevantes a este Conselho, ele nunca foi criado. Houve mais de um projeto de lei propondo a sua criação. No entanto, provavelmente devido à amplitude prevista - constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade - não se conseguiu chegar a um consenso que culminasse na aprovação de uma lei dispondo sobre a composição e a forma de funcionamento.

480. Nesse sentido é alvissareira a proposição do PLP de alterar o art. 67 nos seguintes termos:



Art. 67 O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, com vistas a:

.....

§ 2º Lei ordinária federal disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Demais mudanças do PLP 25/2022

- Compatibilização dos arts. 16 e 17 da LRF com a exclusão do PPA;
- Alteração do § 3º do art. 33 da LRF reduzindo as sanções para a realização de contratação de operação de crédito que infrinjam os regramentos estabelecidos na própria LRF; e
- Inclusão do art. 67-A na LRF que cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Congresso Nacional com concomitante encerramento das atividades Instituição Fiscal Independente do Senado Federal.

Lei Complementar 200/2023

481. Na análise deste item é importante ressaltar que, em dezembro de 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional 126, cujos artigos 6º e 9º desconstituem o regime fiscal vigente (Teto de Gastos), o qual é baseado no limite de despesas primárias, corrigido anualmente pela variação do IPCA, ao estabelecerem que:

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

(...)

Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.

482. Em observância aos citados dispositivos constitucionais, o Poder Executivo elaborou o projeto de lei complementar (PLP 93/2023), o qual foi aprovado por meio da Lei Complementar 200/2023.

483. A supracitada lei 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 limitado a 70%/50% da variação real da receita, assegurado o crescimento mínimo de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a. O contingenciamento de despesas permanece obrigatório e há medidas de ajuste no caso de descumprimento da meta de resultado primário. O sucesso da estrutura montada sustenta-se no crescimento da receita.

484. Em relação à LRF, a nova lei essencialmente altera o seu art. 4º, que regulamenta o conteúdo da LDO - compatibilizando-o com o arcabouço fiscal desenhado. Nesse sentido, a LC 200/2023 acrescenta o § 5º (obrigatório para a União e opcional para os demais entes) que modifica o

conteúdo do anexo de metas fiscais. São previstas metas anuais por três exercícios com margem de tolerância no aferimento de seu cumprimento; um marco fiscal de médio prazo; o estabelecimento da trajetória da dívida por dez anos cujos resultados primários sejam consistentes com a estabilização da relação dívida/PIB; e, limites e parâmetros orçamentários para os Poderes e órgãos autônomos.

485. Nesse cenário, torna-se imperioso que a Nova Lei de Finanças se compatibilize com o novo regime fiscal, visando mitigar a fim de gerar maior segurança aos administradores públicos, assim como propiciar meios para o alcance dos objetivos pretendidos pelo legislador constitucional - garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

III.10. Disposições Finais e Transitórias

486. O título das disposições finais da Lei 4.320/1964 determina ao Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda a publicação do balanço consolidado das contas de todos os entes federativos, suas autarquias e entidades e do quadro baseado em dados orçamentários; define o prazo máximo para que os entes remetam seu respectivos orçamentos e balanços do exercício anterior e vincula o pagamento de auxílio e contribuição ao atendimento dessa determinação. Esses aspectos foram tratados em item específico que analisou o Capítulo de Contabilidade dos projetos de lei.

487. As disposições finais do PLP 295/2016 (artigos 77 a 81) abordam os seguintes aspectos: ressalva das novas regras de restos a pagar as despesas já inscritas em RP; ressalva das novas regras de fundos públicos aos fundos já instituídos; revoga a Lei 4.320/1964 e; aplica da nova lei ao PPPA, PLDO e PLOA que forem elaborados após entrada em vigor da Lei, com exceção dos municípios, que poderão aplicar a partir da elaboração do segundo projeto de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias ou de lei orçamentária. Cabe destaque o art. 78 do PLP 295/2016 que determina que, na ausência do Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF, serão válidos os atos editados pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo federal.

488. As disposições finais do PLP 25/2022 (artigos 71 a 76) tratam dos seguintes pontos: conceito e normatização da Dívida Ativa; ressalva das novas regras de restos a pagar as despesas já inscritas em RP; extinção dos incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia da União não prorrogados por lei específica até o término do quarto exercício de vigência da Lei de Finanças; aplicação da nova lei ao PPPA, PLDO e PLOA que forem elaborados após entrada em vigor da Lei, excetuando os municípios na mesma linha do PLP 295/2016; e prazo de dois anos após publicação da Lei para adequação dos fundos públicos já instituídos às novas regras.

489. Quanto à edição de normas complementares de contabilidade previstas neste projeto de lei, o art. 72 atribui essa competência ao órgão central de contabilidade, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da LRF.

490. Os conceitos de Dívida Ativa são parecidos na Lei 4.320/1964 e no PLP 25/2022, conforme se observa na tabela abaixo. Entretanto, percebe-se que o projeto caracteriza melhor a necessidade de apuração de liquidez e certeza como requisito para cobrança judicial ou extrajudicial dos créditos da Fazenda Pública. Já o PL 295/2016 não aborda o tema.

Lei 4.320/1964	PLP 25/2022
Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979) § 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva	Art. 71. O crédito da Fazenda Pública, de natureza tributária e não tributária, bem como os valores correspondentes a multas, juros de mora e encargos, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, será inscrito, na forma da legislação específica, como dívida ativa, em registro próprio, após apurada sua liquidez e certeza. § 1º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos

receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979) § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979) § 3º - O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)	e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública de qualquer origem ou natureza. § 2º O valor do crédito da Fazenda Pública em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da dívida ativa, incidindo, a partir da conversão, encargos para a recomposição do valor do crédito e os juros de mora. § 3º Transcorrido o prazo para pagamento de que trata o <i>caput</i>, somente se procederá à cobrança judicial ou extrajudicial dos créditos da Fazenda Pública após apuração de liquidez e certeza pelo órgão competente para inscrição em dívida ativa.

491. Considerando que as disposições finais são normalmente utilizadas para abordar ressalvas e aspectos gerais da norma, os PLPs parecem ser bastante coerentes. Observa-se que os conteúdos das disposições finais e transitórias dos projetos são similares, com algumas pequenas distinções. O PLP 25/2022, além de abordar os temas inseridos pelo PLP 295/2016, normatiza a Dívida Ativa, estabelece a extinção dos incentivos ou benefícios e, diferentemente do PLP 295/2016, aplica as novas regras de fundos públicos aos fundos já instituídos após dois anos de publicação da Lei.

IV. CONCLUSÃO

492. A consolidação de normas esparsas em leis nacionais sobre finanças públicas, numa estrutura complexa conhecida na literatura especializada como *public financial management* (PFM), tem ocorrido ao redor do globo. As transformações enfrentadas pelos governos e os novos desafios para a gestão pública fomentaram reformas das leis de finanças. Houve ondas de alterações legislativas, chegando-se a falar de uma segunda e de uma terceira geração de reformas. Ferramentas de avaliação, como o programa *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), permitiram obter a conclusão de que a maior qualidade das leis de finanças públicas está correlacionada a uma maior renda *per capita* (Verena Fritz, Marijn Verhoeven e Ambra Avenia. *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. Banco Mundial. Washington, D.C. (EUA), 2017. p. 19).

493. A despeito de todas essas inovações técnicas, o Brasil ainda conta com uma lei básica de finanças públicas prestes a completar sessenta anos. A Lei 4.320/1964, elogiável em sua origem, como lei que consagrou a autonomia do Direito Financeiro no país, a conferir unidade e sistematicidade à regulação da atividade financeira estatal. À época de sua elaboração, a Lei 4.320/1964 disciplinou matérias como a elaboração de orçamentos públicos, previsão de receitas, fixação de despesas e utilização do crédito público (Luciano Ferraz, Marciano Seabra de Godoi, Werther Botelho Spagnol. *Curso de direito financeiro e tributário* – 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 73).

494. A Lei 4.320/1964 passou por quatro Constituições e variados regimes de governo; o que chama a atenção não é apenas o lapso temporal de sua vigência (registre-se que é mais antiga que as leis gerais de finanças de países latino-americanos como Argentina, Chile, México, Colômbia e Equador), como também o fato de que a Lei 4.320/1964 já não é capaz de orientar, do ponto de vista material, o modelo estabelecido pelo Constituinte de 1988, nem as alterações havidas na gestão

contábil, financeira, orçamentária e na governança da federação brasileira. O esforço necessário para adaptá-la seria tão vasto que se impõe a necessidade de erigir nova lei, coerente em seu todo e adequada ao regime jurídico brasileiro contemporâneo.

495. A Constituição de 1988 prevê, em seu art. 165, § 9º, a elaboração de uma Lei Geral de Finanças Públicas, sob a forma de lei complementar, à qual cumpre reger as leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo (PPA, LDO e LOA), nos seguintes termos:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

496. Além disso, o art. 168 da CF/1988 estabelece à lei complementar a função de regulamentar a entrega de recursos financeiros aos outros Poderes, *in verbis*:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

497. Por fim o ADCT, no § 2º do art. 35, estabelece, além da vigência do PPA, prazos provisórios para o trâmite no Congresso Nacional das leis orçamentárias, enquanto não for aprovada a nova Lei de Finanças, prazos esses vigendo há mais de trinta anos.

498. Ora, salvo as definições gerais sobre as leis orçamentárias estabelecidas no próprio art. 165 e dos prazos definidos no ADCT, ainda não existe uma norma geral relativa ao PPA. Em relação à LDO, o art. 4º da LRF estabelece alguns regramentos, e, por fim, assume-se que, em relação à LOA, a Lei 4.320/1964, quando compatível com a Constituição Federal, exerce papel regulamentador. As “normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” também estão a cargo da lei vigente.

499. Logo, a inexistência de uma nova lei complementar de finanças públicas, em si, resulta em lacuna no ordenamento brasileiro, tendo em vista o art. 165, § 9º, da Constituição. Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.726/DF, a Lei 4.320/1964 foi recepcionada com *status* de lei complementar. Contudo, a mera recepção dessa lei não supriu a necessidade de modernização da disciplina das finanças públicas no Brasil.

500. Carlos Barcelos investiga as circunstâncias que envolvem a manutenção da Lei 4.320/1964 em vigor por mais de cinco décadas. O autor observa que, conquanto a lei tenha perdurado, ocorreram mudanças de grande monta no processo de orçamentação pública brasileiro desde a promulgação desse diploma legal. A coexistência dessas alterações com uma lei antiga pode ser compreendida em vista do forte declínio da importância e da influência da Lei 4.320; a reconfiguração do orçamento foi operada no âmbito da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das leis de diretrizes orçamentárias, e outras normas. O autor considera que a principal causa da perpetuação da Lei 4.320/1964 são os “significativos custos políticos, cognitivos e financeiros envolvidos na elaboração de uma nova norma com esta envergadura”. Também ressalta que a “permanência [da Lei 4.320/1964 coexistindo com outras normas de planejamento e orçamento] significa que a matriz institucional da governança orçamentária é complexa, densa (múltiplas camadas de normas), diversa e cheia de inconsistências. Isso contradiz a expectativa de uma matriz institucional homogênea, coerente e bem

acoplada” (Carlos Leonardo Klein Barcelos. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei no 4.320/64*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. págs. 234 a 245).

501. Muitas hipóteses foram levantadas para justificar a não edição de uma lei estruturante como essa, prevista há mais de trinta anos. Provavelmente não existe apenas uma causa, mas um conjunto de causas. Um dos fatores que dificultam a sua edição é a própria abrangência federativa. A edição da Norma Geral de Finanças se depara com o grande desafio de estabelecer normas para realidades bem distintas. Tem-se a União, que só no Poder Executivo são dois milhões de servidores ativos e inativos, os estados e Distrito Federal, já bastante diversos entre si, e os municípios, cujas populações variam de 833 habitantes (Serra da Saudade, Minas Gerais) a 11,4 milhões de habitantes em São Paulo. A existência de contextos tão diferentes gera necessariamente estruturas administrativas também muito diferenciadas e, muitas vezes, regramentos necessários e pertinentes para a União não se coadunam com as diversas realidades municipais e estaduais.

502. Vale ressaltar que a perpetuação da Lei 4.320/1964 no ordenamento não implica mero inconveniente ou dissabor para os operadores da administração financeira e orçamentária no país. Tamanha é a distorção gerada por lacunas e inadequações da lei, que a disciplina das finanças públicas frequentemente se dá por vias transversas, seja por intermédio de emendas à constituição, seja por regulamentos administrativos do Poder Executivo e das Casas legislativas. Nem a elevada rigidez constitucional, nem a precariedade de regulamentos infralegais, traduz *locus* próprio para a fixação de norma jusfinanceira. O resultado é o de uma insegurança jurídica generalizada, que atinge gestores, legisladores, fornecedores, cidadãos e órgãos de controle.

503. Uma das consequências nocivas do quadro atual recai sobre as diferentes esferas de governo da federação. A Constituição Federal de 1988 prevê arranjo federativo próprio. A Lei 4.320/1964 foi elaborada em contexto distinto, e não permite aferir com clareza o alcance das normas gerais, nem o campo de atuação que possa ser atribuído aos entes, o que pode não atender às suas especificidades operacionais. Além disso, em alguns aspectos, a exemplo da produção de informações e dados contábeis, vem ocorrendo nos últimos anos uma centralização na União. Uma nova lei geral de finanças públicas deveria delimitar as normas gerais, assegurada a competência legislativa suplementar dos estados e Distrito Federal, em consonância com art. 24 da CF/1988 e com a diversidade dos entes.

504. No fulcro da desvirtuação normativa mencionada anteriormente, um fenômeno importante é o da hipertrofia da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Criada pelo Constituinte de 1988, a LDO é lei de vigência anual; devendo, por sua própria natureza, dispor sobre temas atrelados ao horizonte temporal de um exercício financeiro. No caso da União, dada a inaptidão da Lei 4.320/1964 para cuidar das finanças públicas nos dias de hoje, diversos temas de natureza perene têm sido inseridos na LDO. Chega a haver uma repetição de dispositivos na LDO, ano após ano, e uma inflação na quantidade de artigos. Ora, a aprovação da LDO está sujeita a prazos exíguos, e deve, para fins de clareza e de atendimento à Constituição, ater-se ao disposto no art. 165, § 2º. A inclusão de temas de interesse permanente numa lei temporária, como a LDO, subtrai da sociedade a capacidade de debater e de aperfeiçoar soluções para os problemas de finanças públicas.

505. A inaplicabilidade da Lei 4.320/1964 para os dias atuais também se verifica na falta de conceituação de matérias e de atributos relevantes para a gestão financeira. Trata-se de lei defasada, que não oferece respostas para assuntos como o regime de emendas parlamentares, o qual foi recentemente incrementado por força de emendas à Constituição e hoje tem repercussão sobre a capacidade de planejamento estatal e sobre a alocação de despesas discricionárias. A Lei 4.320/1964 tampouco acompanhou a evolução de temas como o planejamento de longo prazo, a integração do orçamento com compromissos fiscais de médio prazo, os mecanismos de governança pública, o papel do centro de governo, os novos vetores de publicidade e controle dos atos de gestão, e a observância

das regras fiscais em vigor, podendo ser mencionada a lacuna quanto à operacionalização do art. 167, inciso III, da Constituição, referente à Regra de Ouro.

506. À luz dessas considerações, fica clara a patente desatualização da vigente Lei 4.320/1964, e impõe-se a necessidade de se apreciar um novo diploma normativo apto a cumprir a função de lei geral de finanças públicas do Brasil, sanando os problemas decorrentes da atual insegurança jurídica. Nesse contexto, é mister que a nova norma confira adequada flexibilidade para que os entes subnacionais possam tratar de particularidades ou de situações críticas que eventualmente surjam no manejo das finanças, como já ocorreu na esfera federal, em que as LDOs solucionaram impasses relevantes como, por exemplo, a observância da Regra de Ouro na elaboração do projeto de lei orçamentária através de despesas condicionadas à autorização legislativa.

507. Como exposto neste levantamento, os principais projetos de lei complementar ora em tramitação com vistas a substituir a Lei 4.320/1964 – o PLP 295/2016 e o PLP 25/2022 – contêm importantes avanços em matérias como a disciplina das etapas da receita e despesa, o procedimento para aprovação do orçamento anual, o conteúdo das leis orçamentárias, e a governança das finanças públicas. Por exemplo, o PLP 295/2016 se notabiliza por uma melhor caracterização das leis orçamentárias dos entes federados, ao passo que chama a atenção, no PLP 25/2022, a bem-vinda criação de anexos para o quadro de despesas de médio prazo e para a avaliação sistemática de políticas públicas.

508. Num compêndio das melhorias já presentes nos projetos, podem ser citados:

- o aprimoramento da conceituação das fases de execução da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento);
- a atualização da classificação das receitas e despesas;
- a ampliação dos princípios orçamentários;
- a tramitação do projeto de PPA no Congresso Nacional simultaneamente à do projeto de LDO, o que permitiria que a essa última reflita as diretrizes e metas do PPA já no primeiro ano de vigência do plano;
- o avanço considerável nos conceitos e regras para controle e transparência, principalmente no que tange às informações de custos e avaliação de políticas e programas;
- a previsão de duas instâncias reguladoras na aprovação de normas complementares relativas à contabilidade;
- a previsão do plano de contas único nos PLPs, que estabelece um parâmetro único para o registro contábil dos entes, facilitando a consolidação e o controle; e
- o avanço significativo na regulamentação da contabilidade pública.

509. Os projetos se caracterizam por incorporar à lei o que se tornou praxe na Administração, dando *status* de lei complementar a um conjunto de regras que já são aplicadas na prática.

510. Contudo, os dois projetos ostentam limitações dignas de registro. Importante mencionar que os projetos praticamente passam ao largo da sistemática de emendas parlamentares, que tem recebido crescente atenção do constituinte derivado e carreado vultosos recursos públicos. Os projetos também falham ao dispor sobre o planejamento, de maneira inadequada e, por vezes, incompatível com a Constituição de 1988 – o PLP 25/2022 chega a propor a extinção do PPA. Houve uma busca, nos dois projetos, por uma regência flexível para a anualidade orçamentária, que poderia ser mais refinada.



511. Dentre os temas cuja regulamentação prevista nos projetos é questionável, por oferecerem riscos às finanças públicas ou ao atingimento dos objetivos governamentais de médio prazo, mencionam-se os seguintes:

- a permissão, em caráter excepcional, da reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro – sobre esse ponto, trabalho anterior do TCU considerou essa prática indevida, por acarretar ausência da fidedignidade das informações contábeis;
- a permissão, em caráter excepcional, da emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte (art. 37, § 5º do PLP 295/2016 e art. 30, § 2º do PLP 25/2022) – avistam-se riscos à transparência e à gestão orçamentária, principalmente no tocante à gestão dos estoques de restos a pagar, caso não sejam delimitados os casos que configurariam a excepcionalidade prevista;
- a apresentação do anexo específico com “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” na mensagem do PLOA, e não mais do PLDO;
- a proposta de retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA; e
- a previsão de que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, a estimativa do PLOA será igual à do PLDO.

512. Quanto às lacunas identificadas nos projetos, os PLPs 295/2016 e 25/2022 deixam de delimitar precisamente a **abrangência** e a **cobertura** (entidades envolvidas, transações e temas alcançados) do orçamento governamental, tarefa fundamental para maior segurança jurídica no setor público brasileiro. Outra oportunidade não aproveitada plenamente nos projetos é a da **conceituação dos objetos do Direito Financeiro**. Poderia haver também maior clareza na **especificação do espaço normativo dos entes federados**, de maneira suplementar à legislação geral sobre finanças, e reconhecendo as peculiaridades locais.

513. Adicionalmente, cumpre registrar outras lacunas detectadas nos projetos:

- insuficiência de conceituação para a dívida ativa, a dívida flutuante, o fato gerador e o conteúdo da nota de empenho;
- falta de definição dos critérios para realização de pagamentos por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA);
- inexistência de solução para a questão da utilização dos superávits financeiros dos fundos;
- ausência de regra geral e perene para a forma de apresentação, no orçamento, das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública; e
- falta de regulamentação de aspectos relevantes sobre precatórios, decorrentes das alterações promovidas nos regramentos constitucionais recentes.

514. Especificamente no que tange às leis orçamentárias, os projetos podem ser aprimorados para a construção de um efetivo sistema trino, por meio dos seguintes preceitos: resgate do PPA como núcleo integrador do planejamento de médio prazo no setor público; atribuição clara à LDO de temas

de natureza essencialmente anual e capazes de modernizar a governança orçamentária; delimitação útil das transações que devem ser consignadas na LOA.

515. No tocante ao controle, cabe observar que os projetos de lei ampliaram consideravelmente o tema em relação ao conteúdo presente na Lei 4.320/1964, apresentando como principais avanços: i) maior clareza dos controles internos e maior transparência nas renúncias de receitas orçamentárias; ii) regulamentação do controle das transferências intergovernamentais; iii) maior detalhamento da normatização da prestação de contas; iv) reforço à necessidade do controle externo de desempenho; v) estabelecimento de prazo para julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo; vi) fomento ao controle social e à Participação Cidadã, preconizada pela OCDE como uma importante premissa das leis de finanças públicas; vii) reforço à importância do sistema de informações de custos, deixando claros seus pressupostos e finalidades; viii) previsão da avaliação de políticas públicas (criação, expansão e reformulação), com divulgação dos resultados alcançados e sua articulação com o ciclo orçamentário; e ix) estabelecimento de critérios para a criação e prorrogação de incentivos ou benefícios, bem como a promoção da revisão e análise sobre a permanência dos incentivos criados, promovendo um importante avanço em relação ao processo de avaliação e revisão dos benefícios concedidos.

516. Não obstante, constata-se algumas lacunas e oportunidades de evolução normativa nos projetos, capazes de promover relevante progresso do controle e consequente aprimoramento no processo de priorização e eficiência alocativa dos recursos públicos, tais como: i) estabelecimento de requisitos mínimos de transparência para as transferências intergovernamentais, no sentido de permitir a rastreabilidade dos recursos transferidos; ii) previsão de critérios de desempenho na regulamentação da prestação de contas; iii) regulamentação de um conjunto mínimo de informações sobre custos que deveriam ser disponibilizadas pelo governo, bem como de mecanismos capazes de viabilizar a integração entre a contabilidade de custos e o planejamento governamental; iv) estabelecimento de papéis e responsabilidades de cada ente federativo no processo de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos; v) revisão dos parâmetros para revisão e avaliação dos benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia nas finanças públicas, de forma a compatibilizá-los aos ditames estabelecidos pela EC 109/2021.

517. Ao longo do presente levantamento, foram trazidas a lume questões como essas, dizendo respeito a forças e deficiências detectadas no PLP 295/2016 e no PLP 25/2022. O objetivo principal deste trabalho foi o de contribuir, dessa maneira, para a imprescindível atualização da principal lei sobre finanças públicas brasileira, a Lei 4.320/1964. Mais do que apenas uma extensão para abarcar soluções já existentes que não são abrangidas pela lei atual, espera-se que a redação da nova lei complementar seja capaz de lidar com questões que continuam abertas, mas não foram enfrentadas até o momento nos dois projetos.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

518. Ante o exposto, submetem-se os autos ao ministro-relator, com a seguinte proposta de deliberação:

a) **informar**, com fundamento no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que o levantamento a respeito dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022, que tratam da Nova Lei de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964, identificou:

a.1) como **principais deficiências**:

a.1.1) ausência de devida regulamentação sobre emendas parlamentares;

a.1.2) imprecisão sobre abrangência e cobertura do orçamento;

- a.1.3) fragilidades na regência do plano plurianual; e
- a.1.4) inexatidão quanto à aplicabilidade da norma aos entes federativos;
- a.2) dentre os **pontos positivos** dos projetos:
 - a.2.1) o aprimoramento da conceituação das fases de execução da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento);
 - a.2.2) a atualização da classificação das receitas e despesas;
 - a.2.3) a ampliação dos princípios orçamentários;
 - a.2.4) a tramitação do projeto de PPA no Congresso Nacional simultaneamente à do projeto de LDO, o que permitiria que a LDO reflita as diretrizes e metas do PPA já no primeiro ano de vigência do plano;
 - a.2.5) o avanço considerável nos conceitos e regras para controle e transparência, principalmente no que tange às informações de custos e avaliação de políticas e programas;
 - a.2.6) a previsão de duas instâncias reguladoras na aprovação de normas complementares relativas à contabilidade;
 - a.2.7) a previsão do plano de contas único, que estabelece um parâmetro único para o registro contábil dos entes, facilitando a consolidação e o controle; e
 - a.2.8) o avanço significativo na regulamentação da contabilidade pública;
- a.3) dentre os **pontos negativos** dos projetos:
 - a.3.1) a permissão, em caráter excepcional, da reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro – sobre esse ponto, trabalho anterior do TCU considerou essa prática indevida, por acarretar ausência da fidedignidade das informações contábeis;
 - a.3.2) a permissão, em caráter excepcional, da emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte (art. 37, § 5º do PLP 295/2016 e art. 30, § 2º do PLP 25/2022) – avistam-se riscos à transparência e à gestão orçamentária, principalmente no tocante à gestão dos estoques de restos a pagar, caso não sejam delimitados os casos que configurariam a excepcionalidade prevista;
 - a.3.3) a apresentação do anexo específico com “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” na mensagem do PLOA e não mais do PLDO;
 - a.3.4) a proposta de retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA; e
 - a.3.5) a previsão de que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, a estimativa do PLOA será igual à do PLDO;
- a.4) dentre as **lacunas** identificadas nos projetos:
 - a.4.1) insuficiência de conceituação para a dívida ativa, a dívida flutuante, o fato gerador e o conteúdo da nota de empenho;
 - a.4.2) falta de definição dos critérios para realização de pagamentos por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA);



- a.4.3) inexistência de solução para a questão dos superávits financeiros dos fundos;
- a.4.4) ausência de regra geral e perene para a forma de apresentação, no orçamento, das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública; e
- a.4.5) falta de regulamentação de aspectos relevantes sobre precatórios, decorrentes das alterações promovidas nos regimentos constitucionais recentes;
- a.5) que a pendência de deliberação sobre uma nova Lei Geral de Finanças Públicas e a consequente perpetuação da atual Lei 4.320/1964 acarretam grandes custos para o país, com prejuízo à segurança jurídica e à racionalidade nas finanças públicas, o que inclusive representa riscos para o desenvolvimento nacional;
- b) **encaminhar cópia** do acórdão a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);
- c) **encerrar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

VOTO

Tratam os autos de levantamento realizado com o objetivo de examinar os conteúdos dos projetos de lei complementar PLP 295/2016 e PLP 25/2022, em tramitação conjunta no Congresso Nacional, com vistas a promover uma discussão técnica a respeito das novas regras orçamentárias e fiscais que possam vir a compor a lei complementar de que tratam os artigos 163, incisos I e V, e o 165, § 9º, da CF/1988.

Sem andamento desde 24/3/2022, os referidos projetos de lei visam substituir a Lei 4.320/1964, recepcionada pela CF/1988 com *status* de lei complementar, que instituiu as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O trabalho desenvolvido visou a examinar os seguintes aspectos: a) atendimento aos requisitos definidos pela Constituição Federal; b) eficácia na substituição da legislação existente (Lei 4.320/1964); c) aderência às boas práticas de governança e gestão orçamentária; d) adequada normatização de aspectos financeiros e orçamentários fundamentais; e e) convergência e/ou duplicidade com a legislação vigente.

A fiscalização foi conduzida com zelo no âmbito Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal, razão pela qual registro, desde já, os meus cumprimentos a todos os envolvidos pela qualidade das análises empreendidas e dos resultados apresentados.

Ao fim, a unidade técnica propõe informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que identificou:

*I – como principais **deficiências**:*

- a) ausência de devida regulamentação sobre emendas parlamentares;
- b) imprecisão sobre abrangência e cobertura do orçamento;
- c) fragilidades na regência do plano plurianual (PPA); e
- d) inexistência quanto à aplicabilidade da norma aos entes federativos.

II – dentre os **pontos positivos** do projeto:

- a) aprimoramento da conceituação das fases de execução da despesa orçamentária;
- b) atualização da classificação das receitas e despesas;
- c) ampliação dos princípios orçamentários;
- d) tramitação do projeto de PPA no Congresso Nacional simultaneamente à do projeto de LDO, de forma a permitir que a LDO reflita as diretrizes e metas do novo PPA;
- e) avanço nos conceitos e regras para controle e transparência, principalmente no que tange às informações de custos e avaliação de políticas e programas;
- f) previsão de duas instâncias reguladoras na aprovação de normas complementares relativas à contabilidade;
- g) previsão do plano de contas único, que estabelece parâmetro único para o registro contábil dos entes; e
- h) avanço na regulamentação da contabilidade pública.

III – dentre os **pontos negativos** dos projetos:

- a) permissão da reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro;
- b) permissão da emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte;
- c) apresentação do anexo específico com “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” na mensagem do PLOA e não mais do PLDO;
- d) proposta de retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA; e
- e) a previsão de que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO ou do PLDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, a estimativa do PLOA será igual à do PLDO.

IV – dentre as **lacunas** identificadas nos projetos:

- a) insuficiência de conceituação para a dívida ativa, a dívida flutuante, o fato gerador da despesa e o conteúdo da nota de empenho;
- b) falta de definição dos critérios para realização de pagamentos por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA);
- c) inexistência de solução para a questão dos superávits financeiros dos fundos;
- d) ausência de regra geral e perene para a forma de apresentação, no orçamento, das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública; e
- e) falta de regulamentação de aspectos relevantes sobre precatórios, decorrentes das alterações promovidas nos regramentos constitucionais recentes.

f) que a pendência de deliberação sobre uma nova Lei Geral de Finanças Públicas e a consequente perpetuação da atual Lei 4.320/1964 acarretam grandes custos para o país, com prejuízo à segurança jurídica e à racionalidade nas finanças públicas, o que inclusive representa riscos para o desenvolvimento nacional;

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Primeiramente impõe-se destacar que este Tribunal já se manifestou formalmente no sentido de que a publicação da lei complementar de finanças públicas, prevista nos arts. 163 e 165, § 9º, inciso I, da CF/1988, contendo diretrizes claras para a elaboração e organização do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), constitui medida necessária para o avanço do arcabouço orçamentário brasileiro em direção às melhores práticas internacionais, bem como para suprir lacunas que comprometem a relevância, a coesão e a coerência



das políticas de planejamento e orçamento do país (Acórdão 2516/2023-TCU-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira).

Exsurge, assim, a relevância do presente trabalho, que deve ter como principal resultado a identificação de possíveis riscos ao alcance desse objetivo, para servir, então, como subsídio para as discussões a serem travadas no Congresso Nacional.

Algumas inovações merecem especial destaque pelas melhorias concretas que podem trazer ao processo orçamentário brasileiro.

A primeira é a proposta de tramitação do projeto de PPA, no Congresso Nacional, simultaneamente à do projeto de LDO, visando permitir que, em um governo que se inicia, a LDO para o exercício seguinte reflita as diretrizes e metas do novo PPA.

Como é sabido, o PPA, com vigência de quatro anos, tem a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, ao passo que a LDO busca estabelecer as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.

Idealmente, portanto, a LDO deve identificar, dentro do que foi fixado pelo PPA, as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, orientando a elaboração da LOA e servindo de elo entre o planejamento de médio prazo e o orçamento anual.

Consoante descrito no TC 007.754/2023-0, que cuidou do Projeto da LDO de 2024, relator o E. Ministro Jhonathan de Jesus, existe um descompasso que faz com que, no primeiro ano de mandato do Presidente da República, o Projeto de LDO para o exercício subsequente (segundo ano de mandato), seja elaborado e encaminhado para apreciação legislativa sem que exista ainda projeto ou lei do PPA para o quadriênio seguinte, de forma que essa LDO acaba por não refletir as diretrizes do futuro PPA.

A modificação proposta permite, assim, uma harmonização na tramitação desses projetos de lei – PPA, LDO e LOA - elimina a lacuna que resulta no descumprimento das finalidades pretendidas pelo legislador, notadamente no sentido de que o PPA deve servir como base do planejamento.

A segunda inovação diz respeito à ampliação do controle e da transparência, em especial no que tange às informações de custos e avaliação de políticas e programas governamentais.

Veja-se, por exemplo, o PLP 25/2022, que atribui ao gestor público a implementação, manutenção, monitoramento e a revisão dos controles internos, e estabelece a vinculação entre o sistema de custos, o monitoramento e avaliação de políticas públicas e o sistema orçamentário, o que permite que a elaboração do orçamento leve em consideração os custos e os resultados dos programas governamentais.

A maior novidade, porém, encontra-se no art. 68 do PLP 25/2022, que estabelece a revisão dos gastos públicos para entes federativos com mais de 200 mil habitantes e determina a elaboração do Anexo de Revisão de Gastos Públicos, que acompanhará o Projeto de LDO no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

O projeto de lei incorpora, assim, o mecanismo denominado de *spending review*, que nada mais é do que o reexame periódico das despesas públicas para permitir a reavaliação dos programas governamentais a partir de análises de seus custos e benefícios.

Destaco que as vantagens da *spending review* foram extensamente analisadas no âmbito do TC 039.134/2019-9, que tratou de Auditoria Operacional sobre as obrigações de caráter continuado, relatado pelo E. Ministro Bruno Dantas, o que evidencia que sua potencial inclusão na futura lei geral de finanças públicas é deveras alvissareira.

II

Para além desses pontos de destaque, o exame efetuado pela equipe técnica trouxe elementos de preocupação que, pela relevância, entendo necessário aprofundar.

O PLP 25/2022 estabelece que os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, bem como as políticas públicas e programas de governo serão aprovados por mero **Decreto** do Poder Executivo.

O projeto traz, ainda, um esvaziamento do PPA, transformando o “plano de governo” em *locus* central do planejamento de médio prazo.

Essas modificações têm, como efeito, o alijamento do Poder Legislativo do planejamento de médio prazo nacional, o que está em desacordo com as disposições constitucionais, notadamente com o inciso IV do art. 48 da Constituição Federal, que estabelece caber ao Legislativo dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

A anulação do PPA encontra-se, aliás, na justificação contida no PLP 25/2022, qual seja: *“três instrumentos de planejamento: Planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; políticas públicas e programas; e plano de governo. Evidencia-se, pois, que **não haverá mais no arcabouço orçamentário o Plano Plurianual**, sendo substituído pelos instrumentos de planejamento citados acima”*.

A literatura técnica há tempos aponta para a necessidade de o Brasil aperfeiçoar seus mecanismos atuais de planejamento de médio prazo, papel tradicionalmente atribuído ao PPA, geralmente mediante adaptações que permitam o desenvolvimento de um Quadro de Despesas de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure Framework* – MTEF).

Cite-se, como exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) que, em 2017, em documento denominado “Technical Assistance Report: Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms”, havia recomendado ao Brasil o desenvolvimento do denominado “Quadro Fiscal de Médio Prazo”, com vistas a melhorar a previsão macrofiscal de médio prazo; e o desenvolvimento de “Quadro de Despesa de Médio Prazo”, a fim de alinhar as prioridades orçamentárias em perspectiva plurianual.

Em obra elaborada em parceria com este Tribunal, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) asseverou que o PPA, embora não corresponda exatamente a um Quadro de Despesas de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure Framework* – MTEF), ainda assim conserva importantes características para esse tipo de planejamento (OECD Public Governance Reviews, Brazil’s Federal Court of Accounts – Insight and Foresight for Better Governance. 2017).

Também o Banco Mundial, ao estudar o PPA, reconheceu que o modelo orçamentário brasileiro *“tem lançadas as bases para o desenvolvimento formal de um MTEF”* (Banco Mundial. *Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks*. 2013. págs. 191-196).

Consoante registrado pela unidade técnica, tanto na doutrina como nas avaliações realizadas por organismos internacionais, parece haver consenso no sentido de que o PPA, se aprimorado, pode ser convertido em um Quadro de Despesa de Médio Prazo, o que tem sido indicado como melhor prática no planejamento de médio prazo.

Causam espanto, assim, as propostas normativas no sentido do esvaziamento e até mesmo eliminação do PPA.

Este Tribunal recentemente realizou fiscalização, na modalidade acompanhamento, para avaliar a elaboração da proposta de PPA para o período de 2024 a 2027, objeto do TC 020.885/2023-7,



relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, ocasião em que foram identificados os diversos esforços empreendidos com o intuito de aperfeiçoar a utilização do PPA, com grandes avanços com relação aos planos anteriores.

As modificações constantes dos projetos ora examinados parecem ir em direção contrária aos esforços até aqui empreendidos, o que deve ser objeto de reflexão mais aprofundada.

III

Outra questão a merecer reflexão diz respeito à permissão para a reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro, o que tem sido reiteradamente repudiada por este Tribunal por prejudicar a fidedignidade das informações contábeis, podendo dar ensejo a verdadeiras fraudes fiscais, como bem ressaltou a unidade técnica.

Como exemplo, menciona-se o Acórdão 2.708/2018-TCU-Plenário, Ministro Vital do Rêgo, em que foram identificados os impactos sobre a apuração da “Regra de Ouro” em decorrência de remanejamentos de fontes de recursos realizados no âmbito da gestão da dívida pública mobiliária interna da União.

Efetivamente, após as despesas terem sido regularmente empenhadas, liquidadas e pagas com recursos de determinada fonte, não seria adequado alterar a origem desses recursos. Primeiro, por não representar a realidade dos fatos tais como ocorreram. Segundo, por caracterizar manipulação da execução orçamentária para favorecer o cumprimento de alguma regra ou limite que teria sido descumprido.

Cabe lembrar que, no âmbito da auditoria do Balanço Geral da União de 2016, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, realizada no TC 029.130/2016-6, foi identificado o remanejamento irregular das fontes de recursos atinentes ao pagamento de R\$ 40 bilhões de despesa da dívida pública, o que reforça a necessidade de se repensar essa previsão contida nos projetos de lei.

IV

O relatório precedente reproduz os exames efetuados pela AudFiscal e contém os fundamentos para as observações e sugestões que apresenta, de modo que seu inteiro teor muito tem a contribuir para a melhoria das propostas legislativas tão relevantes como a que ora se examina.

Dito isso, entendo necessários dois ajustes na proposta formulada pela equipe técnica.

Em vez de classificar os achados como “deficiências”, “pontos positivos”, “pontos negativos” e “lacunas”, revela-se mais apropriado que este Tribunal se limite a apresentar os pontos em que há necessidade de maior reflexão ou de aprimoramento. Essa é, a meu ver, a melhor forma de contribuição ao processo legislativo.

Deixo de acolher, ainda, o exame e a proposta em relação aos superávits financeiros dos fundos públicos. A existência de eventual superávit em fundo público há de ser corrigida conforme a causa da sobra financeira: se decorrente de excesso de arrecadação ou de dificuldade de aplicação dos recursos. Não verifico situação em que seja desejável a desvinculação desses valores para emprego em outras finalidades que não as que ensejaram a instituição, pelo Parlamento, do fundo especial.

A única flexibilização cabível haveria de ser, sob pena de desvirtuar a finalidade legal, aquela estabelecida na própria lei que instituiu o fundo ou, eventualmente, em situações de calamidade pública em que a urgência e necessidade premente haveriam de justificar alguma desvinculação.

Ante o exposto, acolho as análises e conclusões consignadas no relatório precedente, que adoto como razões de decidir, com as ressalvas já apresentadas, e VOTO por que o Tribunal adote o de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1999/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.377/2023-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
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: Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 levantamento realizado com o intuito de examinar os projetos de lei atinentes às novas regras orçamentárias e fiscais de que tratam os arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º, da CF/1988, que poderão substituir a Lei 4.320/1964;

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

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o levantamento a respeito dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022, que tratam da Nova Lei de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964, identificou as seguintes oportunidades de melhoria:

- 9.1.1. regulamentação das emendas parlamentares;
- 9.1.2. abrangência e cobertura do orçamento;
- 9.1.3. aplicabilidade da norma aos entes federativos;
- 9.1.4. conceituação para a dívida ativa, a dívida flutuante, o fato gerador da despesa e o conteúdo da nota de empenho;
- 9.1.5. critérios para realização de pagamentos por meio de despesas de exercícios anteriores (DEA);
- 9.1.6. regras de apresentação, no orçamento, das receitas provenientes de emissão de títulos e despesas com refinanciamento, bem como regras de transparência em relação ao manejo da dívida pública;
- 9.1.7. regulamentação de aspectos relevantes sobre precatórios, decorrentes das alterações promovidas nos regramentos constitucionais recentes;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que o levantamento a respeito dos projetos de lei PLP 295/2016 e PLP 25/2022,



que tratam da Nova Lei de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988, em substituição à Lei 4.320/1964, identificou os seguintes pontos que merecem maior reflexão:

9.2.1. permissão da reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária executada dentro do mesmo exercício financeiro;

9.2.2. permissão da emissão de nota de empenho para atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte;

9.2.3. apresentação do anexo específico com 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 na mensagem do PLOA e não mais do PLDO;

9.2.4. proposta de retirar o anexo de investimentos plurianuais do PPA e integrá-lo ao PLOA e à LOA; e

9.2.5. previsão de que a estimativa das receitas primárias do PLOA será igual à estimativa da LDO ou do PLDO e, caso a LDO não tenha sido aprovada até o final do primeiro período legislativo, de que a estimativa do PLOA será igual à do PLDO; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1999-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado

TC 032.201/2023-0

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Infra S/A; Ministério dos Transportes.

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

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO POTENCIAL FERROVIÁRIO SUBUTILIZADO DO MERCADO DOMÉSTICO DE CARGAS. SUBSÍDIO PARA REALIZAÇÃO DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE. AUTORIZAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada por equipe de levantamento, cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia):

1. INTRODUÇÃO

1.1. *Por que estudar o mercado doméstico de cargas?*

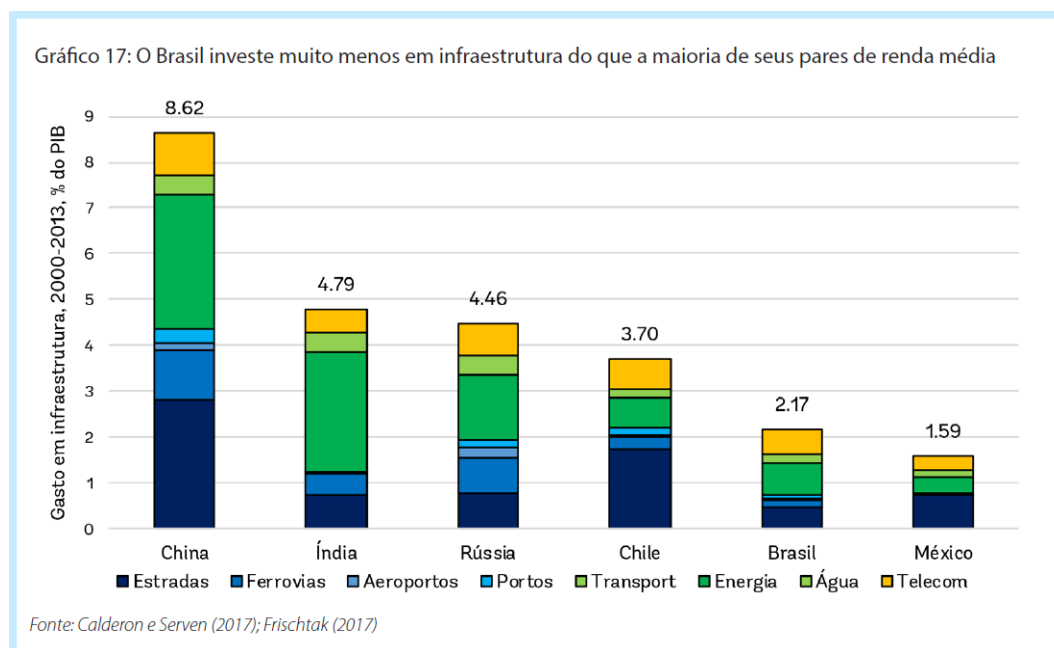
1. O transporte de cargas é o principal componente dos sistemas logísticos empresariais. O transporte representa, em média, 64% dos custos logísticos, 4,3% do faturamento, e, em alguns casos, mais que o dobro do lucro (FLEURY; WANKE; FIGUEIREDO, 2000; BOWERSOX; CLOSS; STANK, 1999). Uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI 2022) concluiu que o custo do frete representa, em média, para a indústria, 15% do preço final do produto.

2. No Brasil, os altos fretes encarecem todos os produtos, desde os mais básicos, como arroz e feijão, até os mais duráveis, como eletrodomésticos. Esses custos, além de reduzirem o poder de compra dos brasileiros, prejudicam a competitividade da indústria e da agricultura nacional no exterior.

3. Estudos demonstram que o Brasil gasta proporcionalmente quase o dobro com logística do que países desenvolvidos. Em 2022, cerca de 13% de todo Produto Interno Bruto (PIB) foi consumido pelos custos logísticos, chegando ao expressivo valor de R\$ 1,3 trilhão. Apenas como ordem de grandeza, em países desenvolvidos, como é o caso dos Estados Unidos, esse custo gira em torno de 6 a 7% do PIB (ABOL BRASIL, 2022).

4. Por outro lado, o país investe muito menos em infraestrutura do que a maioria de seus pares de renda média, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

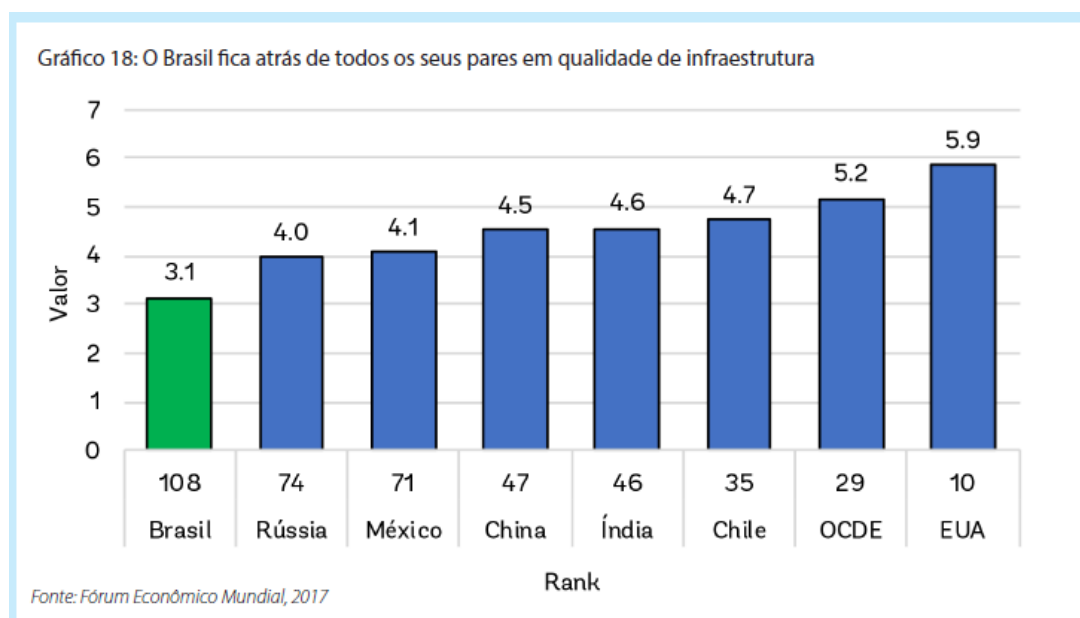
Figura 1 - Benchmarking dos gastos em infraestrutura de 2000 a 2013 em porcentagem do PIB



Fonte: indicada na figura.

5. Este subinvestimento, dentre outros fatores que também concorrem para o mesmo resultado, se reflete na baixa qualidade de infraestrutura do país, em comparação a seus pares.

Figura 2 - Benchmarking de qualidade de infraestrutura do país.



Fonte: indicada na figura.

6. Informações do Banco Mundial (BIRD 2018) estimam que a adequação de políticas, instituições e regulamentação podem gerar ganhos da ordem de 1,4% do PIB apenas no setor de transporte, simplesmente devido aos ganhos de eficiência. Montante equivalente a R\$ 22 bilhões, considerando-se o PIB nacional de 2022.

7. A problemática atual no transporte de cargas brasileiro não é recente; há vários anos, evidenciam-se sintomas que indicam problemas decorrentes da falta de investimentos. Essas

questões estruturais comprometem a eficiência operacional, tornando-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social do país.

8. Diante dos desafios no setor de transporte, o Brasil enfrenta consideráveis perdas financeiras devido a acidentes, roubos de carga, ineficiências operacionais e energéticas, resultando em significativa perda econômica, impactando a competitividade e refletindo no Custo Brasil.

9. A utilização inadequada dos modais contribui para uma excessiva dependência do transporte rodoviário, que, embora cubra lacunas dos demais, enfrenta desafios como uma frota antiquada e rodovias em condições precárias. A malha ferroviária, em grande parte construída no início do século passado, ainda sofre com resquícios de falhas no processo recente de privatização, limitando seu potencial de crescimento. Além disso, a participação dos modais hidroviário e aéreo é praticamente inexistente.

10. Estudos do Banco Mundial (2022) apontam uma série de outras barreiras que impedem o desenvolvimento do setor de transportes no Brasil:

a) As soluções logísticas foram pensadas principalmente para atender as necessidades do setor de agronegócios do país;

b) A infraestrutura logística e, em particular, as soluções de transporte multimodal sofrem com a falta de investimento público;

c) O Brasil tem demorado a melhorar o ambiente de negócios necessário para tornar o setor mais atraente para investidores privados;

d) Os arranjos tributários do Brasil desincentivam um sistema logístico mais integrado;

11. Corroborando a primeira barreira apontada pelo estudo do Banco Mundial, é cediço que a estrutura de transportes no Brasil, notadamente a ferroviária, é utilizada majoritariamente pelos setores de commodities, tendo um perfil agro-minerário-exportador. Isso acarreta uma disponibilidade de informações a respeito do transporte de cargas restrita a esses corredores exportadores, não existindo informações sistematizadas e acessíveis acerca de todo o mercado, em especial das rotas e cargas domésticas.

12. Além disso, o atual Plano Nacional de Logística (PNL) dispõe que a representatividade das ferrovias na matriz de transporte brasileira é de 17% e define que, em qualquer cenário aventado, a participação do modo ferroviário na matriz de transporte nacional, em 2035, será de, no mínimo, 30%, tanto em tonelagem como em valor transportado.

13. Diante desse contexto, os cenários do PNL 2035 contam, para que a participação ferroviária aumente, não só com várias novas infraestruturas ferroviárias operacionais em 2035, mas também com uma quebra histórica de paradigma em que a ferrovia passará a transportar mais carga geral, carga doméstica e carga de maior valor agregado.

14. Desse modo, o transporte ferroviário, como a segunda maior força de transporte do país, mas ainda muito distante da primeira (rodoviário), teria um papel fundamental na racionalização da matriz de transportes e na solução das ineficiências supracitadas.

15. Portanto, urge a necessidade de se conhecer o mercado doméstico de cargas, seu tamanho, sua representatividade, seus principais tipos de carga, suas principais regiões produtoras e consumidoras, suas principais origens e destinos, a malha ferroviária disponível e seu potencial inexplorado, bem como os fatores que impactam o seu desenvolvimento.

1.2. Objetivo da auditoria

16. **O objetivo desta fiscalização é identificar e caracterizar o potencial ferroviário subutilizado do mercado doméstico de cargas**, por meio do levantamento das características e das necessidades do mercado de distribuição interna e da produção nacional que sejam compatíveis com o transporte ferroviário, com vistas a subsidiar ações de fiscalizações de políticas públicas do setor a serem realizadas por este tribunal.

1.3. Como o trabalho foi realizado (metodologia)

17. As fiscalizações do TCU envolvem etapas bem definidas e observam as normas de auditoria para entregar mais valor à sociedade. Neste trabalho, os auditores seguiram a legislação, as Normas de Auditoria (NAT) e o Roteiro de Levantamento do TCU. Para facilitar o entendimento, os procedimentos das três etapas da fiscalização (Planejamento, Execução e Relatório) serão resumidos a seguir.

18. Na primeira etapa, fase de planejamento, a equipe realizou pesquisa em publicações técnicas e literatura especializada, assim como estudos e documentos publicados pelo governo e principais associações de transporte e usuários a fim de se inteirar sobre o tema e buscar pontos de atenção a serem abordados ao longo do levantamento.

19. Ainda na etapa de planejamento, foi realizada uma rodada de reuniões para se colher dos atores envolvidos suas percepções e preocupações relacionadas ao tema em questão. A principal premissa foi ouvir os diversos pontos de vista. Para tanto, os auditores entrevistaram especialistas, associações e interessados no assunto. Em seguida, foi realizado um processo de análise de riscos para se definir quais tópicos teriam maior materialidade e relevância de serem abordados por este levantamento. O resultado dessa etapa foi discutido internamente com toda a unidade especializada de auditoria, por meio de um painel de planejamento interno.

20. Na segunda etapa da fiscalização, fase de execução, a equipe juntou informações para se desenvolver e esclarecer os tópicos elencados. Esse processo foi realizado por meio de diversos procedimentos, tais como pesquisas bibliográficas, questionários, requisição de informações e análise documental de dados e estatística. Em essência, os auditores buscaram desenvolver informações relevantes a partir de dados básicos disponíveis e com isso demonstrar o contexto geral no qual se encontra o mercado doméstico de cargas e a sua relação com o transporte ferroviário de cargas.

21. Na terceira etapa, as constatações foram consolidadas no presente relatório. A equipe buscou escrever este documento em linguagem simples e didática. Trechos em negrito, figuras e infográficos foram usados para facilitar o entendimento das principais mensagens. O objetivo foi tornar as constatações da fiscalização mais acessíveis à população e, assim, incentivar o controle social. Essa abordagem está em sintonia com a Portaria Segecex 24/2023 e, principalmente, atende à Lei 13.460/2017, artigo 5º, inciso XIV, que determina que os agentes públicos devem empregar uma linguagem simples e de fácil entendimento.

22. Por fim, as propostas de encaminhamento são resultado de um trabalho participativo entre a equipe de fiscalização e as instâncias revisoras dentro da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária do TCU.

1.4. Escopo da auditoria

23. Os seguintes tópicos foram desenvolvidos no presente trabalho:

a) Capítulo 2 – Caracterização do transporte de cargas;

- b) *Capítulo 3 – Caracterização do Mercado Doméstico de Cargas;*
- c) *Capítulo 4 – Fatores que impactam o Mercado Doméstico de Cargas.*

24. *Além desses tópicos principais, constam do apêndice do presente relatório:*

a) *Matriz de Planejamento – apresenta a sistematização do planejamento do Levantamento.*

b) *Revisão Bibliográfica – aborda brevemente os temas de transportes, matriz de transportes e modos de transportes e suas principais potencialidades e fragilidades teóricas, além de uma comparação entre eles. Este tópico auxiliar tem o objetivo de trazer subsídios ao leitor sobre temas e conceitos pertinentes ao presente relatório.*

c) *Mapas de intensidade de fluxo das Concessões Ferroviárias – apresenta, para cada concessão, um mapa de situação da capacidade vinculada do ano de 2022.*

25. *Não fazem parte do escopo deste levantamento:*

- a) *Relação de tendência de cada tipo de carga com cada modo de transporte;*
- b) *Levantamento de valores absolutos de produção e consumo doméstico e/ou nacional;*
- c) *Efetividade da regulação pela ANTT.*

2. CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGAS

26. O transporte exerce uma relevância e um impacto expressivos na sociedade, sendo responsável pela transferência de bens entre polos produtores e consumidores. Seu desempenho direciona a competitividade de diversos setores produtivos e, em última instância, influencia a eficiência econômica. A eficácia de um sistema de transporte depende intrinsecamente da qualidade e disponibilidade de sua infraestrutura, que abrange todos os recursos fixos essenciais para viabilizar a movimentação de cargas e pessoas.

27. Para compreender a dinâmica atual do mercado doméstico de cargas, é essencial uma compreensão geral do ambiente de transportes no qual está inserido, antes de explorar suas particularidades.

28. Neste contexto, esta seção tem como objetivo principal caracterizar o transporte de cargas, com foco no transporte ferroviário, alinhado ao propósito central deste trabalho. Será apresentado um panorama detalhado do transporte ferroviário no país, incluindo infraestrutura existente, perfil da carga, principais desafios e entraves operacionais, bem como a capacidade utilizada do sistema. Reconhecendo a importância do transporte rodoviário na matriz de transportes atual, também serão discutidas suas nuances e contribuições. Essa abordagem ampla proporcionará uma análise mais holística e esclarecedora dos desafios e oportunidades enfrentados no cenário do transporte de cargas.

2.1. Matriz de transportes

29. Sabe-se que cada modo de transporte possui suas potencialidades e suas restrições (como pode ser visto no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Assim, escolha do modal a ser utilizado para o escoamento de carga, em um mercado ideal, deveria ser puramente técnica: qual modo ou combinação de modos de transporte atenderia todos os requisitos de determinado frete com o menor custo?

30. Quando, porém, um modo de transporte opera no lugar de outro, ou seja, fora de sua zona de eficiência, começam a aparecer ineficiências logísticas que geralmente custam

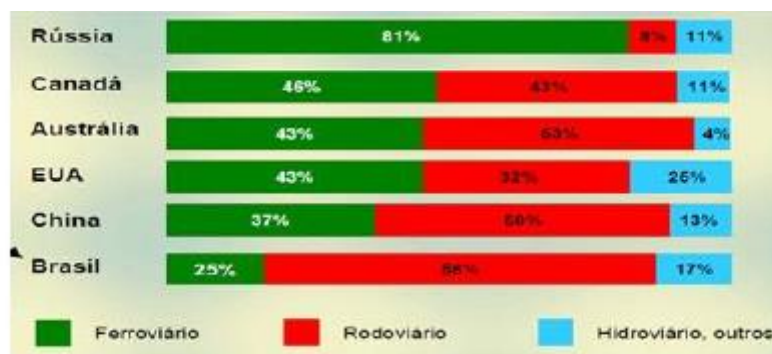
caro. Por exemplo, quando um produto cujo frete teria condições propícias a ser realizado por ferrovias ou hidrovias, mas é realizado por rodovias, pode ocorrer uma série de consequências negativas como, por exemplo, aumento do custo, aumento do consumo de combustível, maior risco de acidentes, maior emissão de poluentes, saturação de determinados trechos rodoviários, dentre outros.

31. Em verdade, a situação ideal seria aquela em que cada modal estivesse disponível de modo a maximizar suas vantagens inerentes e formassem juntos uma rede conectada, de modo a estimular simultaneamente a cooperação intermodal e a competição de rotas logísticas.

32. Enquanto não se obtém tais respostas, um maior equilíbrio da matriz de transporte é desejável. Melhor ainda seria se esse equilíbrio viesse acompanhado de critério e embasado em informações consistentes de movimentação de carga e comportamento da cadeia produtiva dos principais produtos movimentados no país.

33. Corroborando a importância do equilíbrio na matriz de transportes, dados de 2013 revelam a distribuição modal do transporte de cargas no Brasil e em outros países de grande dimensão. A comparação a seguir apresenta o percentual de utilização dos principais modos de transporte. Embora os dados remontem há uma década, eles são reveladores quanto à disparidade entre o Brasil e outros países de grande extensão territorial, evidenciando uma matriz de transporte mais diversificada, na qual o transporte ferroviário ocupa uma posição proeminente.

Figura 3 - Comparação entre os modais dos países Brasil, Canadá, Austrália, EUA e China



Fonte: ABDIB, Associação Brasileira da Indústria de Base (2013)

34. A seguir apresentam-se os dados mais recentes da distribuição da matriz de transportes no Brasil.

Figura 4 - Matriz de transporte brasileira segundo o PNL 2035, para o ano de 2017

Indicador	Modo de transporte	Cenário 2017
Matriz de transporte em TKU	Rodoviário	66,21%
Matriz de transporte em TKU	Ferrovário	17,69%
Matriz de transporte em TKU	Cabotagem costeira	9,21%
Matriz de transporte em TKU	Hidroviário	5,58%
Matriz de transporte em TKU	Aeroviário	0,06%
Matriz de transporte em TKU	Dutoviário	1,26%
Matriz de transporte em VKU	Rodoviário	83,25%
Matriz de transporte em VKU	Ferrovário	4,24%
Matriz de transporte em VKU	Cabotagem costeira	5,75%
Matriz de transporte em VKU	Hidroviário	5,53%
Matriz de transporte em VKU	Aeroviário	0,55%
Matriz de transporte em VKU	Dutoviário	0,68%

Fonte: Relatório PNL 2035

35. A matriz de transporte brasileira no diagnóstico atual é altamente dependente do transporte rodoviário. Observa-se que, para o ano base do PNL (2017), 66,21% da Tonelada-quilômetro útil (TKU) estava concentrado nesse modo e 83,25% do Valor-quilômetro útil (VKU). Isso significa que, além de desempenhar papel considerável no transporte de grandes volumes, o transporte rodoviário de cargas é o grande responsável pelo transporte de bens de alto valor agregado para grande parte das demandas, desde sua origem até o destino.

36. Segundo o relatório do PNL 2035, um dos objetivos deste plano é construir uma matriz de transporte "racional". Entende-se, no conceito aplicado pela mencionada política, que a matriz tornar-se-ia mais racional quando a participação de outros modos de transporte públicos de grande capacidade (ferrovias, cabotagem e transporte de navegação interior) fosse mais representativa na produção de transporte. O PNL, então, por meio das simulações apresentadas, consegue trazer um panorama para valores possíveis de serem alcançados para a matriz de transporte brasileira, indicando a racionalidade da matriz.

37. Ainda segundo dados do PNL 2035, a participação do modo ferroviário na matriz de transportes brasileira, em qualquer cenário considerado, ultrapassaria 30% de participação (em peso), apresentando uma tendência média de que a produção de transporte ferroviário cresça 193% nos próximos 15 anos, e que a participação deste modo fique em torno de 35% com a concretização de uma rede ferroviária estrategicamente planejada.

38. O Plano aborda ainda uma tendência potencial de transporte de mercadorias de alto valor agregado pelas ferrovias, classificadas nos grupos de Carga Geral Containerizável e Carga Geral Não Containerizável. As simulações apontam que novas ferrovias previstas nos cenários simulados, quando consideradas como alternativas e com capacidade para o transporte de contêineres, elevam a participação ferroviária na matriz de 4,24% (2017) para 24,94% (2035), em média.

2.2. Visão dos stakeholders

39. Durante a fase de execução do levantamento, a fim de caracterizar a visão dos atores envolvidos acerca do mercado de transporte de cargas, a equipe do levantamento analisou os dados oriundos de uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e realizada pela FSB Pesquisa (atual IPRI – Instituto de Pesquisa em Reputação e Imagem) no documento intitulado “Infraestrutura: Demandas e prioridades dos empresários” (FSB Pesquisa, 2022), em que foram levantados, por meio de entrevistas telefônicas com 2.500 executivos de grandes e médias indústrias, nas 27 Unidades da Federação (UFs), sendo 500 em cada região.

40. Além disso, para complementar as informações, foram produzidos questionários respondidos pelas empresas associadas das seguintes entidades: Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL), Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Ato contínuo, ainda se analisou os vídeos e extratos de entrevistas e reuniões da equipe com especialistas e stakeholders durante a fase de planejamento. Por fim, também foram apreciados outros documentos relevantes para o tema, como a publicação intitulada “Resultados da Consulta Pública do Custo-Brasil” (MDIC 2023).

41. Inicialmente, percebeu-se a falta de atendimento das necessidades e das expectativas das partes interessadas no sistema de transporte de cargas. De acordo com MDIC (2023), com o intuito de obter subsídios da sociedade civil para elaborar a Agenda de Redução do Custo-Brasil, foi aberta uma consulta pública visando a identificação de ineficiências regulatórias que elevam os custos das empresas e comprometem o desenvolvimento econômico do país. O objetivo foi reconhecer normas que resultam em custos excessivos ou inadequados à atividade econômica, especialmente as que divergem das melhores práticas internacionais.

42. Destarte, entre os resultados dessa Consulta Pública do Custo-Brasil, identificou-se que, “para que o setor privado tenha segurança para a realização de investimentos em infraestrutura, existe a necessidade de transparência e clareza de informações relativas aos diversos projetos”. Ou seja, é unânime a ideia na sociedade de que não há transparência e clareza de dados e informações sobre a infraestrutura logística do país.

43. A seguir, apresenta-se uma análise das percepções e preocupações dos diversos atores envolvidos no sistema de transporte de cargas no Brasil, revelando um panorama multifacetado e desafiador, em que interesses conflitantes e necessidades distintas convergem em torno de questões cruciais para o desenvolvimento e a eficiência do setor.

2.2.1. Disponibilidade de informações sobre o mercado doméstico de cargas

44. A falta de transparência e clareza de informações sobre o mercado doméstico de cargas é uma preocupação compartilhada por operadores logísticos, indústria e representantes do setor agropecuário. Segundo representantes da Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL) em conversa com a equipe deste trabalho, não há um mapeamento sistemático nem disponibilidade adequada de dados sobre o transporte ferroviário doméstico. A dificuldade de acesso a informações confiáveis foi mencionada pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), além de ser reiteradamente apontada por representantes do setor agropecuário, incluindo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

45. Essa percepção amplamente compartilhada destaca uma das motivações para a execução deste trabalho. A escassez de informações sobre o mercado doméstico de cargas representa um obstáculo significativo ao desenvolvimento do setor, uma vez que limita o

entendimento da dinâmica atual e dificulta a formulação de políticas e estratégias eficazes. Essa falta de transparência também sugere que o mercado de transporte de cargas domésticas é muitas vezes relegado a segundo plano, não sendo reconhecido como uma parte crucial e estratégica do setor de transporte de cargas.

46. Além disso, a falta de informações precisas e atualizadas sobre o mercado doméstico de cargas pode resultar em decisões comerciais equivocadas, bem como dificultar a identificação de oportunidades de investimento e melhoria. Isso não apenas prejudica a eficiência operacional das empresas envolvidas no transporte de cargas, mas também limita o potencial de crescimento e desenvolvimento do setor como um todo.

2.2.2. Alto Custo Logístico

47. O custo elevado é uma preocupação premente entre os stakeholders, refletindo-se tanto nos operadores logísticos quanto na indústria e no setor agropecuário. A pesquisa mostra que 75% dos operadores logísticos consideram o custo de frete do modo rodoviário muito alto.

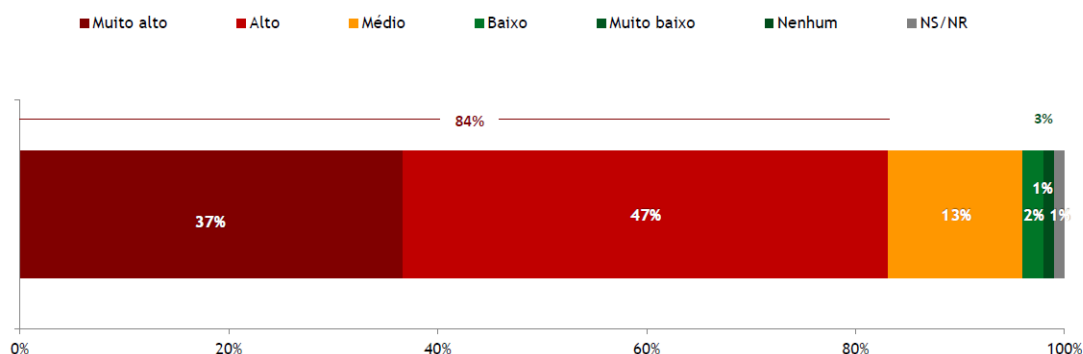
48. Entre as empresas da indústria, 84% consideram o custo do transporte e logística alto ou muito alto, e 95% relatam aumento desses custos nos últimos quatro anos, sendo que 80% consideram que aumentaram muito.

49. Para os usuários de carga, 72% consideraram o custo como alto ou muito alto, enquanto apenas 9% responderam que o custo é baixo. Em relação ao transporte ferroviário, 60% dos usuários consideram o custo de frete alto ou muito alto, assim como 64% dos operadores logísticos.

50. No setor agropecuário, 61% das empresas associadas à CNA consideram o custo de frete alto ou muito alto, com 54% considerando o custo do transporte rodoviário nesses patamares, e 42% no transporte ferroviário.

Figura 5 - Percepção da indústria acerca do custo do transporte e logística na empresa

Custo do transporte e logística da empresa (amostra total)



Fonte: Infraestrutura: Demandas e prioridades dos empresários” (FSB Pesquisa, 2022)

2.2.3. Contratação do serviço de transporte ferroviário

51. A contratação de serviços de transporte ferroviário apresenta desafios significativos, conforme destacado pelos usuários e pelo setor agropecuário. A pesquisa revela que 92% dos usuários consideram difícil ou muito difícil contratar esses serviços, e quase a mesma

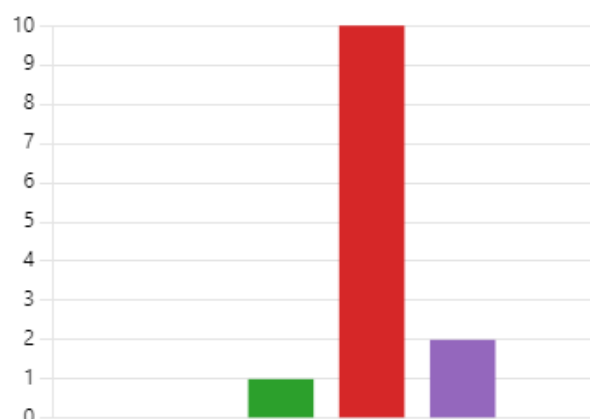
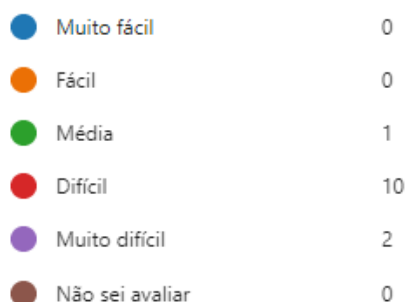
porcentagem relata tentativas frustradas nesse sentido. No setor agropecuário, embora a maioria dos associados da CNA considere a dificuldade de contratação como média, quase a metade dos respondentes já tiveram alguma tentativa frustrada de contratar serviços ferroviários.

Figura 6 - Percepção dos usuários acerca da facilidade em contratar serviços de transporte ferroviário

8. Como você avalia a facilidade de contratar serviços de transporte ferroviário?

[Mais Detalhes](#)

 Insights



Fonte: Questionário próprio

2.2.4. Barreiras de entrada no transporte ferroviário

52. Os operadores logísticos apontam obstáculos significativos para a entrada no mercado ferroviário, destacando o poder das concessionárias, o alto custo da operação e a infraestrutura ferroviária insuficientes como principais barreiras. A pesquisa mostra que 100% dos respondentes consideram que existem obstáculos para a entrada de operadores logísticos no mercado de transporte ferroviário de cargas. Metade dos operadores logísticos respondentes já tiveram interesse em obter mais informações ou participar da implementação de algum projeto ferroviário.

Figura 7 - Percepção dos operadores logísticos acerca das barreiras de entradas no mercado de transporte ferroviário

15. Você considera que existem obstáculos para a entrada de operadores logísticos no mercado de transporte ferroviário de cargas?

[Mais Detalhes](#)



Fonte: Questionário próprio

2.2.5. **Infraestrutura e nível de serviço do transporte ferroviário**

53. No que diz respeito à indústria, é observado que a infraestrutura do transporte por ferrovias é uma das mais mal avaliadas, juntamente com o transporte por hidrovias. De acordo com representantes do setor, essa percepção é sustentada pela falta de investimentos e pela deficiência na manutenção dessas vias, o que impacta diretamente na eficiência e na competitividade das operações logísticas. Além disso, FSB Pesquisa, 2022, revela que as condições de infraestrutura desses modos de transporte têm sido percebidas como piores nos últimos anos, indicando uma deterioração na qualidade dos serviços oferecidos.

54. No contexto dos usuários de transporte de cargas, foram avaliados alguns indicadores de qualidade dos serviços ferroviários. Embora a maioria dos respondentes concorde parcial ou plenamente que as solicitações de transporte de carga ferroviária vêm sendo efetivamente executadas pelas concessionárias, há preocupação em relação à pontualidade das viagens e à adequação do tempo de entrega das cargas. Além disso, a qualidade do atendimento ao cliente e a frequência dos serviços também são aspectos que dividem opiniões entre os usuários.

55. No setor agropecuário, a avaliação dos serviços ferroviários segue uma tendência semelhante. A maioria dos associados da CNA concorda que as solicitações de transporte de carga são executadas de forma satisfatória pelas concessionárias, porém há preocupações quanto à pontualidade das viagens e à adequação do tempo de entrega das cargas. No entanto, a qualidade do atendimento ao cliente é percebida de forma mais positiva, com a maioria dos respondentes concordando plenamente que o serviço é prestado de maneira educada, prestativa e respeitosa.

56. Em ambos os setores, a tecnologia empregada pelas concessionárias é vista como um aspecto positivo, proporcionando um bom atendimento às necessidades dos usuários. No entanto, ainda há espaço para melhorias na frequência dos serviços e na manutenção da infraestrutura, visando garantir uma operação mais eficiente e confiável do transporte ferroviário de cargas no país.

Figura 8 - Percepção dos usuários acerca da pontualidade das viagens e da adequação do tempo de entrega das cargas

12. De acordo com sua experiência com o transporte **ferroviário** de cargas, avalie a assertiva abaixo e escolha uma opção que melhor represente a posição de sua empresa.

As viagens planejadas vêm sendo executadas de acordo com os horários previstos de partida e de chegada dos trens.

[Mais Detalhes](#)

 Insights

	Concordo plenamente	0
	Concordo parcialmente	7
	Sou indiferente	1
	Não concordo	4
	Discordo completamente	1



Fonte: Questionário próprio

2.2.6. **Exemplos de operações ineficientes de transporte de cargas**

57. Todas essas visões apontam, portanto, para uma situação de não atendimento das necessidades e das expectativas das partes interessadas no sistema de transporte de cargas.

Esse não atendimento pode ser exemplificado, por exemplo, por meio das operações ineficientes de transporte de cargas. Aproveitou-se da pesquisa realizada com as partes interessadas para coletar exemplos de operações de transportes de cargas consideradas ineficientes. Para tanto, considerou-se que rotas com distâncias maiores que 500 km tendem a ser menos eficientes se feitas pelo modo rodoviário em detrimento, por exemplo, das ferrovias (vide as diferenças teóricas entre os modais no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Destaca-se, ainda, que as rotas, bem como suas distâncias, estão reproduzidas abaixo conforme declaração das empresas respondentes dos questionários, sem qualquer tipo de validação.

58. Na pesquisa com os operadores logísticos, 83% responderam que, em suas operações de transporte, existe alguma rota rodoviária representativa cuja distância ultrapasse 1.000 km. Nesse caso, alguns exemplos apontados foram: Betim/MG - Buenos Aires/Argentina (3.345 km); Betim/MG - Santiago/Chile (3.814 km); Cajamar/SP - Fortaleza/CE (2.899 km); e Cajamar/SP - Salvador/BA (1.995 km).

59. No mesmo sentido, 77% das empresas usuárias associadas da ANUT que responderam à pesquisa indicaram que, em suas operações de transporte, existe alguma rota rodoviária representativa cuja distância ultrapasse 1.000km.

60. Alguns desses exemplos informados foram: Belo Horizonte/MG - Caxias do Sul/RS (1.565 km); Caucaia/CE - São Paulo (3.500 km); Caucaia/CE - Pará (1.700 km); Caucaia/CE - Goiás (2.300 km); Marabá/PA - São Paulo (2.400 km); Marabá/PA - Ceará (1.700 km); e Marabá/PA - Paraná (2.700 km)

61. Ainda na mesma linha, 68% das empresas de agricultura e de pecuária associadas da CNA responderam que, em suas operações de transporte, existe alguma rota rodoviária representativa cuja distância ultrapasse 1.000km.

62. Entre alguns dos exemplos, destacam-se como principal origem São Sepé/RS e como principais destinos Vitória/ES (2.400 km), Belo Horizonte/MG (2.000 km), Campos dos Goytacazes/RJ (2.100 km); São Luiz/MA (4.100 km); Teresina/PI (3.800 km); Brasília/DF (2.800 km). Além disso, foram citadas as seguintes rotas: Manaus/AM - Santos/SP (10.842 km); Dom Pedrito/RS - São Paulo/SP (1.560 km); Dom Pedrito/RS - Rio de Janeiro/RJ (2.013 km); Dom Pedrito/RS - Corumbá/MS (2.017 km); e Bagé/RS - Contagem/MG (2.061 km).

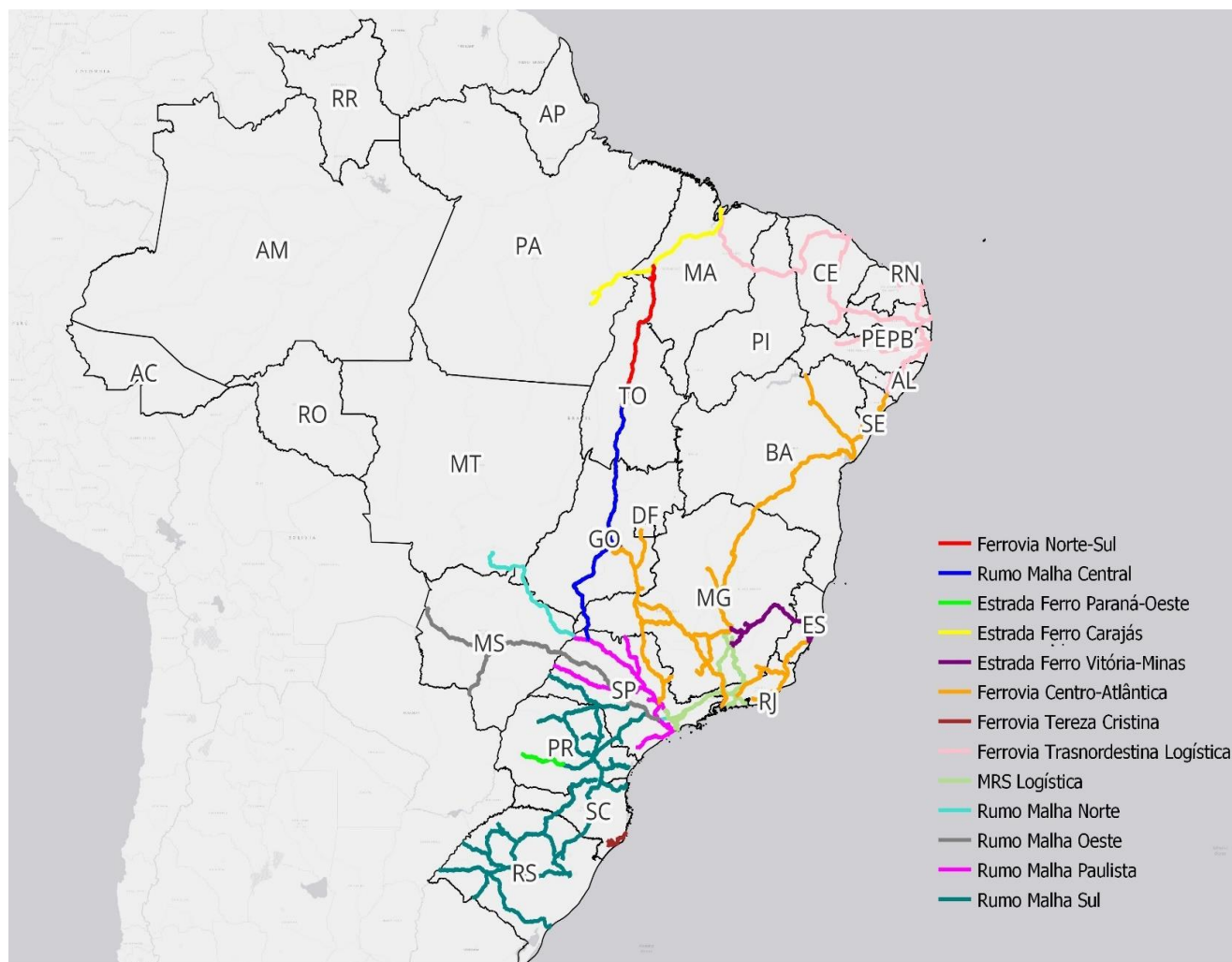
2.3. Transporte ferroviário de cargas

2.3.1. Infraestrutura ferroviária

A

Figura 9 a seguir, apresenta o mapa da infraestrutura ferroviária em operação no Brasil, discriminado por concessão, enquanto a Figura 10 apresenta a extensão total da malha ferroviária em operação no ano de 2022. A lista de siglas das concessões ferroviárias pode ser verificada no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Figura 9 - Mapa da infraestrutura ferroviária em operação no Brasil, discriminado por concessão



Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT

Figura 10 - Extensão total da malha ferroviária nacional em operação no ano de 2022

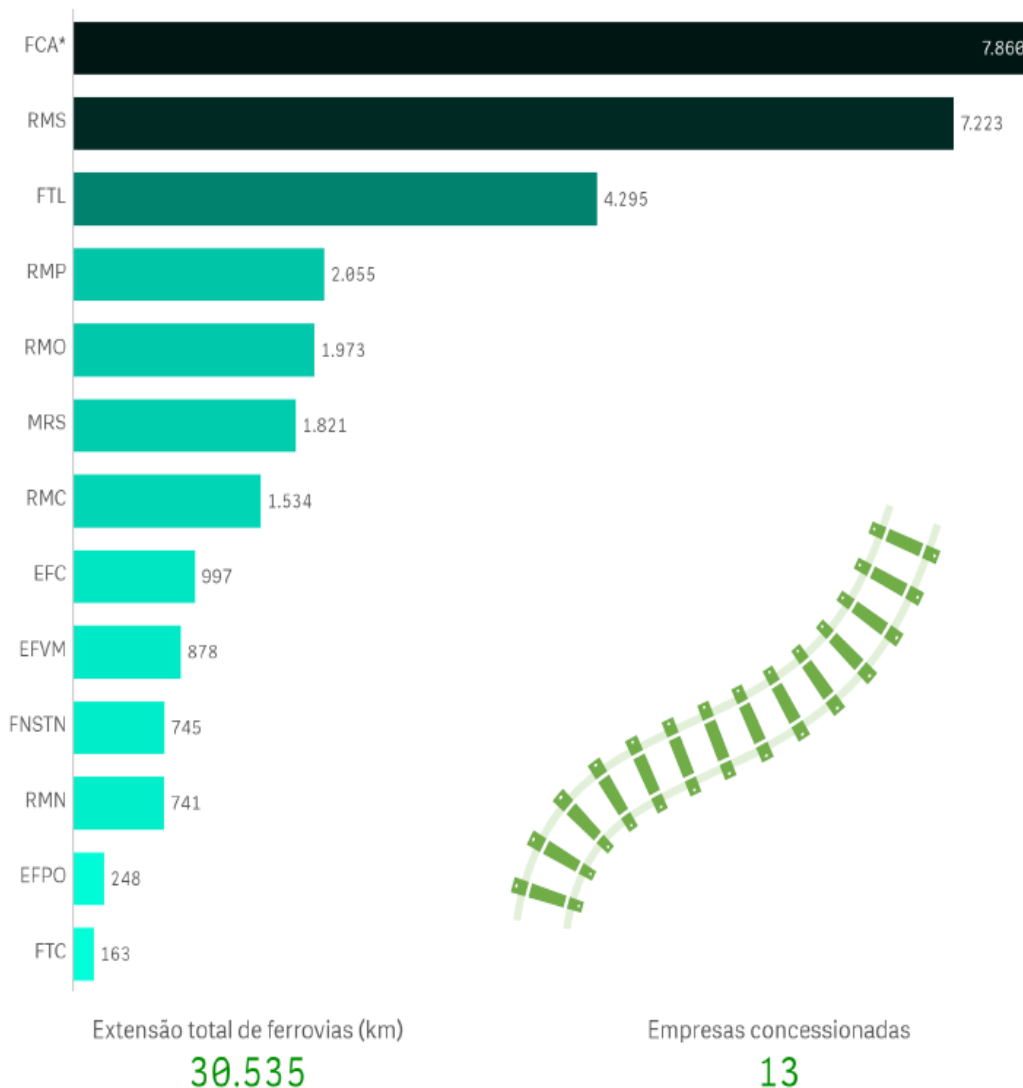
Infraestrutura em Operação

Por modo de transporte 2022



Ferroviário - malha concedida

km



Fonte: ANTT (Observação: Para a concessão ferroviária FCA, os dados são referentes à declaração de rede 2020)

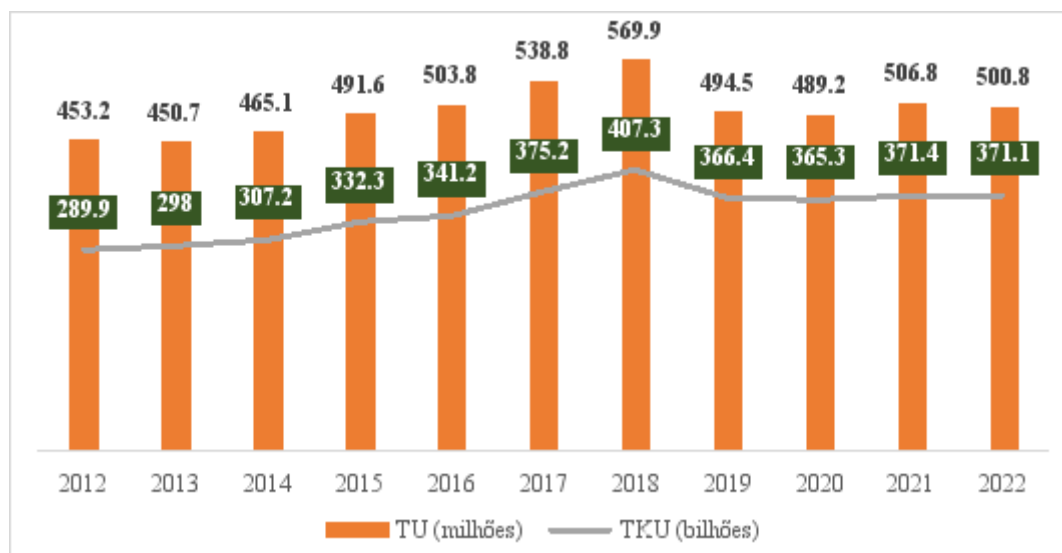
Fonte: Anuário Estatístico de Transportes 2013-2022, ONTL, Infra S.A.

2.3.2. Carga Transportada

63. De 2012 a 2022, o total de TKU produzidas pelo transporte ferroviário cresceu 28,0%, passando de 289,9 bilhões para 371,1 bilhões. Em relação aos volumes transportados, no mesmo período, houve um crescimento de 10,5%. Em 2012, foram transportadas por ferrovias 453,2 milhões de TU de carga; em 2022, eram 500,8 milhões, conforme a figura abaixo. Em anos recentes, após a quebra da sequência de crescimento de 2018 para 2019, atribuída principalmente à tragédia de Brumadinho/MG, a produção ferroviária aumentou, porém de maneira não

constante. Inclusive verificou-se uma queda de produção no último ano registrado no gráfico, em comparação ao ano anterior.

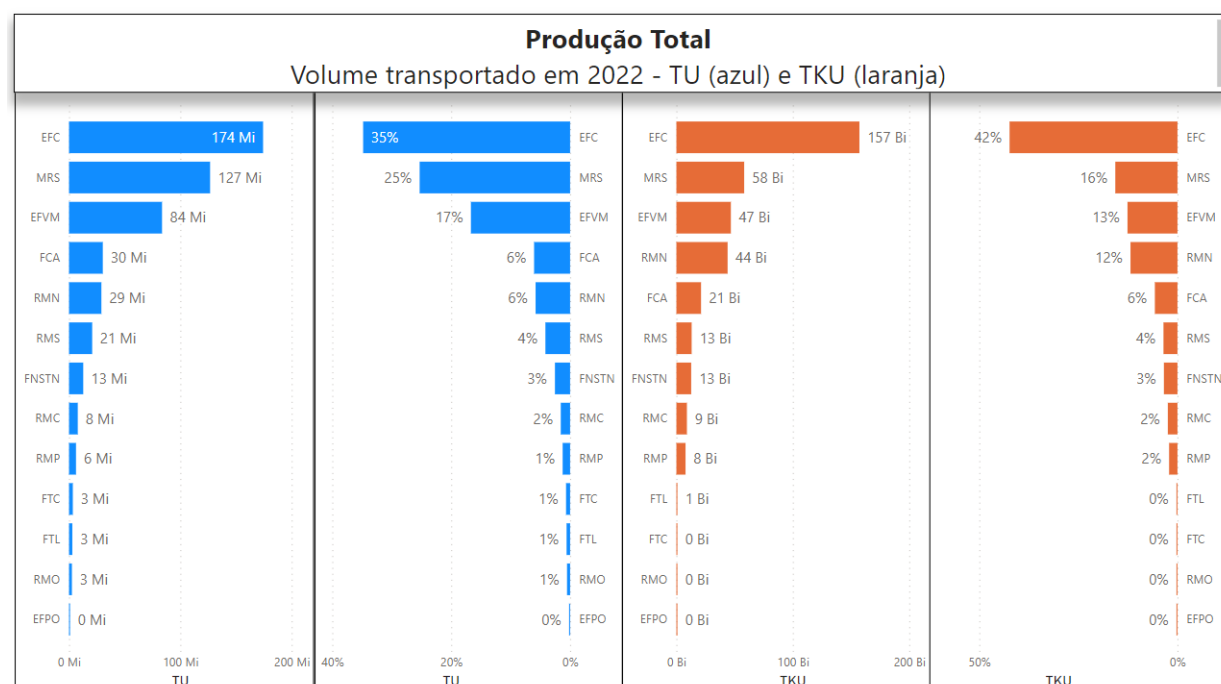
Figura 11 - Evolução da produção de cargas no sistema ferroviário brasileiro de 2012 a 2022



Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT.

64. As maiores produções ferroviárias, tanto em termos de TU quanto de TKU, estão concentradas nas malhas da EFC, da MRS e da EFVM, que responderam, respectivamente, por 42%, 16% e 13% do total da produção ferroviária (TKU) em 2022, conforme apresentado no gráfico abaixo. A concentração se explica em parte pela vocação dessas malhas ao transporte de commodities minerais, principais produtos movimentados pelas ferrovias do País.

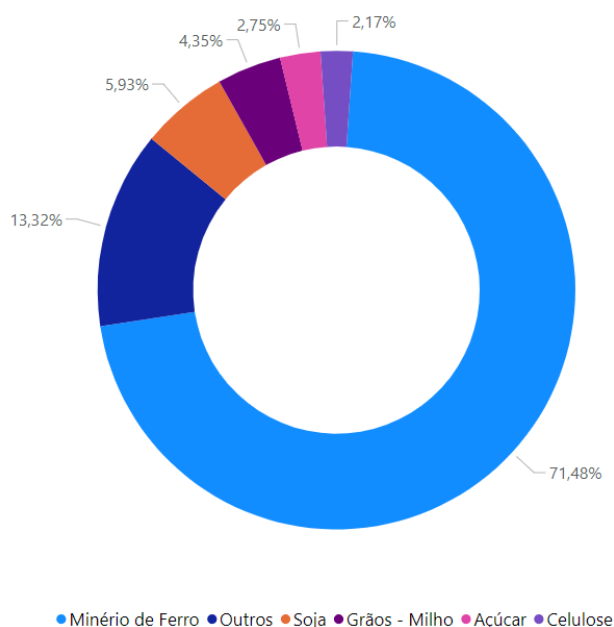
Figura 12 - Distribuição do volume de cargas transportadas e da produção ferroviária no sistema ferroviário brasileiro por concessionária em 2022 (TU e TKU)



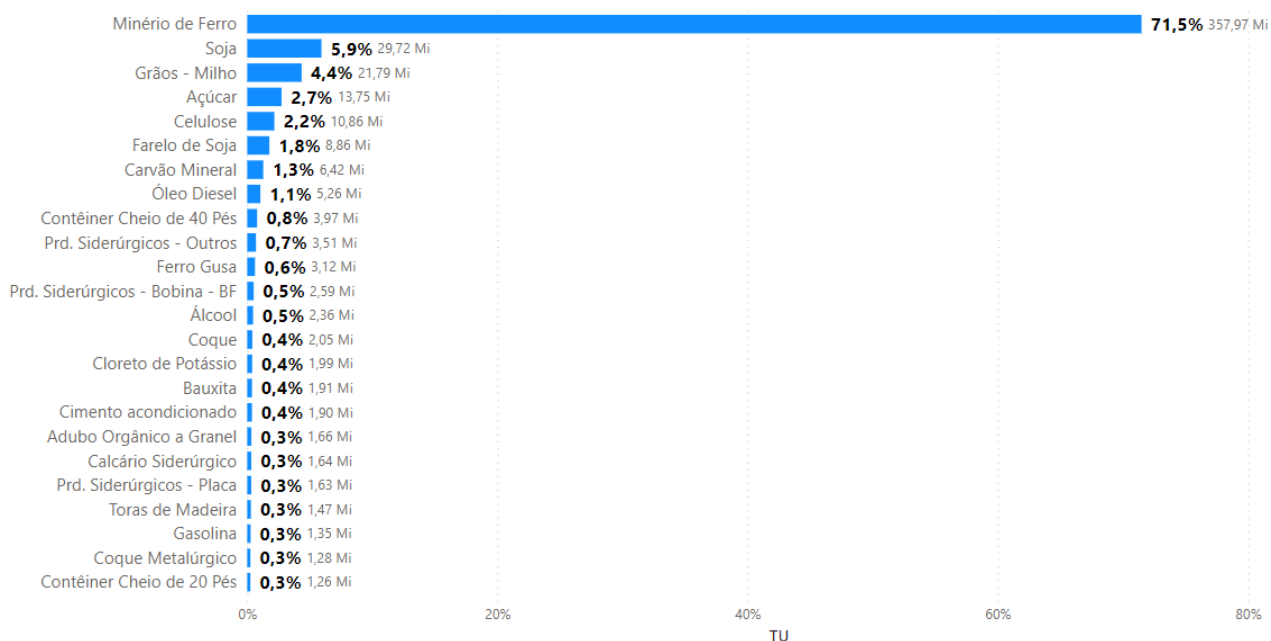
Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT

65. No ano de 2022, as principais mercadorias transportadas nas ferrovias brasileiras foram o minério de ferro, com 71,4% do total de TU transportadas, seguido pela soja, com 5,9%, e pelo milho, com 4,6%. Açúcar e celulose, por sua vez, representaram 2,8% e 2,2% do total transportado no período, respectivamente. Juntas, as sete principais mercadorias responderam por 90% do total de TU transportadas em 2022, o que indica que, apesar da diversificação do setor, com a captação de cargas anteriormente movimentadas por outros modais, como os contêineres, o modal ainda é majoritariamente utilizado para o escoamento de commodities agrícolas e minerais. A distribuição percentual das principais mercadorias transportadas no período analisado é apresentada na Figura 13, abaixo, seguido da listagem dos principais produtos transportados por ferrovia no ano de 2022 e do detalhamento do transporte de minério de ferro, por concessionária.

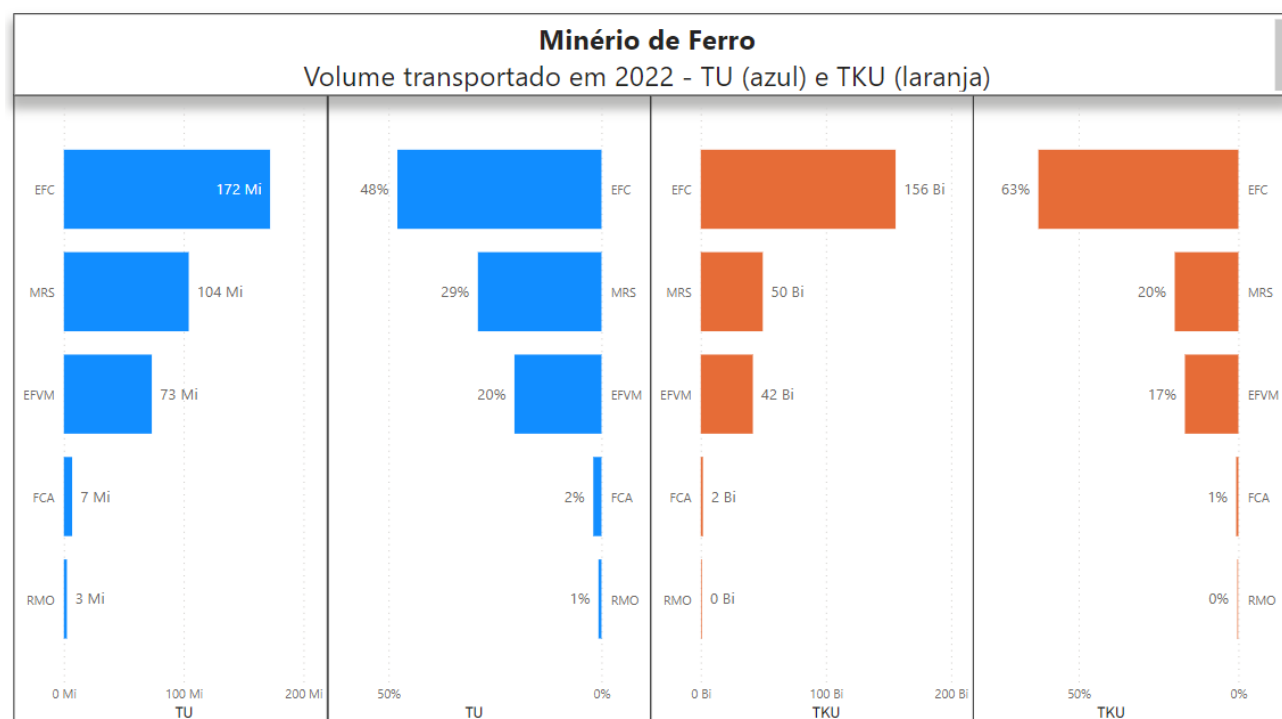
Figura 13 - Cinco principais produtos movimentados por ferrovias em 2022



Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT

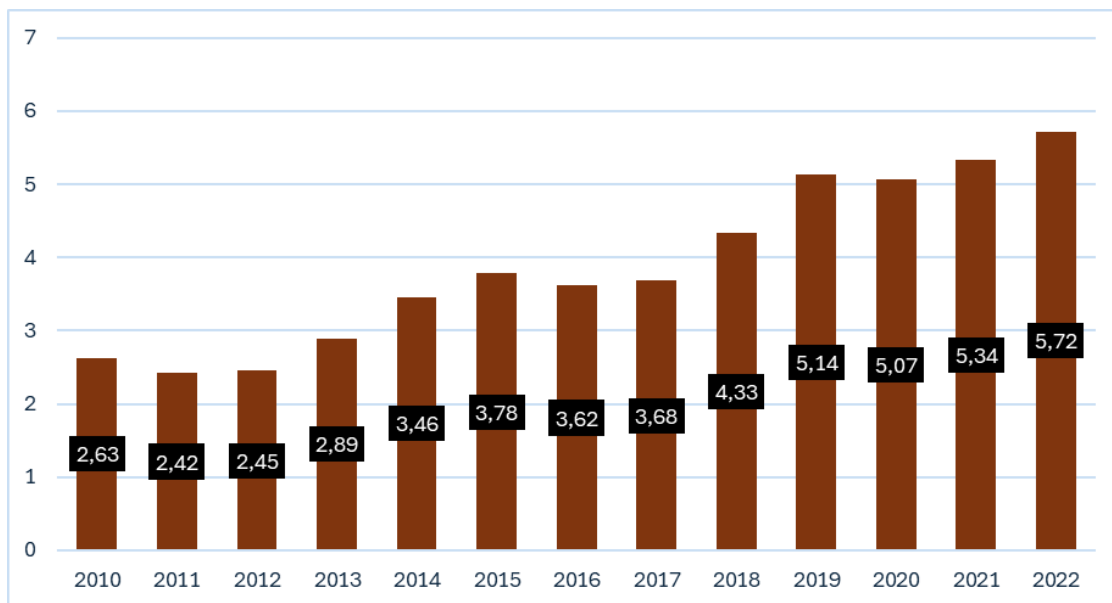
Figura 14 - Principais produtos movimentados por ferrovias em 2022

Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT

Figura 15 - Detalhamento do transporte de minério de ferro em 2022 por ferrovia

Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT

66. Abaixo, visualiza-se a movimentação de contêiners na última década. Embora a movimentação tenha mais que dobrado desde 2012, percebe-se que ainda representa um percentual muito tímido frente às demais cargas transportadas por ferrovias.

Figura 16 - Movimentação de contêiner (milhões de TU)

Fonte: Confeção própria a partir de dados da ANTT

2.3.3. Desafios e entraves físicos e operacionais

67. Os entraves físicos e operacionais ao transporte ferroviário compreendem, principalmente, os conflitos urbanos (invasões da faixa de domínio e passagens em nível críticas) e outros gargalos, que incluem problemas de traçado, de compartilhamento de vias, de disponibilidade de áreas nos portos, de carência de terminais e de dificuldade de integração devido a bitolas diferentes. Ainda pode-se citar a questão de trechos abandonados e trechos ociosos, porém esse tema será observado no tópico seguinte.

Conflitos urbanos e passagens em nível

68. O surgimento e a expansão de aglomerações urbanas às margens das ferrovias, após a implantação do transporte ferroviário no país e, mais intensamente, durante a gestão da extinta RFFSA, desencadearam conflitos entre as comunidades locais e a infraestrutura ferroviária que as atravessa. Contribuiu significativamente para a consolidação desse problema a ausência ou deficiência de planos diretores que favorecessem o ordenamento territorial e a convivência pacífica entre cidade e ferrovia.

69. Hoje, **os conflitos urbanos** representam alguns dos principais entraves à eficiência do transporte ferroviário no país e resultam em elevado risco para as populações que residem nas proximidades das linhas férreas. Por um lado, o tráfego ferroviário pode gerar a retenção do tráfego urbano (sobretudo durante manobras das composições) e a ocorrência de acidentes. Este aspecto decorre, em sua maioria, da ausência ou deficiência da sinalização das passagens construídas no mesmo nível e da negligência e imprudência dos motoristas e pedestres.

70. Por outro lado, as composições ferroviárias necessitam reduzir significativamente a velocidade para trafegar em áreas urbanas (às vezes, de forma brusca, chegando a reduzir de 40 km/h para até 5 km/h), gerando maior desgaste das locomotivas, aumento do consumo de combustível e, ainda, perda de eficiência e produtividade. Adicionalmente, a redução da velocidade cria condições favoráveis ao vandalismo e ao roubo de cargas, dificultando, inclusive, a captação de bens de maior valor agregado.

71. *De modo geral, a solução desses conflitos cabe ao Poder Público, uma vez que, em sua maioria, eles surgiram e se consolidaram antes da concessão à iniciativa privada, e os contratos firmados não previram obrigações relacionadas a esse tipo de investimento. Também cabe ao Poder Público, especificamente à figura da ANTT, a mediação dos conflitos ferroviários urbanos, visando garantir a segurança do tráfego, a incolumidade das populações lindeiras, a preservação das faixas de domínio e a convivência pacífica entre a ferrovia e os centros urbanos.*

72. *No que diz respeito às passagens em nível, estas referem-se aos cruzamentos entre rodovias e ferrovias em um mesmo plano. Tais interseções podem representar pontos de conflito entre o tráfego ferroviário, veículos rodoviários e a circulação de pedestres. Caso haja um volume significativo em pelo menos um dos fluxos e a sinalização adequada esteja ausente, a existência do cruzamento pode impactar a operação e eficiência ferroviária, além de colocar em risco a segurança da comunidade local devido à possibilidade de ocorrência de acidentes.*

73. *Um dos pontos centrais das negociações das prorrogações contratuais das concessões ferroviárias foi a resolução de problemas relacionados aos conflitos urbanos e passagens em nível, notadamente através de investimentos obrigatórios. Não se localizou, porém, nenhuma avaliação e/ou estudo com relação aos avanços destes quesitos após a celebração destes novos contratos, embora seja um tópico importante para se avaliar o sucesso das citadas prorrogações.*

Invasões da faixa de domínio

74. *Segundo o DNIT, a faixa de domínio é “a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão”. Ela delimita uma área considerada segura para o tráfego das composições, que não deve ser ocupada ou obstruída, evitando, sobretudo, a ocorrência de acidentes.*

75. *Conjuntamente com as passagens em nível, a ocupação irregular das faixas de domínio por habitações e estabelecimentos comerciais foi se consolidando à época da implantação das ferrovias. A falta de planejamento, aliada à ineficiência do Poder Público em inibir a ocupação das áreas destinadas à ferrovia, acabou levando ao surgimento de aglomerações urbanas ao longo das vias férreas e gerando graves problemas para o segmento ferroviário. Hoje, as maiores invasões ocorrem principalmente nos grandes centros urbanos e em áreas estratégicas como os acessos aos portos de Santos e Rio de Janeiro.*

76. *Uma vez instaladas as invasões, a solução para o conflito entre ferrovia e área urbana é a sua remoção ou a construção de contornos ou variantes ferroviárias, permitindo desviar o tráfego ferroviário. Entretanto, devido aos custos e à complexidade dos processos associados a essas intervenções, o Poder Público não foi, no passado, capaz de implementá-las e, em muitos casos, as atuais concessionárias também sofrem com estes problemas.*

Outros entraves físicos e operacionais

77. *Além das invasões das faixas de domínio das ferrovias e da existência de passagens em nível críticas, há outros entraves, relacionados à infraestrutura e operação ferroviária, que também afetam a eficiência e os custos de transporte. Os mais significativos são: o traçado sinuoso ou montanhoso de trechos ferroviários, as baixas capacidades de movimentação nos portos, a carência de terminais intermodais e a existência de bitolas diferentes na malha nacional. Esses itens serão detalhados a seguir.*

78. **O traçado extremamente sinuoso** (e, conseqüentemente, mais extenso) e de fortes rampas que caracterizam parte da malha ferroviária atual são resultado das decisões de construção, tomadas à época da implantação das ferrovias, baseadas em soluções de engenharia

que implicavam menor número de intervenções como obras de arte, por exemplo. Essas características aumentam a distância média a ser percorrida pelas composições, limitam a velocidade de percurso e resultam na diminuição da produtividade dos equipamentos e da capacidade das linhas férreas.

79. Para solucionar esses problemas de traçado, seriam necessárias intervenções para a retificação dos trechos mais críticos (solução que, em geral, necessita de elevada soma de recursos) ou, sobretudo nas ocorrências em áreas urbanas, a implantação de variantes ou contornos ferroviários. Essas ações são de fundamental importância para melhorar o desempenho do setor e aumentar a produtividade das composições férreas.

80. Estima-se que a inadequação de traçado seja uma das causas da subutilização ou até mesmo abandono de alguns trechos ferroviários no país. Este quesito será abordado no âmbito do presente relatório.

81. **Nos portos**, os problemas se concentram na falta de infraestrutura para embarque e desembarque da carga e na carência de retroáreas, que geram atrasos nas operações e custos adicionais ao transporte ferroviário, além da ocorrência dos conflitos urbanos citados anteriormente (invasões e passagens em nível), que se concentram nessas zonas devido ao adensamento populacional existente. Para solucionar esses entraves, é preciso investir na modernização de equipamentos e ampliação da capacidade de movimentação e armazenagem nos principais portos do país, de modo a atender às demandas atuais e futuras do setor.

82. **Os terminais intermodais**, por sua vez, são elementos essenciais para a integração dos modais de transporte e maximização do potencial competitivo de cada um deles, nas condições em que sua utilização é mais favorável. No entanto, hoje, os usuários do transporte de cargas encontram dificuldades para transferir seus produtos de um modal de transporte para outro, devido à pouca quantidade desses terminais. Desde o final dos anos 90, estudos realizados pela extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) já indicavam essa carência. Apesar dos investimentos realizados pela iniciativa privada, ainda faltam infraestruturas de transbordo em quantidade suficiente para atender às demandas de movimentação do país.

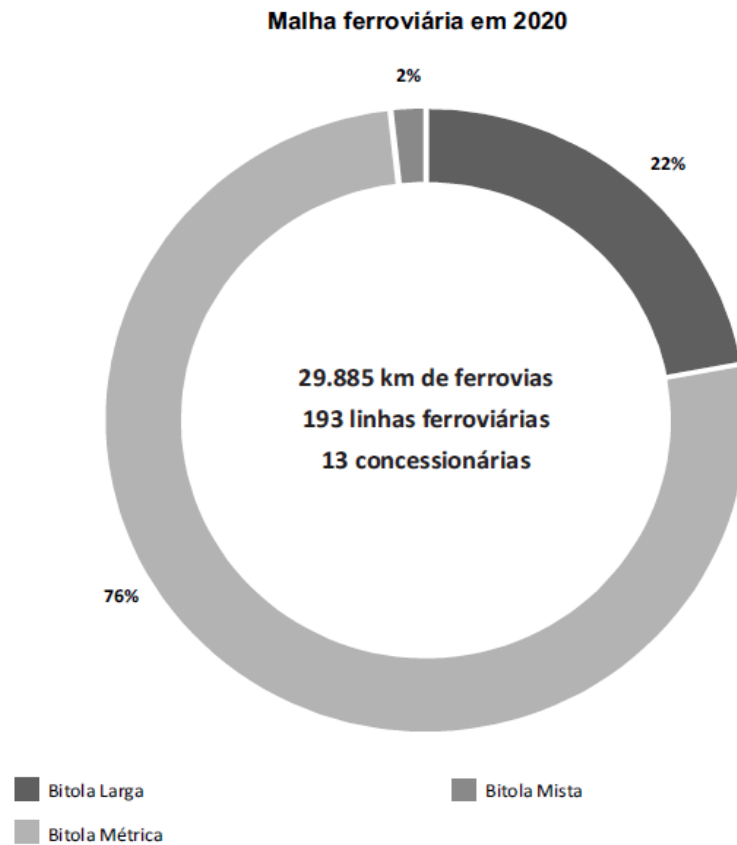
83. Parte desta escassez pode ser atribuída ao modelo ferroviário adotado no país. Verifica-se que o destino majoritário das cargas transportadas via ferrovia são os portos e que, geralmente, evita-se destinos intermediários e rearranjos de composições. Isso demonstra uma vocação voltada à exportação, em detrimento do abastecimento interno.

84. Como se tratam, em geral, de empreendimentos privados, a atuação do Poder Público deve se concentrar em prover incentivos para a ampliação da rede de terminais intermodais existentes, por meio do aperfeiçoamento da legislação existente (sobretudo os processos de licenciamento), da criação de incentivos fiscais e tributários e da ampliação dos mecanismos de financiamento para a implantação dessas estruturas.

85. Por fim, existem entraves que dificultam a integração entre as malhas ferroviárias do país, tais como a existência de **bitolas de tamanhos diferentes**. Nesse sentido, nas ferrovias concedidas ao transporte de cargas, cerca de 76% da extensão foi construída em bitola estreita (1,00 m), também denominada bitola métrica. Contudo, a bitola larga (1,60 m) é superior tecnicamente, por permitir maior capacidade de tráfego e maiores velocidades. No Brasil, a escolha pela bitola estreita se deu por permitir a utilização de curvas com raios mínimos menores, possibilitando traçados mais sinuosos e redução de custos com as obras de implantação, notadamente com a movimentação de terra e as obras de arte. Essa decisão foi (e ainda é) um problema para o transporte ferroviário brasileiro, pois restringe a capacidade de carga e eleva o frete. Ocorre que esse é um dos gargalos operacionais mais difíceis de serem solucionados, devido

à extensão da malha em bitola estreita e aos equipamentos ferroviários, que precisariam ser substituídos ou adaptados no caso de unificação de bitolas.

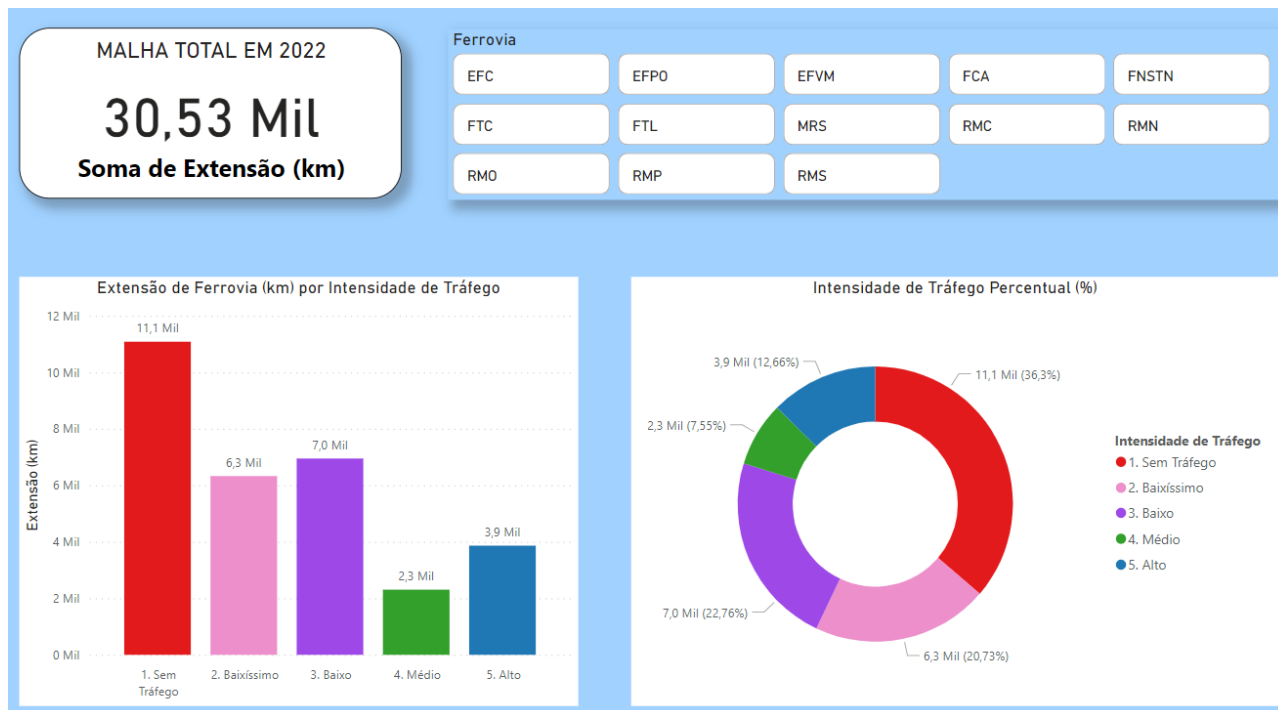
Figura 17 - Distribuição das bitolas das ferrovias brasileiras (ref. 2020)



Fonte: Boletim de Logística do Setor Ferroviário, ONTL, Infra S.A.

2.3.4. Capacidade utilizada das ferrovias

Figura 18 - Situação geral das Ferrovias Federais em 2022



Fonte: Confeção própria a partir dos dados da Declaração de Rede (ANTT)

86. Conforme observado no item 2.3.1, a malha ferroviária federal atingiu uma extensão de 30,53 mil quilômetros em 2022, da qual pouco mais de um terço (36,3%) esteve sem tráfego enquanto 22,76% apresentaram um tráfego baixíssimo de menos de 1 par de trem por dia. Apenas 7,55% de toda extensão apresentou uma intensidade de tráfego média, enquanto cerca de 12,66% apresentaram alta intensidade de tráfego.

87. Os níveis de tráfego ferroviário foram organizados em função da capacidade vinculada de 2022. Esta, por sua vez, é representada pela quantidade de pares de trens diários que circulou em determinado trecho ferroviário. Desse modo optou-se por classificar os trechos em grupos de acordo com a tabela a seguir.

Figura 19 - Classificação do tráfego ferroviário de acordo com sua capacidade vinculada para o ano de 2022

Pares de trem por dia	Classe
Igual a 0 (zero)	Sem Tráfego
Maior que 0 e menor ou igual a 1	Baixíssimo
Maior que 1 e menor ou igual a 5	Baixo
Maior que 5 e menor ou igual a 10	Médio
Maior que 10 (e menor ou igual a 71,36)	Alto

Fonte: Confeção própria - a classificação em questão foi uma decisão arbitrária da equipe do levantamento.

88. A primeira questão que urge ao se analisar os dados remete às condições que levaram a mais da metade (57,03%) da malha nacional a ter um nível de tráfego abaixo de 1 par de trem por dia.

89. É sabido que a ferrovia é um meio de transporte adequado para médias e longas distâncias, além de grandes volumes transportados (vide **Erro! Fonte de referência não**

encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. para maiores informações sobre as características teóricas dos diversos modos de transporte). Trata-se de um modo de transporte com um alto custo de implantação e que precisa de um alto fluxo de carga para amortizar os investimentos realizados.

90. É importante conhecer o histórico desses trechos abandonados ou de baixo tráfego para que se possa identificar fatores que possam ter contribuído para tal fim, de modo que os novos projetos não incorram nos mesmos erros do passado.

91. Outra análise que se faz necessária é a avaliação de usos alternativos de infraestruturas ferroviárias abandonadas. É preciso que se garanta financeira ou socialmente que os novos investimentos ferroviários sejam completamente amortizados. Para isso são necessários critérios, planejamento e bons estudos de viabilidade.

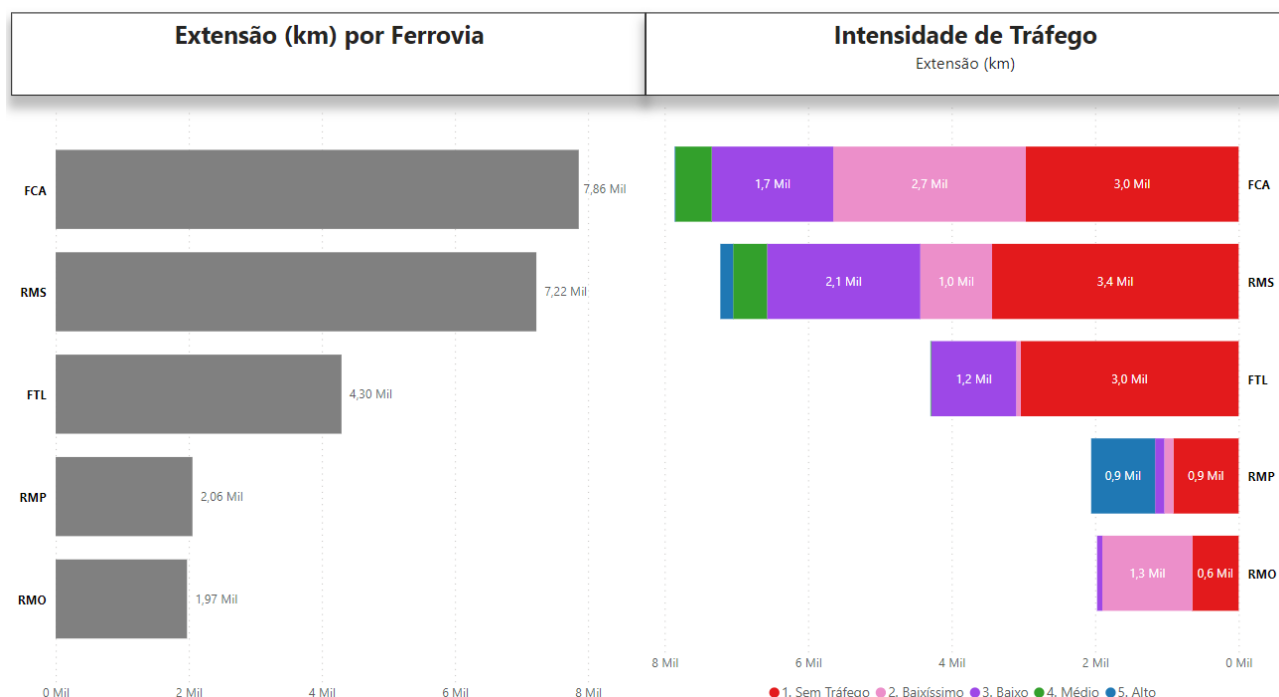
92. Sabe-se que os processos de desestatização passam por um crivo de viabilidade mediante um procedimento de governança que passa desde a qualificação do projeto no PPI, estudos e análises que envolvem a ANTT, Ministério dos Transportes e a atual Infra S.A., até a análise do próprio TCU. Por outro lado, a execução direta de obras não possui o mesmo rigor. Pode-se citar como exemplo o trecho 1 da FIOF que só teve seu estudo de viabilidade elaborado quando do momento de sua desestatização (quando a obra já estava concluída) e o lance de apenas um único interessado.

93. Esta situação de ausência ou escassez de planejamento e estudos que justifiquem os empreendimentos ferroviários se repete para as diversas outras ferrovias construídas pela iniciativa pública federal: FNS, TLSA e FICO. O montante e prazos envolvidos são elevados, e juntando-se ao histórico de meia malha praticamente inoperante, obtém-se elevados riscos, suficientes para justificar o emprego de rigorosos estudos de viabilidade técnico-econômico-social que embasem a decisão de construção de infraestrutura ferroviária, ao menos daquelas em que há o emprego de verba pública.

94. Para as infraestruturas que estão abandonadas hoje, é necessário que se pense em alguma destinação viável. Ora, não se espera que determinada infraestrutura seja eterna, mas talvez seja possível, desde a concepção de novos projetos, incluir saídas honrosas para tal infraestrutura, caso ela perca sua atratividade financeira.

95. No que se refere à extensão de linha sem tráfego, o ranking das ferrovias é composto sucessivamente da RMS, com 3,4 mil quilômetros de ferrovia sem tráfego, seguida da FTL e FCA, ambas com cerca de 3 mil quilômetros de linha sem tráfego, RMP, com cerca de 900 quilômetros e RMO com 600 quilômetros de linhas completamente inoperantes. Vide gráfico a seguir.

Figura 20 - Ferrovias com maiores extensões de trechos sem tráfego

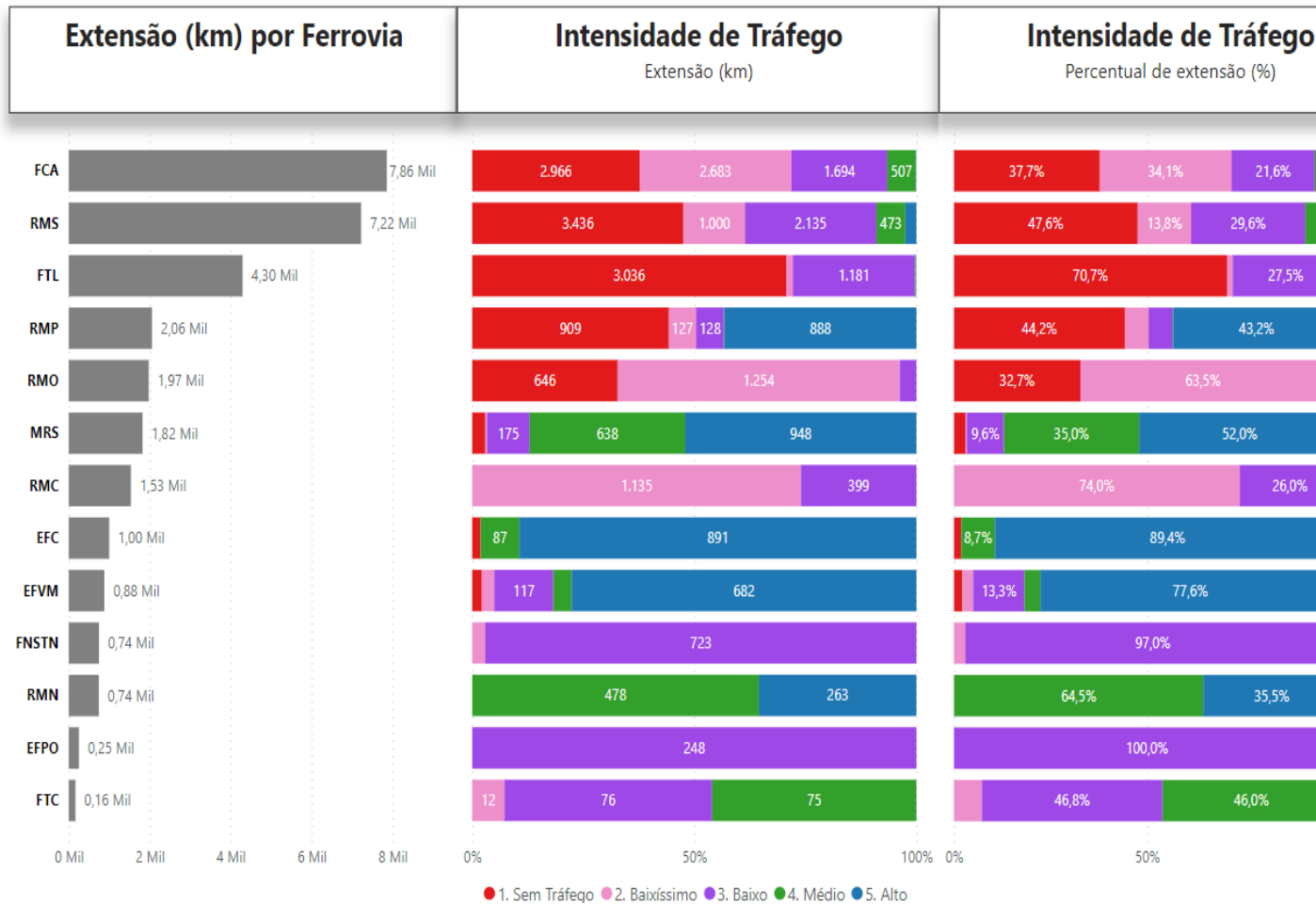


Fonte: Confecção própria a partir dos dados da Declaração de Rede (ANTT)

96. Em termos percentuais, tem-se a FTL como a ferrovia com maior proporção de linhas sem tráfego, seguida pela RMS, RMP, FCA e RMO, respectivamente. Nos casos da FTL, RMS e RMO, percebe-se que o restante da malha quase que totalmente é composta de trechos com baixo ou baixíssimo tráfego. Observa-se, ainda, conforme figura abaixo, que a EFPO possui a totalidade de sua extensão com tráfego baixo, enquanto a RMC apresenta a totalidade de seu tráfego distribuída entre tráfegos baixo e baixíssimo.

97. Em uma outra realidade encontram-se as ferrovias EFC, EFVM, MRS e RMN, com boa parte de suas extensões apresentando um alto nível de fluxo ferroviário (alto e médio tráfego). Visualiza-se a seguir:

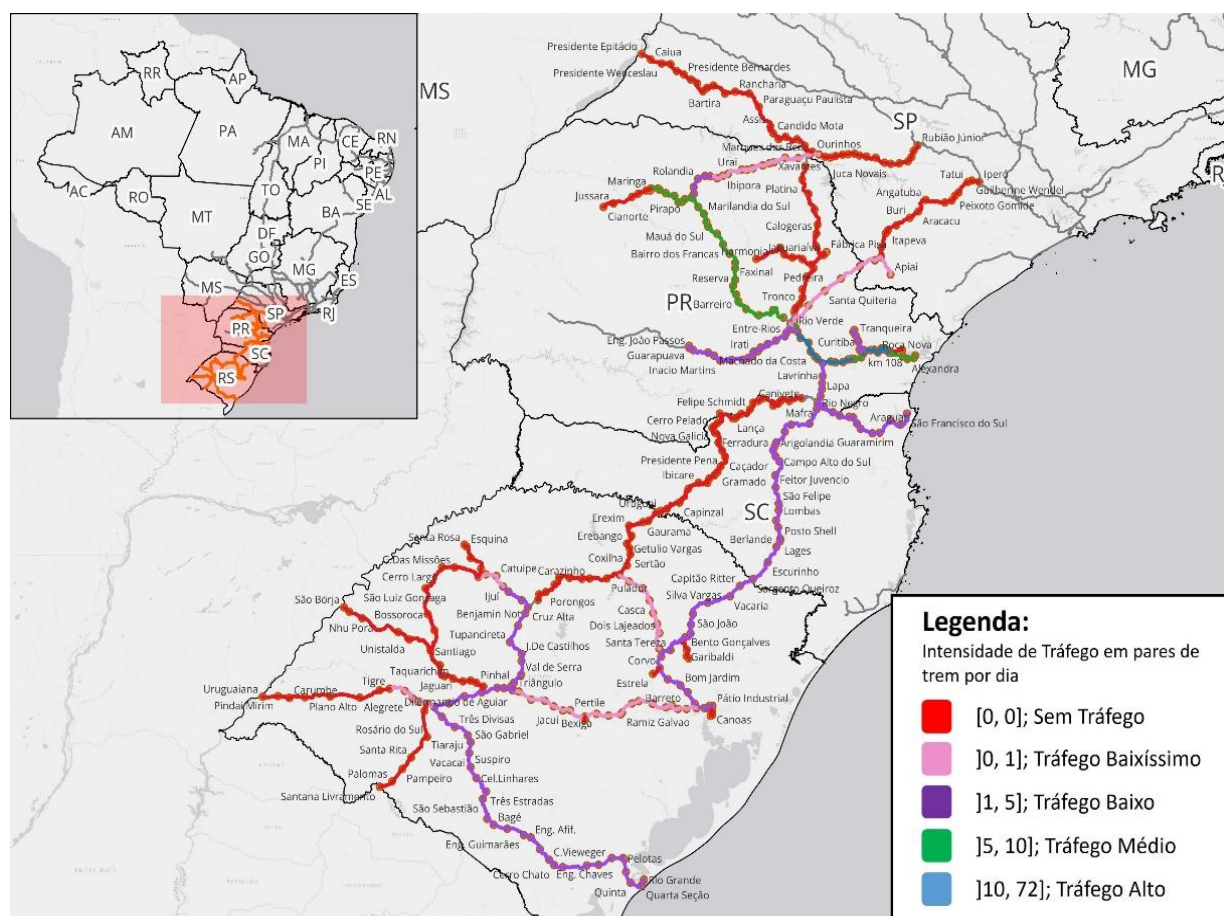
Figura 21 - Distribuição percentual de intensidade de tráfego, por ferrovia



98. Fonte: Confeção própria a partir dos dados da Declaração de Rede (ANTT)Ademais, foram confeccionados mapas de cada concessão demonstrando os trechos de acordo com o seu fluxo ferroviário, com base nas informações de fluxo da Declaração de Rede para o ano de 2022. As classificações de tráfego utilizadas para classificar os trechos dos mapas foram as mesmas citadas na análise supra (vide Figura 19, no início do presente tópico).

99. Assim, a figura a seguir apresenta um exemplo dos mapas produzidos, os quais podem ser verificados na íntegra no apêndice do presente Relatório (Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.).

Figura 22 - Rumo Malha Sul – RMS - Capacidade vinculada em pares de trem por dia para o ano de 2022

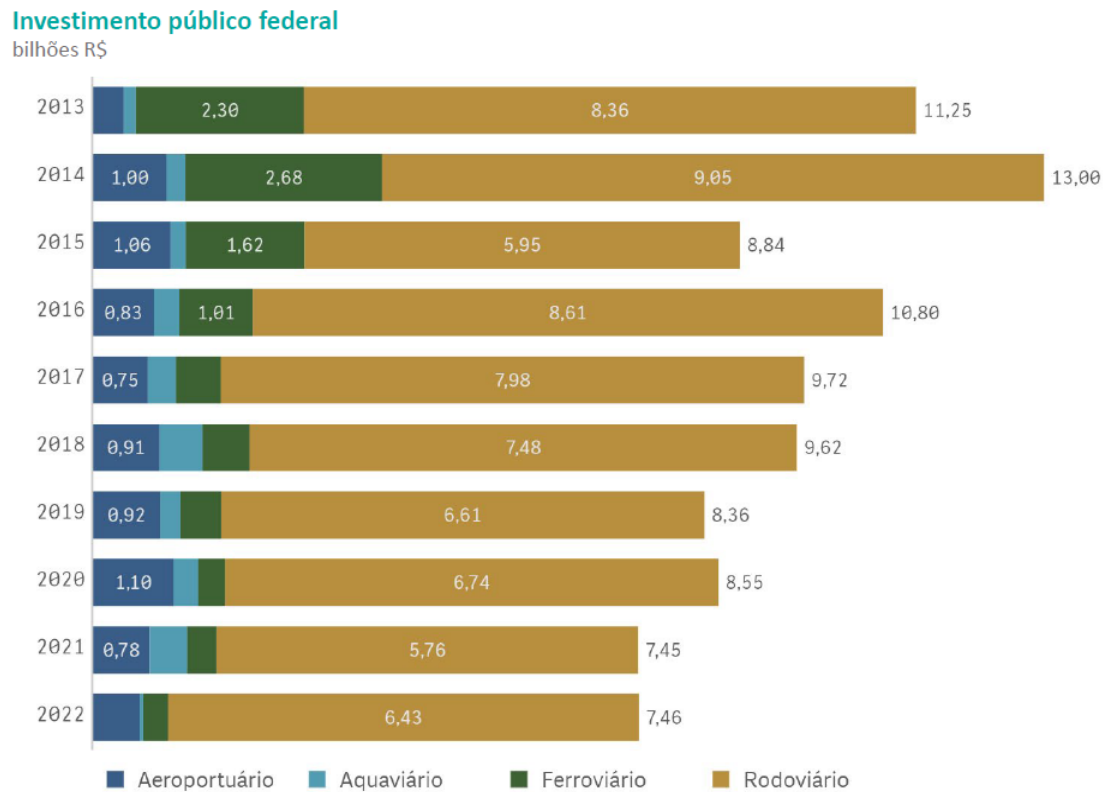


Fonte: Confecção própria a partir dos dados da Declaração de Rede (ANTT). ref: 2022

2.4. Transporte rodoviário de cargas

100. Historicamente, os investimentos e as políticas de transporte brasileiras têm priorizado o modo rodoviário, ainda que em níveis aquém dos necessários.

101. A ampliação da rede rodoviária – juntamente com o desenvolvimento da indústria automobilística – foi acompanhada pelo surgimento de uma indústria de transporte de cargas e de passageiros. Hoje, transcorridos mais de 70 anos desde o início desse processo, o modo rodoviário é responsável pela movimentação de aproximadamente 66,21% de toda a carga transportada no país.

Figura 23 - Investimento público federal em infraestrutura de transportes, por modal

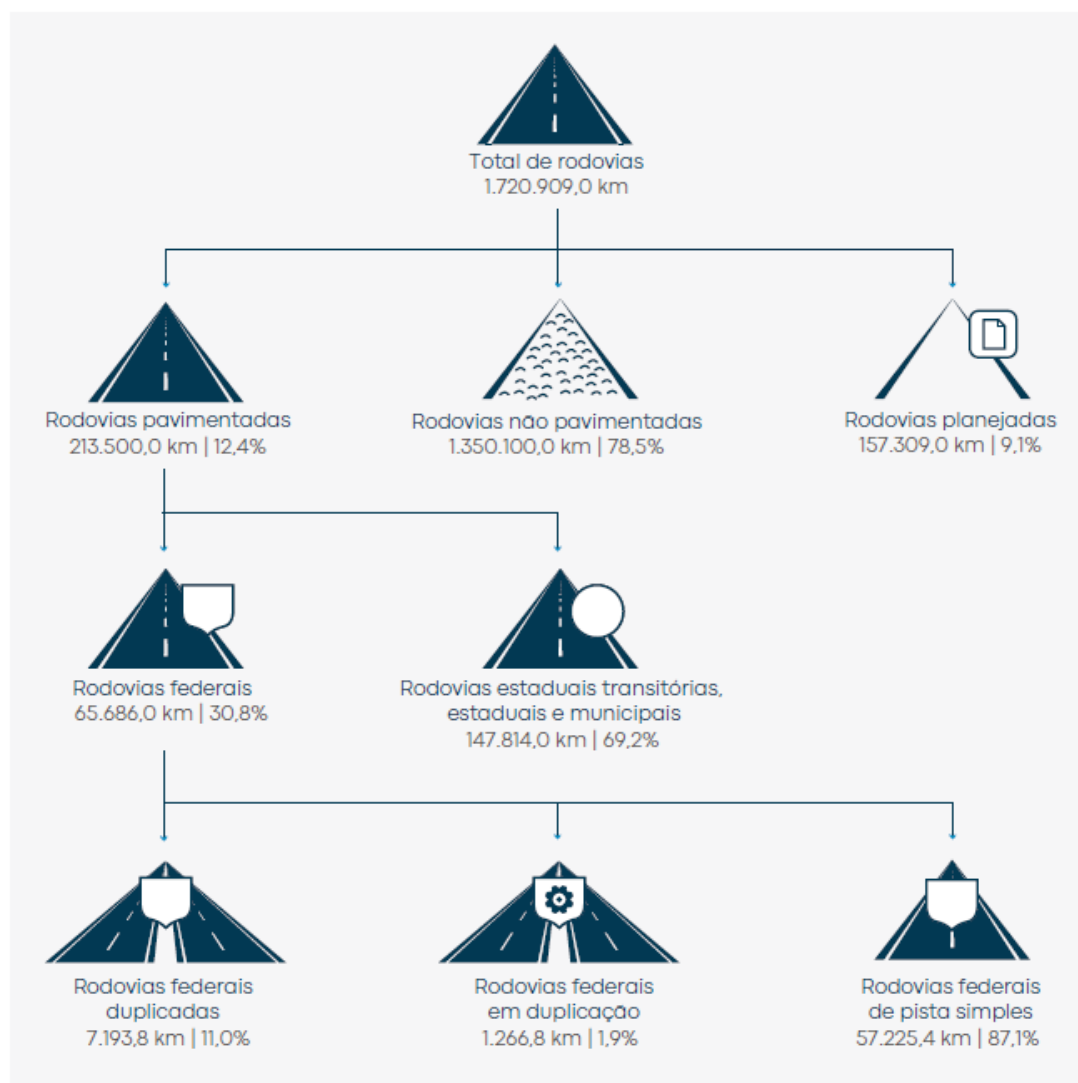
Fonte: Ministério dos Transportes/Infra S.A./SigaBrasil

Observações:

- O valor de investimento considera total pago em investimento e manutenção (empenhos pagos no exercício + RAP pago no exercício).
- Aeroportuário: o valor de investimento considera os desembolsos realizados pelos Ministérios da Infraestrutura e da I

Fonte: Indicada na Figura.

102. De acordo com dados do Sistema Nacional de Viação (SNV), a malha rodoviária brasileira é composta por 1,7 milhão de quilômetros, cuja distribuição por tipo de superfície e jurisdição é mostrada na Figura abaixo.

Figura 24 - Situação da malha rodoviária brasileira

Fonte: Elaboração CNT, com dados de DNIT (2022) e Ministério da Infraestrutura (2020).

Fonte: Indicada na Figura.

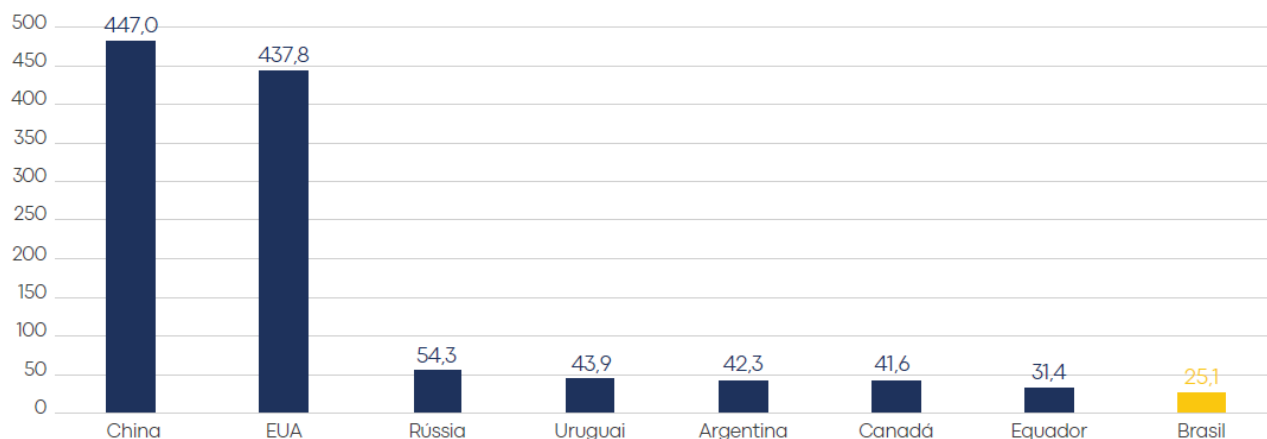
103. Verifica-se que 213,5 mil quilômetros das rodovias brasileiras são pavimentados, o que equivale a somente 12,4% da extensão total. Por outro lado, as rodovias não pavimentadas representam a maior parte da malha nacional, com 1,4 milhão de quilômetros (78,5%).

104. A baixa extensão de rodovias pavimentadas afeta negativamente as condições de segurança, desempenho e conforto dos usuários e resulta no desgaste acentuado dos veículos, além de implicar um aumento considerável nos tempos de viagem. Isso porque, em regiões carentes de ligações rodoviárias diretas, os motoristas são obrigados a se deslocar por rodovias não pavimentadas, onde as velocidades operacionais são bem inferiores às desenvolvidas em vias pavimentadas, ou a percorrer distâncias maiores em trechos pavimentados para alcançar o destino pretendido.

105. No contexto mundial, o Brasil encontra-se em uma situação relativamente inferior à de outras nações em termos de disponibilidade de rodovias pavimentadas. A figura a seguir compara a densidade da malha rodoviária pavimentada – razão entre a extensão de rodovias pavimentadas e a dimensão territorial – de países com dimensões semelhantes a brasileira – China, Estados Unidos, Rússia e Canadá – e de países latino-americanos selecionados – Uruguai, Argentina e

Equador. A China, país com a maior malha pavimentada em extensão do mundo, possui uma densidade de rodovias pavimentadas 1.800% superior à brasileira, e o Uruguai – país sul-americano com a maior densidade dentre os avaliados –, 70% maior.

Figura 25 - Densidade da malha rodoviária pavimentada por país (valores em km/mil km²)



Fonte: Elaboração CNT, com dados de *The CIA World Factbook* (2022), DNIT (2022) e IBGE (2021).

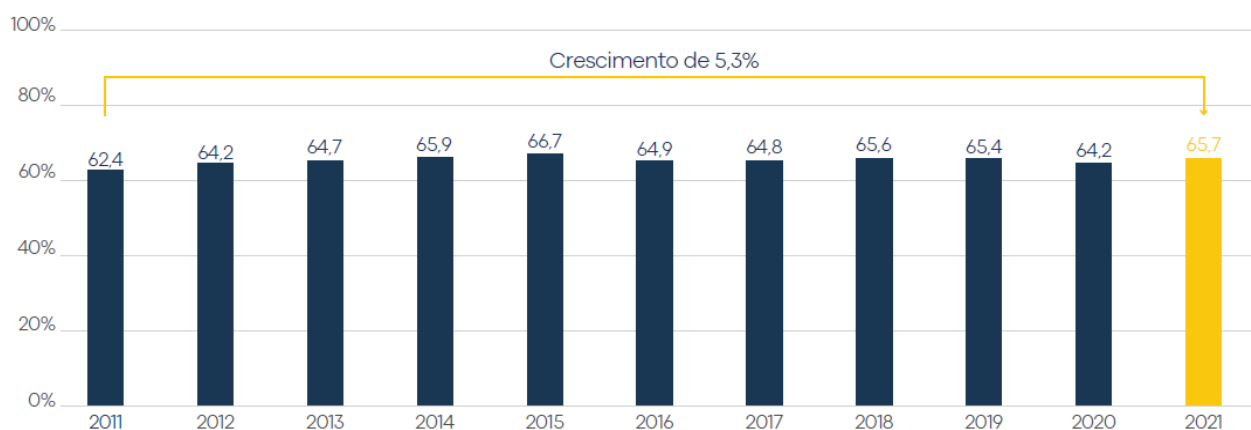
Fonte: Indicada na Figura.

106. Posteriormente ao término do ciclo de expansão rodoviária já mencionado, a ampliação da malha tem ocorrido de forma lenta. Fato é que, de 1980 a 2010, a malha rodoviária federal pavimentada aumentou 31,3%, o que representa um crescimento médio de 0,9% ao ano.

107. Na última década, essa ampliação tem ocorrido em um ritmo ainda menor, sobretudo em função da restrição fiscal vivenciada a partir da crise econômica de 2014. Entre 2011 e 2021, considerando somente as rodovias pavimentadas sob jurisdição federal, observou-se um crescimento de 5,3%, o que representa apenas 0,5% ao ano.

108. Conforme mostrado figura abaixo, ressalva-se que o acréscimo de cerca de 1,5 mil quilômetros à malha em 2021 em relação ao ano anterior é atribuído à devolução à União de trechos rodoviários federais transferidos pelos estados de Goiás, Maranhão, Roraima e Tocantins.

Figura 26 - Evolução da extensão das rodovias federais pavimentadas – Brasil – 2011 a 2021 (valores em mil km)



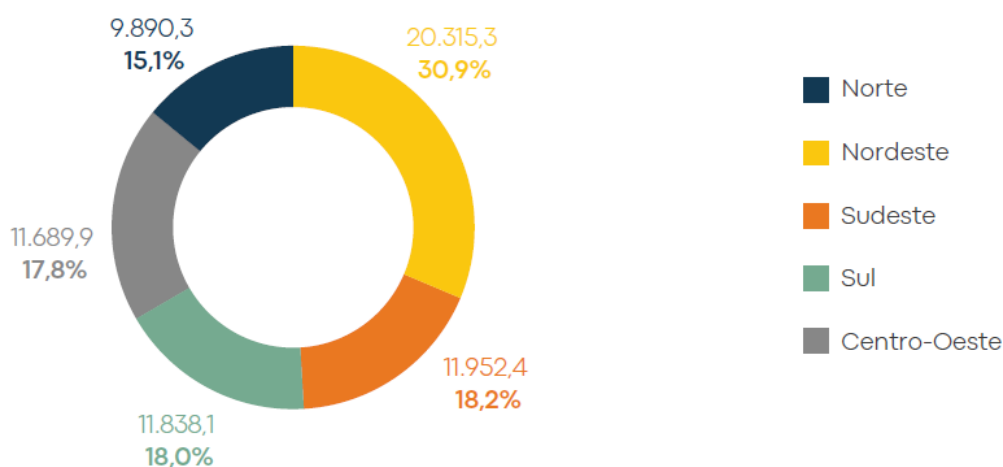
Fonte: Elaboração CNT, a partir das versões do SNV utilizadas na Pesquisa CNT de Rodovias.

Fonte: Indicada na Figura.

109. Nota-se que a ampliação da malha rodoviária não tem ocorrido em ritmo suficiente para aumentar a disponibilidade de rodovias pavimentadas, reduzir a discrepância com outros países e, sobretudo, atender de forma eficiente às demandas de transporte de cargas pelo modo rodoviário.

110. Quanto à distribuição da malha pelo território nacional, as regiões Nordeste e Sudeste concentram a maior extensão de rodovias federais pavimentadas – respectivamente, 30,9% (20,3 mil quilômetros) e 18,2% (12,0 mil quilômetros). Em seguida, figuram as regiões Sul (18,0%; 11,8 mil quilômetros), Centro-Oeste (17,8%; 11,7 mil quilômetros) e Norte (15,1%; 9,9 mil quilômetros), conforme apresentado na Figura 27, abaixo.

Figura 27 - Percentual da extensão de rodovias federais pavimentadas por região

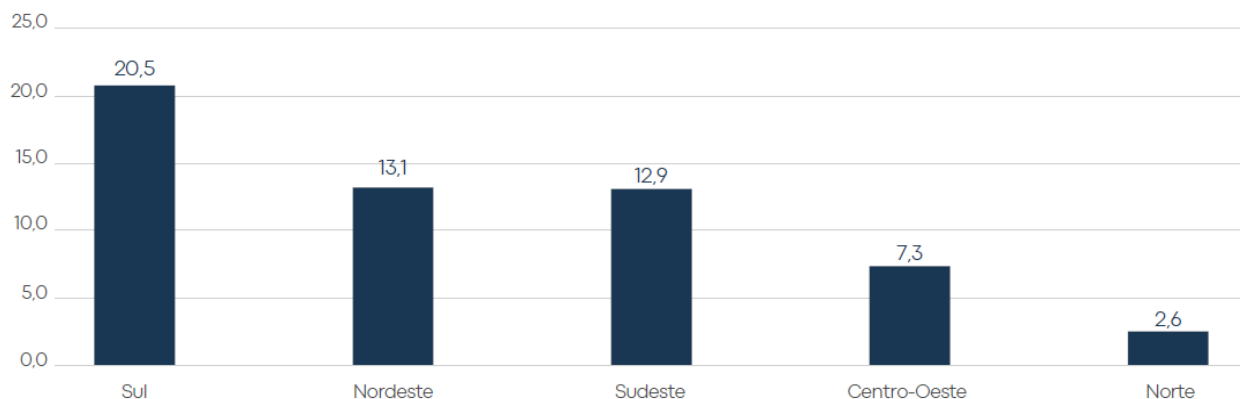


Fonte: Elaboração CNT, com dados do DNIT (2022).

Fonte: Indicada na Figura.

111. A avaliação da densidade da malha rodoviária federal pavimentada (Figura 28, abaixo) revela profundas desigualdades na forma como a infraestrutura está dividida entre as grandes regiões brasileiras. A região Sul é a que possui a maior densidade de rodovias federais pavimentadas (20,5 km/1.000 km²). Em seguida, aparecem as regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Em último lugar, com pouco mais de um décimo da densidade da região Sul, está a região Norte, com 2,6 km/1.000 km².

Figura 28 - Densidade da malha rodoviária federal pavimentada por região do Brasil (km/mil km²)



Fonte: Elaboração CNT, com dados de DNIT (2022) e IBGE (2021).

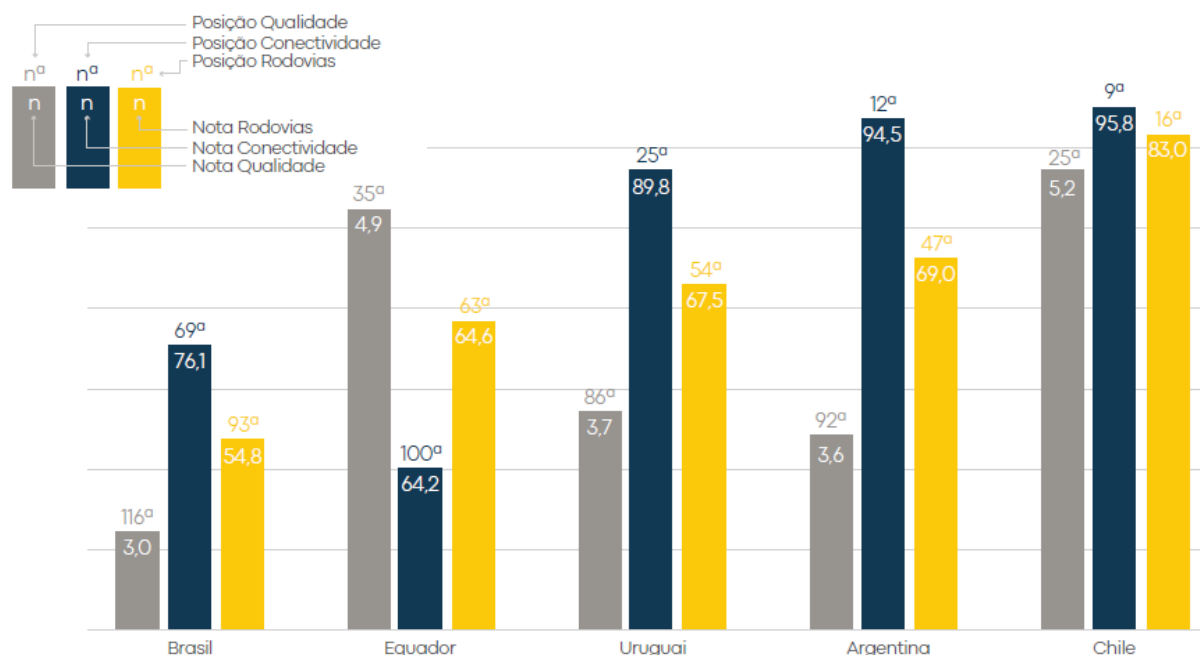
Fonte: Indicada na Figura.

112. A já referida restrição orçamentária dos últimos anos, além de permitir o surgimento de um déficit de investimentos na ampliação da disponibilidade e na distribuição da malha rodoviária, restringiu a aplicação de recursos na manutenção e recuperação das rodovias existentes de forma compatível com as crescentes demandas do transporte de cargas e passageiros. O resultado foi a deterioração do estado de conservação das rodovias pavimentadas brasileiras.

113. Rodovias em condições inadequadas acarretam custos operacionais mais elevados e, conseqüentemente, reduzem a competitividade dos produtos brasileiros. O tráfego em vias em más condições aumenta a necessidade de manutenção dos veículos e eleva o consumo de combustível. Deve-se mencionar, igualmente, o acréscimo no tempo de deslocamento e a maior propensão à ocorrência de acidentes, que, além de implicar vultosos prejuízos materiais, resulta, anualmente, em milhares de pessoas lesionadas ou mortas, gerando um significativo impacto social e econômico para o país.

114. O resultado do Brasil no Índice de Competitividade Global, divulgado pelo Fórum Econômico Mundial em seu Relatório de Competitividade Global de 2019, corrobora os referidos gargalos e permite comparar a competitividade brasileira frente a outras economias. Esse indicador, que em sua última divulgação considerou 141 países, reflete a produtividade de uma economia a partir de 12 pilares. Dentre eles, destacam-se questões ligadas ao ambiente institucional, à adoção de tecnologias, à estabilidade macroeconômica, à saúde, à força de trabalho e às infraestruturas.

115. Considerando somente o eixo de avaliação referente à infraestrutura rodoviária, o Brasil ocupa a 93ª posição. Compõem essa variável dois subíndices: Conectividade de Rodovias e Qualidade da Infraestrutura Rodoviária, nos quais o Brasil ocupa a 69ª e a 116ª posições, respectivamente. A Figura abaixo mostra as disparidades em relação a outros países latino-americanos, ficando evidente a insuficiência – em termos de disponibilidade e qualidade – da nossa infraestrutura rodoviária. O Chile, por exemplo, avaliado como a economia mais competitiva da América Latina, ocupa a 9ª posição global em conectividade, a 25ª posição em qualidade e a 16ª no quesito infraestrutura rodoviária – este último, obtido pela ponderação dos dois subíndices.

Figura 29 - Ranking de competitividade das rodovias (2019)

Fonte: Elaboração CNT, com dados do Fórum Econômico Mundial (2019).

Fonte: Indicada na Figura.

116. O crescimento da frota de veículos no país é outro fator que tem contribuído para a maior utilização da infraestrutura rodoviária e, conseqüentemente, para o agravamento do mencionado processo de degradação das rodovias. No período de 2011 a 2021, foi registrado o crescimento de 58,0% na quantidade de veículos leves e pesados no país. É importante evidenciar as disparidades entre o ritmo de evolução da frota e o já citado crescimento da malha rodoviária federal – cerca de 5% no mesmo período. As regiões Norte e Nordeste registraram os aumentos mais expressivos do número de veículos, respectivamente, 88,9% e 82,7%, como mostra a Figura abaixo.

Figura 30 - Frota total de veículos por região – Brasil (2011-2021)

Região	2011	2021	Crescimento 2011-2021 (%)
Norte	3.210.722	6.066.551	88,9%
Nordeste	10.721.675	19.591.850	82,7%
Sudeste	35.843.080	53.415.489	49,0%
Sul	14.387.423	21.815.459	51,6%
Centro-Oeste	6.380.635	10.557.521	65,5%
Brasil	70.543.535	111.446.870	58,0%

Nota: Comparação entre dezembro de 2011 e dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração CNT, com dados do Ministério da Infraestrutura (2022).

Fonte: Indicada na Figura.

117. Diante desse cenário, é premente a necessidade de se ampliar os recursos disponíveis para a manutenção, a adequação e a expansão da malha rodoviária brasileira. Somente dessa forma será possível suplantiar o passivo de infraestrutura rodoviária criado durante longos anos de reduzidos investimentos e pressões sobre os ativos existentes.

118. Mas não é só isso. É fundamental que os investimentos necessários em infraestrutura rodoviária ocorram sob uma visão de multimodalidade. O transporte rodoviário de cargas, devido às suas características operacionais, é mais adequado para deslocamentos de curtas e médias distâncias. Contudo, o que se verifica, no caso brasileiro, é uma participação intensiva da modalidade também nos deslocamentos de longa distância. Para que se tenha ganhos de eficiência logística, faz-se necessário planejar um sistema de transporte de cargas integrado, explorando as potencialidades de cada modalidade ao perfil de cada tipo de produto e às distâncias percorridas.

119. Outro aspecto muito discutido na atualidade é a questão climática, percebida pelo aumento das temperaturas médias do planeta e pela intensificação dos eventos climáticos extremos. No rol de medidas para mitigar os efeitos do aquecimento global está a demanda pela realização de investimentos em projetos de infraestrutura verdes, alinhados às diretrizes de sustentabilidade e responsabilidade social. A inadequação da malha aumenta consideravelmente o consumo de combustível e, conseqüentemente, a emissão de gases de efeito estufa (GEE). Assim, é imprescindível que tais investimentos e esforços busquem equilibrar as necessidades de desenvolvimento com a redução dos impactos ao meio ambiente.

120. Refere-se igualmente ao papel da infraestrutura como elemento estratégico para a resiliência das cadeias de abastecimento, visto que esses ativos garantem o fluxo de bens e pessoas e a prestação de serviços. Recentemente, o mundo tem passado por eventos disruptivos, a exemplo da pandemia de COVID-19 e da atual guerra entre Ucrânia e Rússia, que revelam a importância e interdependência de suas infraestruturas e cadeias. Assim, convém que o planejamento de investimentos de longo prazo seja realizado visando à construção de uma infraestrutura adaptada e capaz de responder adequadamente a choques e à materialização de riscos.

121. Dado o exposto, evidencia-se a influência do transporte para a prosperidade econômica e para o bem-estar social e o quanto a sua eficiência depende de uma infraestrutura de qualidade. Conforme visto, o Brasil tradicionalmente priorizou o desenvolvimento do modo rodoviário em sua matriz de transporte, que hoje responde pela maior parte da movimentação de cargas e passageiros.

122. Apesar da sua relevância, os investimentos públicos realizados ao longo dos anos não têm sido compatíveis com a necessidade que se tem de conservação e ampliação, e os recursos privados ainda se concentram em uma fração reduzida da malha rodoviária. Criou-se, nessas últimas décadas, um considerável passivo de infraestrutura, que eleva os custos operacionais de transporte e demanda urgentemente a realização de investimentos intensivos e realizados de forma continuada.

3. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DOMÉSTICO DE CARGAS

123. Adentrando no tema central deste trabalho, nota-se a escassez, por vezes a ausência, de informações referentes ao mercado doméstico de cargas, uma lacuna que será explorada no próximo capítulo. Ao longo deste relatório, torna-se evidente a falta de conhecimento público sobre a representatividade desse mercado em relação à produção de transporte nacional.

124. É importante ressaltar que os resultados apresentados nesta seção foram obtidos através do processamento de dados pela equipe do levantamento, utilizando informações disponibilizadas pela Infra S.A., como no caso da matriz de origem-destino (O/D) do Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, ou disponíveis publicamente pela ANTT, como a Declaração de Rede.

125. Neste capítulo, será demonstrada a representatividade da movimentação de cargas domésticas no país em relação à movimentação total de cargas. Antes disso, no entanto, será

detalhada a metodologia de análise utilizada para calcular essa proporção. A hipótese explorada é que, embora as políticas públicas e os investimentos priorizem as movimentações de carga voltadas à exportação, **as movimentações de abastecimento interno representam uma fatia mais significativa dentro dos transportes de cargas, merecendo maior atenção governamental.**

126. Posteriormente, será realizada uma caracterização das principais cargas domésticas e nacionais, com ênfase na distinção entre ambas. Além disso, serão mapeadas, a título de exemplo, as principais regiões produtoras e consumidoras, bem como as principais origens e destinos dos três principais grupos de carga doméstica do país.

127. Por fim, serão apresentados indícios do potencial inexplorado do transporte ferroviário pelo mercado doméstico. Esses indícios serão demonstrados através da identificação da cobertura da malha ferroviária nas principais regiões de produção e consumo do país, assim como pela identificação dos trechos ferroviários ociosos nessas regiões.

3.1. Metodologia de Análise

128. Partiu-se da Matriz Origem-Destino, segregada por produto, fornecida pela Infra S.A. a pedido desta equipe de fiscalização. Ressalta-se que tal matriz se difere da informação pública disponibilizada pela empresa governamental, pois discrimina os grupos de produtos movimentados enquanto a matriz publicada apresenta estes produtos agregados em classes de produtos (granéis sólidos agrícolas, granéis minerais, carga geral containerizável, por exemplo). Esse documento é uma matriz de origem-destino (O/D) que apresenta a quantidade total de carga movimentada entre duas zonas de tráfego, categorizadas por tipo de produto, referente ao ano de 2021. A geração desses dados foi realizada pela Infra S.A. no contexto do PNL 2035.

129. Conforme destacado no Relatório do PNL 2035, é importante ressaltar algumas limitações inerentes aos dados apresentados na matriz em questão. Ressalta-se, inicialmente, que os dados apresentados **são simulados**, derivados de informações extraídas das notas fiscais eletrônicas. Isso significa que eles não retratam exatamente o fluxo real da movimentação de cargas, embora sejam a melhor aproximação disponível atualmente. Além disso, **a matriz O/D se refere especificamente à carga transportada, não devendo ser confundida com dados absolutos de produção.** Por último, é importante entender que **a matriz O/D apresenta os fluxos intermediários das cargas.** Isso significa que uma rota que começa em A, passa por B e termina em C, será representada na matriz em dois pares distintos: A-B e B-C. Em termos práticos, isso implica que uma mesma carga pode (e provavelmente irá) aparecer em diferentes pares O/D.

130. Essa matriz contém, para cada par O/D, as seguintes informações: nome dos municípios de origem e destino, código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos municípios de origem e destino, nome do produto, grupo de carga do produto e quantidade de carga transportada em toneladas. No total, a matriz apresenta 579.479 pares O/D, contendo 38 produtos distribuídos em 6 grupos de carga.

131. Para uma compreensão mais aprofundada do procedimento metodológico utilizado para o tratamento e geração desses dados, recomenda-se consulta ao Relatório do PNL 2035.

132. Assim, **o propósito desta análise é caracterizar o transporte de cargas domésticas, utilizando a matriz O/D, previamente mencionada, como referência.** Para tal, foi adotado um modelo simplificado de rede de nós, em que cada nó representa uma cidade brasileira ou um território estrangeiro.

133. Esse artifício foi utilizado para se eliminar a dupla contagem de cargas entre pares O/D, gerada pela forma de apresentação dos dados por meio de fluxos intermediários, conforme já citado. Assim, calculou-se para cada cidade (nó) da matriz o somatório de cada produto que por

ali passou, atribuindo-se o sinal positivo para cargas que chegaram àquele nó e o sinal negativo para cargas que saíram daquele nó.

134. Nesse modelo, cada conexão entre os nós possui uma direção, determinada pela origem e destino, e uma quantidade específica de carga transportada. O **sistema é fechado**, o que implica que **a quantidade total de carga recebida por todos os nós é igual à quantidade total de carga enviada**.

135. Sendo assim, a partir desse modelo, foi possível calcular a quantidade de carga enviada e recebida por cada cidade ou território estrangeiro, bem como a variação de carga, que é a diferença entre as duas. Uma **variação positiva indica geração de um produto (produção)**, pois a quantidade de carga enviada é maior do que a recebida. Por outro lado, uma **variação negativa sugere consumo**, pois a quantidade de carga enviada é menor do que a recebida. Uma terceira hipótese considerada é a da cidade que serve apenas como ponto de passagem para uma carga, sem produzir ou consumir o produto. Neste caso sua variação será nula. Ou seja, todo produto que entra na cidade também sai.

136. No entanto, é importante destacar uma **limitação** desta abordagem: a incapacidade de identificar a produção e o consumo dos produtos que não saem das cidades. Dado que a análise é fundamentada nas variações do transporte da carga, **os cenários em que os produtos são fabricados e consumidos dentro da mesma cidade são desconsiderados pelo sistema**.

137. Essa limitação poderia vir a ser um problema, caso o interesse fosse em caracterizar a produção e o consumo no país. Porém, como o foco está no sistema de transporte entre cidades/regiões, ainda que se saiba da existência de produções e consumos não mapeados, sua importância fica relegada a segundo plano, uma vez que tais produtos não se utilizam dos sistemas de transportes nacionais.

138. Para cada produto considerado e somando-se as variações de cada nó constante da matriz O/D, obteve-se a produção e o consumo nacional teóricos. A **produção nacional teórica** de cada produto foi obtida pela soma das variações de carga positivas encontradas, enquanto o **consumo nacional teórico** foi obtido pela soma das variações de carga negativas. Lembrando que, sempre que um nó apresentou variação negativa, considerou-se que houve um consumo naquela cidade e sempre que apresentou uma variação positiva, considerou-se a ocorrência de uma produção.

139. Ressalta-se que a referência à produção e consumo nacionais **teóricos** se dá em razão da já citada limitação de que os eventuais produtos que são produzidos e consumidos na própria cidade não são levados em consideração por esse sistema.

140. Ocorre que, num primeiro momento, o interesse maior foi nas **cargas produzidas internamente no país e destinadas ao abastecimento interno – cargas domésticas**. O consumo nacional, por sua vez, é atendido tanto pelas cargas produzidas no país como pelas cargas produzidas nos territórios estrangeiros (cargas de importação). Dessa forma, fez-se necessário identificar a quantidade de carga originada de importação, para que se pudesse subtrair tal montante do consumo nacional teórico, obtendo-se o consumo doméstico equivalente à quantidade de carga doméstica transportada.

141. Assim, para calcular a quantidade de carga importada, foram identificados os pares O/D que têm um território estrangeiro como origem e uma cidade brasileira como destino. Com base nisso, foi possível calcular o consumo doméstico (Cd), subtraindo as cargas de importação (I) do consumo nacional teórico (Cn).

142. Uma outra forma de se calcular o consumo doméstico é a partir da produção nacional teórica (Pn). As cargas produzidas nas cidades brasileiras são destinadas para o consumo interno

ou para exportação. Portanto, para determinar a quantidade da produção nacional teórica que permanece dentro do território brasileiro (abastecimento interno), subtrai-se as cargas de exportação (E) desse valor. De maneira semelhante às cargas de importação, a quantidade de carga de exportação é encontrada identificando os pares O/D cuja origem é uma cidade brasileira e o destino é um território estrangeiro.

143. Essas relações podem ser expressas algebricamente da seguinte maneira:

$$Cd = Cn - I$$

$$Cd = Pn - E$$

$$Cn - I = Pn - E, \text{ onde:}$$

Consumo doméstico (Cd): consumo nacional atendido pela produção nacional

Consumo nacional teórico (Cn): soma das variações de carga negativas das cidades brasileiras

Produção nacional teórica (Pn): soma das variações de carga positivas das cidades brasileiras

144. Com base nessas considerações, dividiu-se as análises em dois grupos principais. O primeiro grupo é o **mercado doméstico de cargas**, que engloba as cargas produzidas e consumidas dentro das cidades brasileiras. O segundo grupo é o **mercado nacional de cargas**, que inclui as cargas de importação e de exportação. Essa divisão se fez necessária principalmente porque, embora o foco principal deste trabalho seja a identificação da relevância do mercado doméstico, a infraestrutura nacional de transportes também suporta as cargas produzidas no país e enviadas ao exterior, bem como as cargas importadas e consumidas internamente.

145. Para facilitar a análise, a consolidação e a visualização dos dados, optou-se pela criação de um painel que apresenta gráficos e visualizações que auxiliaram nas análises realizadas, assim como a elaboração de mapas temáticos. A divulgação desses resultados será proposta junto com os demais encaminhamentos do presente levantamento.

3.2. Representatividade do transporte de cargas domésticas

146. Utilizando a metodologia descrita na seção anterior, foi possível determinar que a produção nacional teórica alcançou a marca de 2.319 milhões de toneladas, enquanto o consumo nacional teórico foi de 1.992 milhões de toneladas. Adicionalmente, as importações somaram 434 milhões de toneladas. Com base nesses dados, pode-se concluir que o consumo doméstico se aproximou de 1.559 milhões de toneladas.

147. Esses dados permitiram a análise do volume percentual de **cargas produzidas e consumidas dentro do país** (consumo doméstico) em relação ao total produzido (produção nacional). Este conjunto de dados será doravante referido como "**mercado de abastecimento**".

148. Constatou-se que aproximadamente **67% das cargas produzidas e movimentadas no país são direcionadas para suprir o mercado interno**. Isso implica que dois terços da produção nacional em tonelagem bruta é transportada e consumida internamente, revelando a importância do consumo doméstico para a economia do país e para o planejamento nacional de transporte.

3.3. Principais Cargas

3.3.1. Cargas Domésticas

149. As análises subsequentes dos principais produtos e tipos de cargas serão conduzidas em termos relativos, devido às limitações inerentes às metodologias empregadas para determinar o volume de transporte entre os pares O/D e para calcular a produção nacional e o consumo

doméstico. Essas limitações impedem a obtenção de valores absolutos reais de produção e consumo com alta precisão.

150. Assim, para prevenir a disseminação de valores que possam ser potencialmente divergentes, as análises serão baseadas em comparações e classificações relativas dos grupos de produtos e produtos individuais, utilizando os valores obtidos.

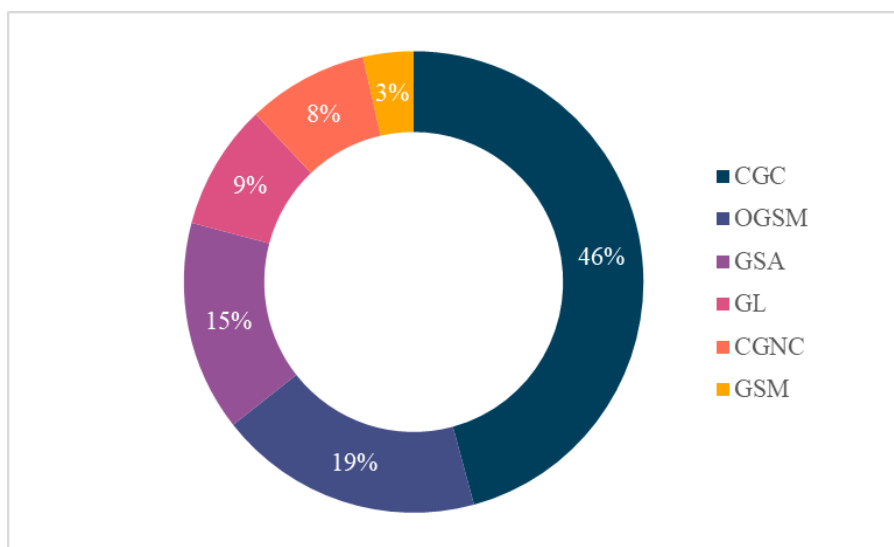
151. Primeiramente, é importante relembrar o conceito de cargas domésticas: trata-se de cargas (ou produtos) produzidas em solo brasileiro e destinadas ao consumo também em solo brasileiro (consumo interno). Em outras palavras, é a produção interna destinada ao consumo interno.

152. Assim, a Figura 32, abaixo, ilustra a distribuição percentual do mercado de abastecimento – ou seja, das principais cargas domésticas transportadas no país – divididos nos seguintes grupos adotados no PNL: Granéis Sólidos Minerais (GSM), Outros Granéis Sólidos Minerais (OGSM), Granéis Líquidos (GL), Granéis Sólidos Agrícolas (GSA), Cargas Gerais Containerizáveis (CGC) e Cargas Gerais Não Containerizáveis (CGNC). Antes, porém, a Figura 31, abaixo, apresenta a composição de cada grupo de carga citado.

Figura 31 – Composição dos grupos de Carga segundo o PNL 2035

CGC - Carga Geral Containerizável	CGNC - Carga Geral Não Containerizável
Alimentos processados	Animais vivos
Bebidas cervejas de malte	Máquinas pesadas
Bebidas exceto cervejas de malte	Metais e suas obras
Borracha e suas obras	Obras de ferro fundido, ferro ou aço
Carnes	Outros CGNC
Cosméticos	Veículos
Fármacos	GL - Granel Líquido
Instrumentos e equipamentos profissionais	Biodiesel
Laticínios	Etanol
Máquinas e equipamentos elétricos	Gás natural
Máquinas e equipamentos mecânicos	Óleo diesel
Mobiliário	Petroquímicos
Outros cereais	GSA - Granel Sólido Agrícola
Outros CGC	Açúcares
Papel	Farelos
Plásticos e suas obras	Milho em grão
Produtos da indústria gráfica	Soja em grão
Produtos químicos industriais	OGSM - Outros Granéis Sólidos Minerais
Produtos químicos orgânicos	Fertilizantes
GSM - Granel Sólido Mineral	Outros minerais
Minério de ferro	Subprodutos do minério de ferro

Fonte: PNL 2035

Figura 32 - Distribuição percentual do consumo doméstico

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

153. Ao se analisar a distribuição percentual do mercado de abastecimento por grupo de produtos, é notável que as Cargas Gerais Containerizáveis ocupam uma parcela significativa do consumo doméstico, 46%. Nesse cenário, considerando ainda as cargas gerais, sejam elas containerizáveis ou não (CGC e CGNC), verifica-se que essas tipologias correspondem a aproximadamente 54% do consumo doméstico.

154. Os 17 produtos mais consumidos, que constituem cerca de 80% do mercado de abastecimento, incluem os seguintes grupos: Outros minerais, Outros cereais, Soja em grão e Produtos químicos industriais. Estes são notáveis devido a suas representatividades em relação ao mercado de abastecimento, conforme ilustrado na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Produtos com maior participação no consumo doméstico

Produto	Consumo doméstico
Outros minerais	12%
Outros cereais	7%
Soja em grão	7%
Produtos químicos industriais	7%
Subprodutos do minério de ferro	5%
Outros CGC	4%
Bebidas exceto cervejas de malte	4%
Farelos	4%
Plásticos e suas obras	4%
Minério de ferro	4%
Papel	3%
Metais e suas obras	3%
Óleo diesel	3%
Milho em grão	3%
Laticínios	3%
Bebidas cervejas de malte	3%
Outros CGNC	3%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

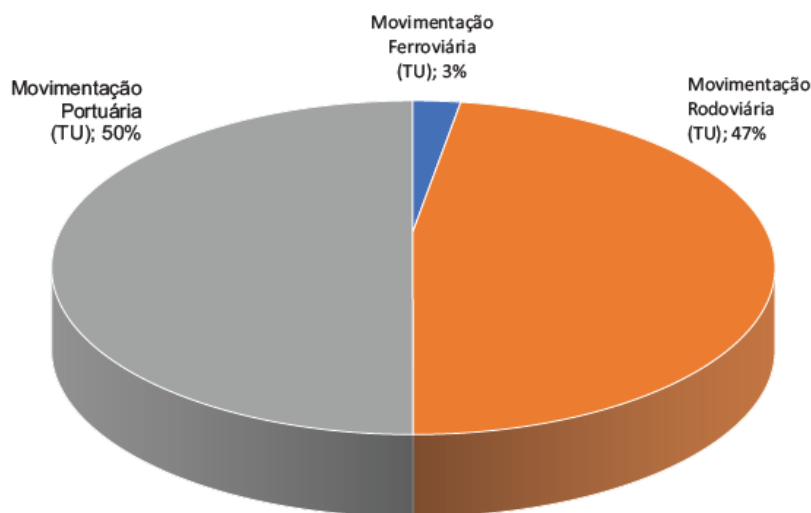
155. Essa lista é fortemente influenciada pelo perfil de produção do Brasil. Sendo o país um grande produtor de commodities, especialmente agrícolas e minerais, é esperado que uma parcela considerável do consumo doméstico seja desses produtos. A lista inclui commodities como, por exemplo, Outros minerais, Outros cereais, Soja em grão, Minério de ferro e Milho em grão, os quais são amplamente representativos desse perfil produtivo do país.

156. Analisando-se a Figura 32 e a Tabela 1 (ambas acima) em conjunto, percebe-se, por meio da Tabela 1, que talvez uma das dificuldades de gestão do sistema de transportes voltado para o mercado interno esteja na variabilidade de produtos e de rotas (o tema rotas será abordado mais a frente neste capítulo). Muitas vezes produtos diferentes possuem diferentes requisitos de transporte e armazenagem, por exemplo.

157. Por outro lado, ao se considerar os grupos de carga (Figura 32), percebe-se que a Carga Geral Containerizável, por exemplo, que sozinha representa quase a metade de toda carga de abastecimento transportada no país, é passível de ser transportada por quase todos os modais disponíveis.

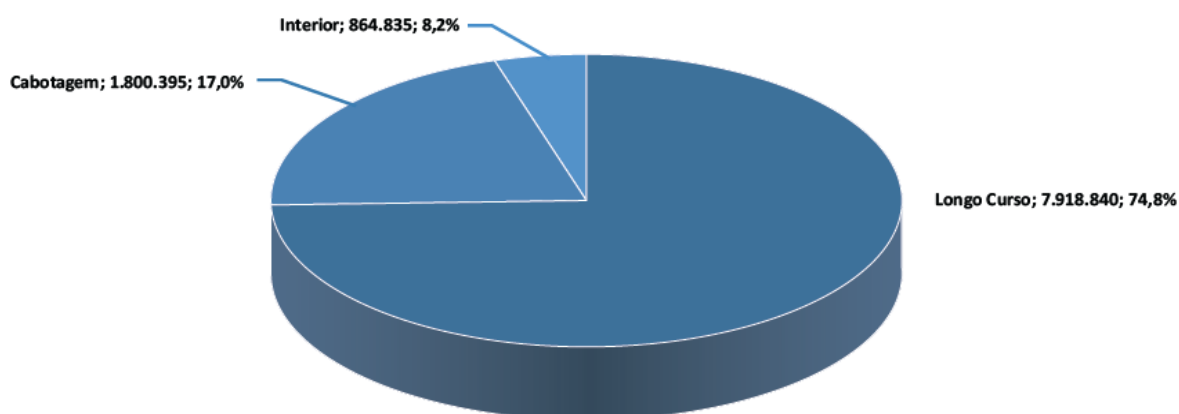
158. Adicionando-se as figuras abaixo à análise (Figura 33 e Figura 34), é possível concluir que praticamente todo o transporte de contêineres para abastecimento doméstico ocorre, principalmente, via rodovias e, subsidiariamente, via cabotagem ou navegação de interior.

Figura 33 - Participação de cada modal no transporte brasileiro de Contêineres (2022)



Fonte: Boletim de Logística, Contêineres – Utilização e contexto brasileiro, Volume II (ONTL, Infra S.A.)

Figura 34 - Tipos de navegação e sua participação percentual no transporte de contêineres em TEUs (2022)



Fonte: Boletim de Logística, Contêineres – Utilização e contexto brasileiro, Volume II (ONTL, Infra S.A.)

159. Encadeando as informações e indícios elencados, observa-se que um ponto de atenção para políticas públicas é a movimentação de contêineres via ferrovias. Isso porque a movimentação de carga geral containerizável representa quase metade da movimentação de carga doméstica, que por sua vez representa dois terços de toda a carga movimentada no país. Não necessariamente essa carga está sendo transportada em contêineres, mas aquelas que estão, raramente, utilizam as ferrovias.

160. Voltando à análise das cargas domésticas, ao comparar a lista dos principais produtos no âmbito do mercado doméstico com os 17 produtos de maior produção no país, conforme apresentado na Tabela 2, abaixo, percebe-se que apenas o grupo de Bebidas cervejas de malte (destaque em vermelho) não está entre os principais itens produzidos nacionalmente.

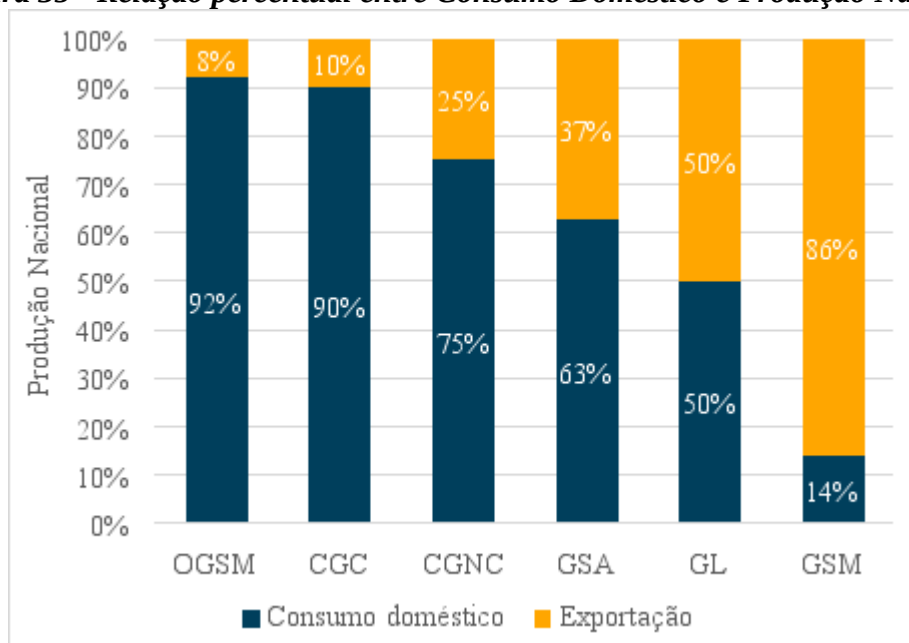
Tabela 2 - Comparativo entre os 17 produtos mais consumidos e os 17 mais produzidos nacionalmente

Principais produtos da produção nacional		Principais produtos do consumo doméstico	
Produtos	%Pn	Produtos	%Cd
Minério de ferro	17%	Outros minerais	12%
Outros minerais	8%	Outros cereais	7%
Soja em grão	8%	Soja em grão	7%
Petroquímicos	7%	Produtos químicos industriais	7%
Outros cereais	5%	Subprodutos do minério de ferro	5%
Produtos químicos industriais	5%	Outros CGC	4%
Subprodutos do minério de ferro	4%	Bebidas exceto cervejas de malte	4%
Milho em grão	3%	Farelos	4%
Outros CGC	3%	Plásticos e suas obras	4%
Metais e suas obras	3%	Minério de ferro	4%
Farelos	3%	Papel	3%
Bebidas exceto cervejas de malte	3%	Metais e suas obras	3%
Outros CGNC	3%	Óleo diesel	3%
Plásticos e suas obras	3%	Milho em grão	3%
Papel	2%	Laticínios	3%
Óleo diesel	2%	Bebidas cervejas de malte	3%
Laticínios	2%	Outros CGNC	3%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

161. É relevante também analisar a proporção de produtos nacionais absorvidos pelo mercado interno. A Figura 35, abaixo, ilustra a distribuição percentual da produção nacional entre as cargas destinadas ao consumo doméstico e à exportação, segmentada por grupos de produto.

Figura 35 - Relação percentual entre Consumo Doméstico e Produção Nacional



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

162. Os grupos de **Outros Granéis Sólidos Minerais e Cargas Gerais** (containerizáveis e não containerizáveis) são os que mais consomem a produção nacional. Em contrapartida, **Granéis Sólidos Minerais**, grupo composto unicamente por **Minério de Ferro**, tem o menor índice de absorção da produção nacional, sugerindo que uma parcela expressiva da produção de **Minério de Ferro** é voltada para a exportação.

163. Sob essa ótica, a Tabela 3, abaixo, mostra o valor percentual de consumo doméstico em relação à produção nacional dos 17 produtos com maior representatividade no consumo doméstico.

Tabela 3 - Relação Consumo Doméstico/Produção Nacional dos principais produtos do consumo doméstico

Principais produtos do consumo doméstico		Relação Consumo Doméstico/Produção Nacional	
Produtos	%Cd	Produtos	%Cd/Pn
Outros minerais	12%	Laticínios	100%
Outros cereais	7%	Bebidas exceto cervejas de malte	99%
Soja em grão	7%	Bebidas cervejas de malte	99%
Produtos químicos industriais	7%	Óleo diesel	99%
Subprodutos do minério de ferro	5%	Outros minerais	97%
Outros CGC	4%	Papel	96%
Bebidas exceto cervejas de malte	4%	Plásticos e suas obras	95%
Farelos	4%	Outros CGC	93%
Plásticos e suas obras	4%	Outros cereais	91%
Minério de ferro	4%	Farelos	89%
Papel	3%	Produtos químicos industriais	81%
Metais e suas obras	3%	Subprodutos do minério de ferro	80%
Óleo diesel	3%	Metais e suas obras	70%
Milho em grão	3%	Outros CGNC	69%
Laticínios	3%	Milho em grão	63%
Bebidas cervejas de malte	3%	Soja em grão	54%
Outros CGNC	3%	Minério de ferro	14%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

164. Neste cenário, observa-se uma mudança na representatividade dos produtos. Entre os 17 produtos mais consumidos internamente, **Outros minerais**, **Bebidas exceto Cervejas de Malte**, **Papel**, **Óleo Diesel**, **Laticínios** e **Bebidas cervejas de malte** (destaque em amarelo) apresentam um índice de consumo doméstico em relação à produção nacional superior a 95%. Ou seja, praticamente tudo que se produz se consome internamente. Contudo, é importante ressaltar que, com exceção de **Outros minerais**, que possui uma parcela de 12%, todos os demais produtos têm uma participação no consumo doméstico inferior a 5% do total consumido.

165. Desta comparação, ao considerar um alto nível de absorção da produção nacional como sendo de 80%, conclui-se que os grupos de **Outros minerais**, **Outros cereais** e **Produtos químicos industriais** (destaque em verde) se destacam em ambas as listas, ou seja, **são produtos com relevância no consumo doméstico e na absorção da produção nacional**.

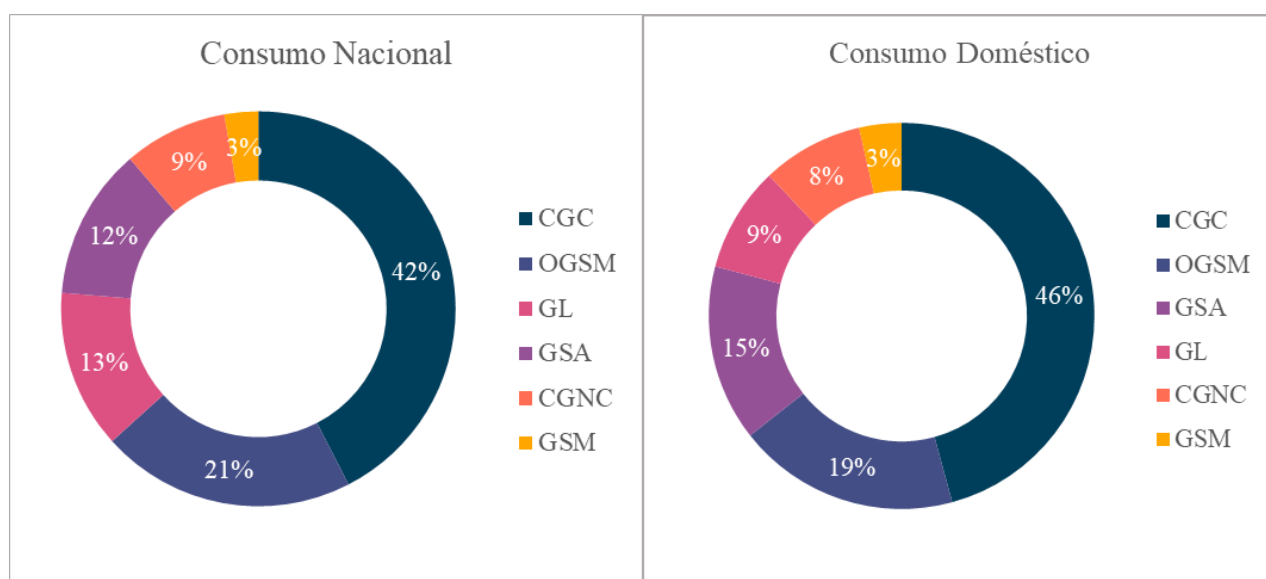
166. Por outro lado, embora a Soja em grão (destaque em vermelho) apresente um elevado percentual no consumo doméstico, essa posição não se mantém ao considerar a absorção da produção nacional. A análise dos dados da Tabela 3, acima, sugere que tanto a produção nacional quanto o consumo doméstico da Soja em grão são relativamente altos em comparação com outros produtos. No entanto, ao avaliar quanto dessa alta produção é absorvida pelo mercado interno, nota-se uma diminuição em sua representatividade.

3.3.2. Cargas Nacionais

167. Esta seção detalha os resultados para o mercado nacional de cargas, que inclui todas as cargas produzidas ou consumidas no país (em outras palavras, considera todos os produtos constantes da matriz O/D). A produção nacional compreende as cargas destinadas ao consumo interno e à exportação, enquanto o consumo nacional é suprido pela produção nacional e pelas importações.

168. Em relação ao consumo nacional, a distribuição percentual dos grupos de produtos (Figura 36) assemelha-se à do consumo doméstico (Figura 32, reproduzida novamente na Figura 36, abaixo), com uma inversão na ordem entre GL e GSA. As cargas gerais totais (containerizáveis ou não) compreendem 51% do consumo nacional.

Figura 36 - Comparativo da distribuição percentual: consumo nacional x consumo doméstico



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

169. Entre os 17 produtos de maior consumo no país, totalizando aproximadamente 80% do consumo total, destaca-se o valor percentual dos grupos de Outros minerais, Produtos químicos industriais e Outros cereais; os mesmos produtos que se sobressaíram no mercado de abastecimento. Além disso, ao comparar os principais produtos do consumo nacional com os do consumo doméstico, identifica-se uma notável semelhança, conforme apresentado na Tabela 4, abaixo, exceto pelos produtos realçados em vermelho, que não apresentam correspondência.

Tabela 4 - Comparativo entre os principais produtos do consumo nacional e do consumo doméstico

Consumo Nacional		Consumo Doméstico	
Produtos	%Cn	Produtos	%Cd
Outros minerais	12%	Outros minerais	12%
Produtos químicos industriais	7%	Outros cereais	7%
Outros cereais	7%	Produtos químicos industriais	7%
Petroquímicos	6%	Soja em Grão	7%
Soja em grão	5%	Subprodutos do minério de ferro	5%
Fertilizantes	5%	Outros CGC	4%
Outros CGC	4%	Bebidas exceto cervejas de malte	4%
Plásticos e suas obras	4%	Farelos	4%
Subprodutos do minério de ferro	4%	Plásticos e suas obras	4%
Óleo diesel	4%	Minério de ferro	4%
Bebidas exceto cervejas de malte	3%	Papel	3%
Metais e suas obras	3%	Metais e suas obras	3%
Outros CGNC	3%	Óleo diesel	3%
Milho em grão	3%	Milho em grão	3%
Farelos	3%	Laticínios	3%
Minério de ferro	3%	Bebidas cervejas de malte	3%
Papel	3%	Outros CGNC	3%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

170. A tabela acima demonstra que Petroquímicos e Fertilizantes têm importância significativa para o consumo nacional, porém não possuem a mesma magnitude no âmbito doméstico, uma vez que não estão listados entre os principais produtos. Observa-se que esses itens ocupam, respectivamente, a quarta e a sexta posição no ranking de consumo nacional. Essa disparidade sugere que esses produtos são predominantemente provenientes do mercado externo, ou seja, são importados. Esta conjectura é corroborada pelos dados de importação/exportação obtidos através das relações de origem e destino, revelando que Petroquímicos e Fertilizantes são, respectivamente, o primeiro e o segundo produto mais importado.

3.4. Principais regiões produtoras e consumidoras (Cargas Domésticas e Nacionais)

171. Nesta seção identifica-se as regiões produtoras e consumidoras dos três produtos mais significativos para o **mercado de abastecimento**, a saber: Outros minerais, Outros cereais e Produtos químicos industriais.

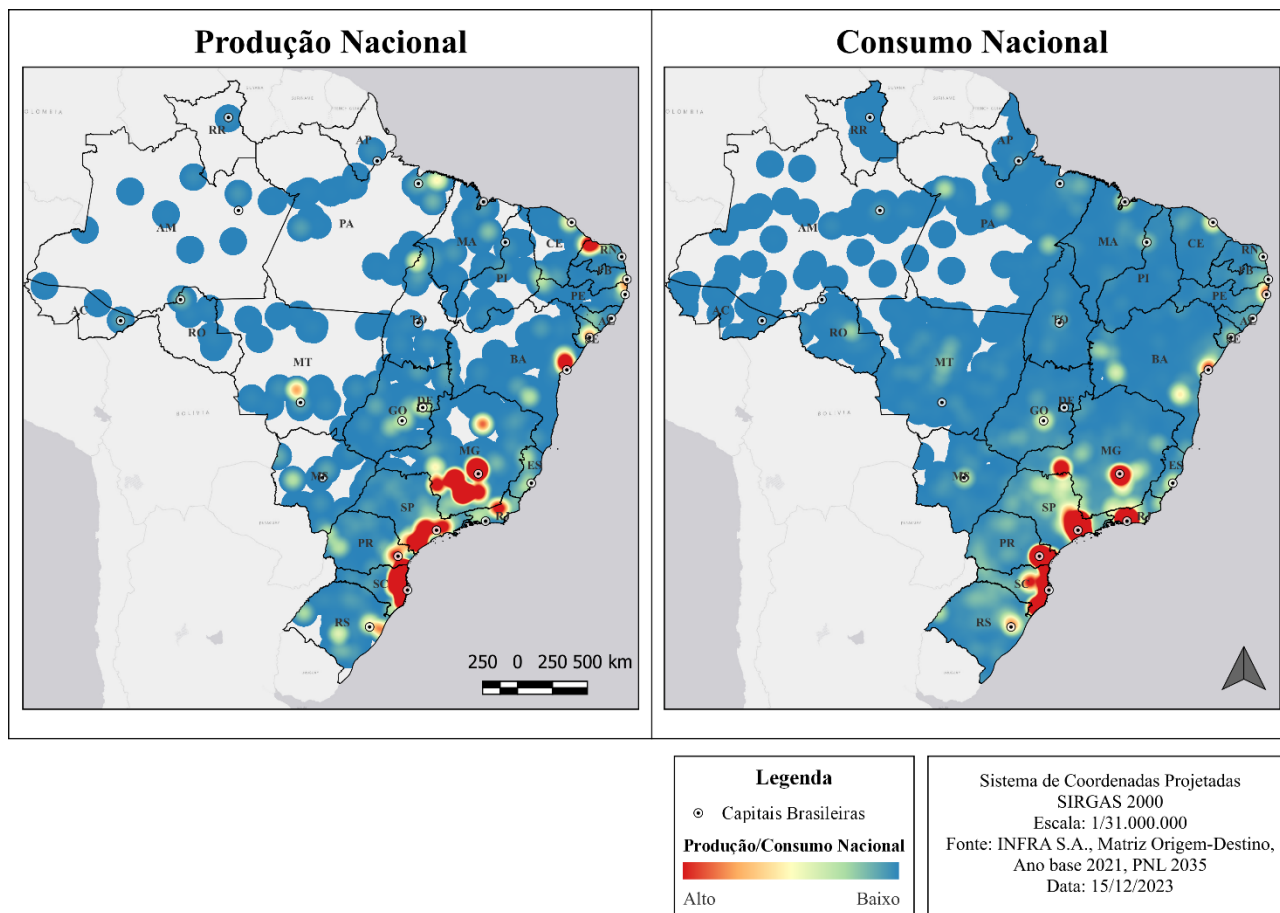
172. Para tanto, destaca-se que as distâncias entre as zonas de tráfego calculadas e apresentadas a seguir são distâncias geodésicas lineares, ou seja, representam as menores distâncias em linha reta que conectam essas duas zonas. Dessa forma, é relevante notar que tais cálculos não refletem precisamente a distância percorrida pela carga, servindo apenas como um referencial.

3.4.1. Outros minerais

173. A Figura 37, abaixo, representa a distribuição da produção e do consumo nacionais de Outros minerais no território brasileiro. Destaca-se a concentração das maiores produções e

consumos (áreas em vermelho) nas regiões Sul e Sudeste, com pontos relevantes também no litoral nordestino.

Figura 37 - Mapa de Kernel da produção e consumo nacionais de Outros minerais



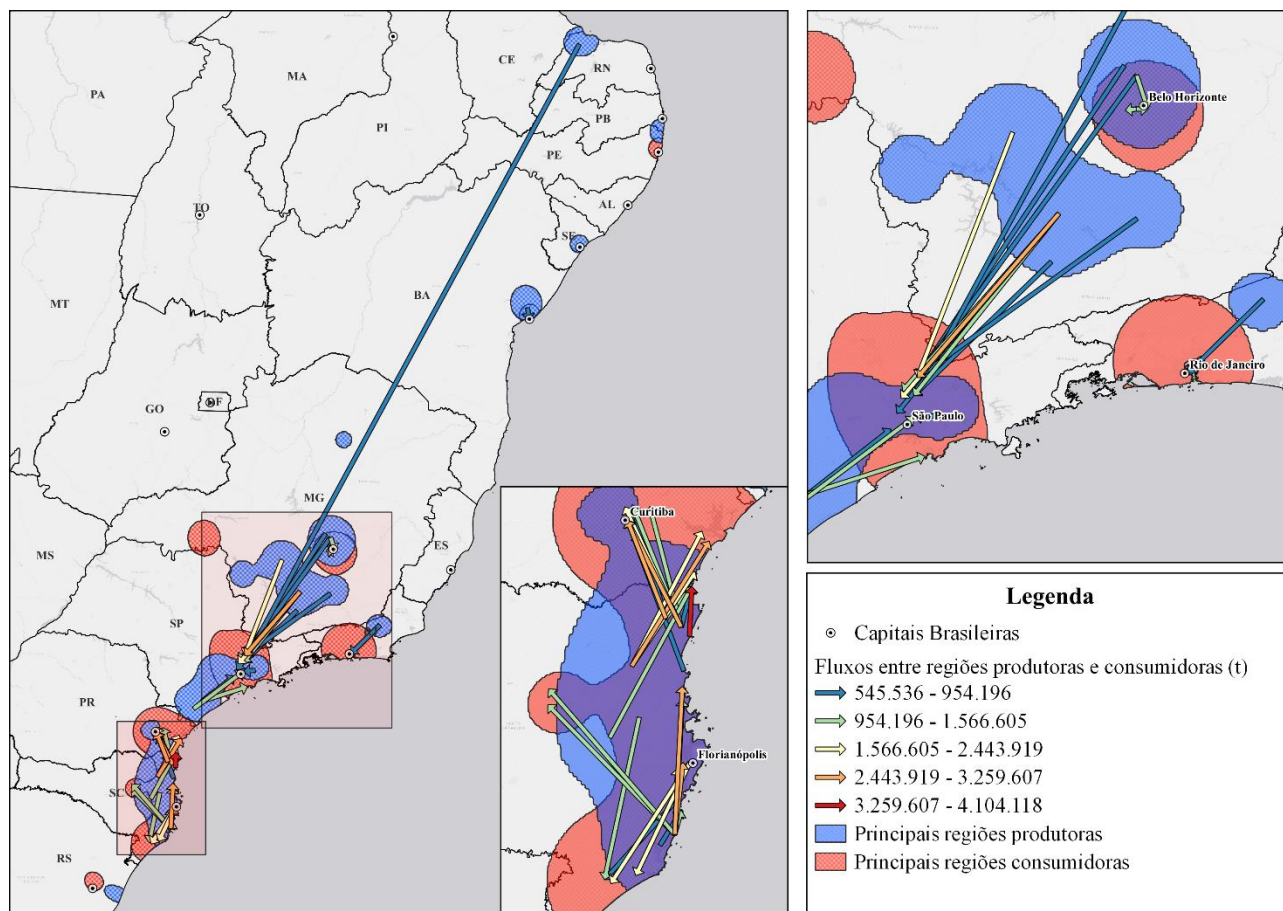
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

174. Com base nos mapas acima, as regiões destacadas em vermelho foram delineadas na Figura 38, abaixo, representando as localidades onde a produção e o consumo nacionais atingiram níveis elevados. Adicionalmente, foram identificados os fluxos de transporte existentes entre as cidades inseridas nessas áreas em destaque.

175. Existem interseções notáveis entre as principais regiões produtoras e consumidoras, como evidenciado na área próxima a Belo Horizonte/MG e nas regiões de Curitiba/PR e Florianópolis/SC. Das 49 rotas identificadas, as quantidades mais expressivas são transportadas na região Sul, entre Santa Catarina e Paraná, além das rotas conectando Belo Horizonte/BH e São Paulo/SP. Uma única rota conecta a região Nordeste às áreas de maior consumo, ligando Mossoró/RN a Extrema/MG.

176. Dentre os destaques, as rotas mais distantes incluem Mossoró/RN - Extrema/MG, com uma distância superior a 2.000 km, Sete Lagoas/MG - Atibaia/SP e Matozinhos/MG - Atibaia/SP, ambas com cerca de 470 km.

Figura 38 - Mapa de fluxos de Outros minerais: conexões entre principais regiões produtoras e consumidoras

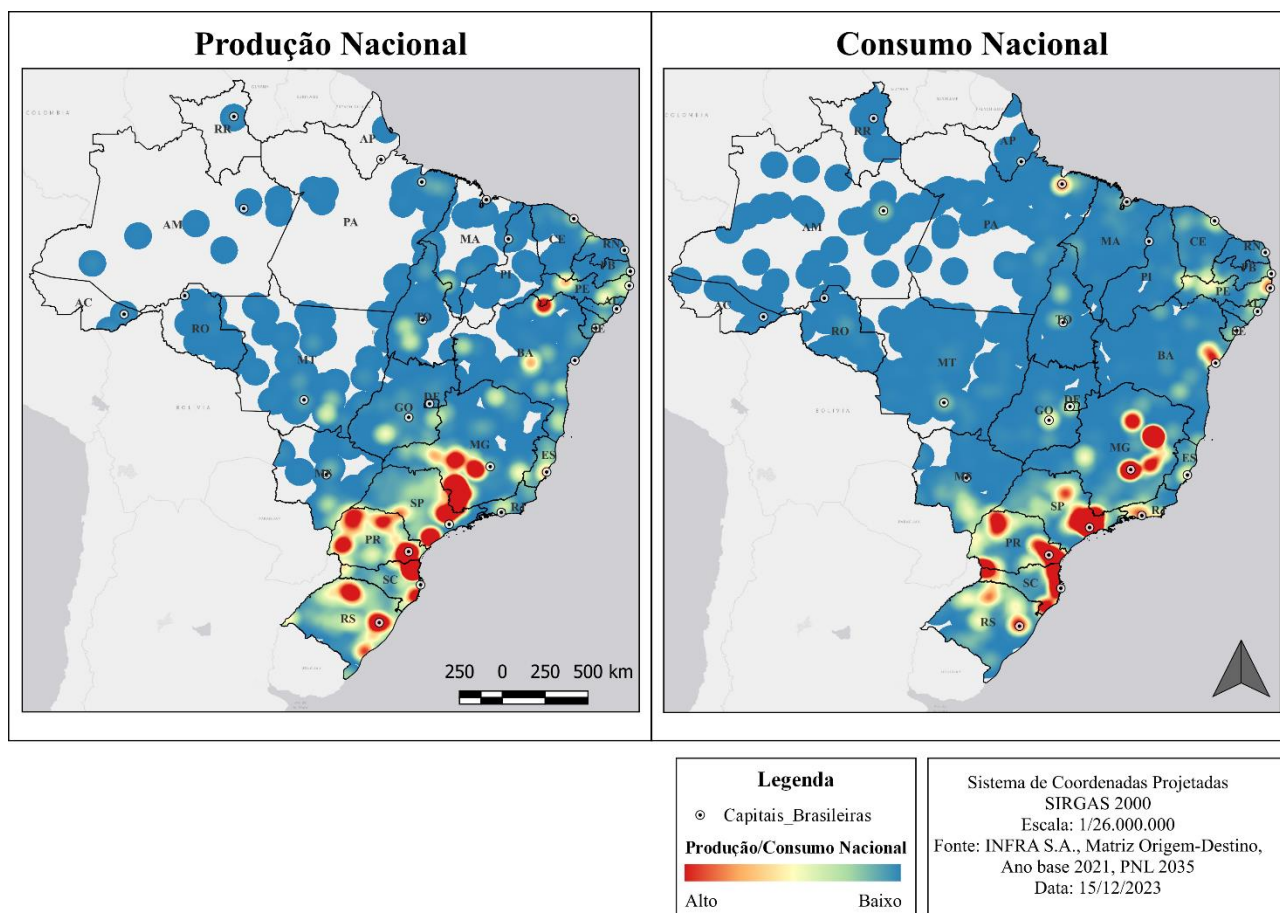


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

3.4.2. Outros cereais

177. A Figura 39, abaixo, mostra que as regiões com maiores produção e consumo de Outros cereais também estão concentradas na região Sul e Sudeste do país. Há ainda alguns pontos em destaque de produção e consumo na Bahia e em Pernambuco, além de outro ponto de consumo no Pará.

Figura 39 - Mapa de Kernel da produção e consumo nacionais de Outros cereais

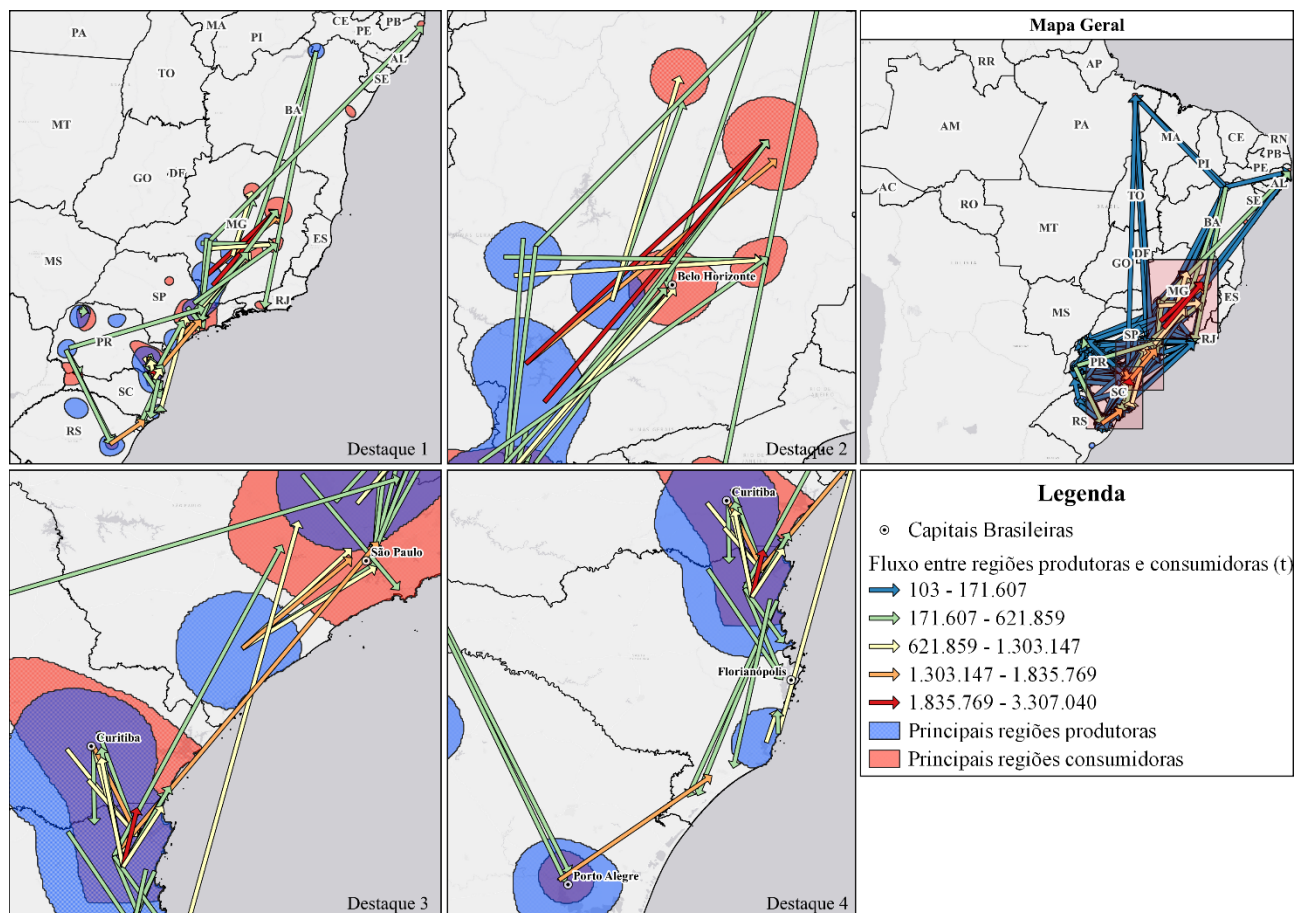


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

178. A Figura 40, abaixo, evidencia um número significativo de movimentações de Outros Cereais entre as principais regiões de produção e consumo. Foram identificados 931 fluxos de transporte entre as zonas de tráfego de alta produção e consumo, conforme representado no Mapa Geral da Figura 40. Destes, 873 fluxos foram categorizados como de baixa quantidade de carga (indicados pela seta azul).

179. Ao excluir essa categoria de baixa quantidade de carga, observa-se que permanecem apenas 3 rotas relacionadas à região Nordeste: duas com origem na Bahia e uma com destino a Pernambuco. Esses destaques reforçam a compreensão de que as maiores quantidades de cargas transportadas se concentram predominantemente entre as regiões Sul e Sudeste. O Destaque 2, por exemplo, ilustra o transporte de grandes quantidades de Outros Cereais dentro de Minas Gerais, do sul do estado para a região central. Os Destaques 3 e 4, por sua vez, indicam outros fluxos de carga significativos nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Figura 40 - Mapa de fluxos de Outros cereais: conexões entre principais regiões produtoras e consumidoras



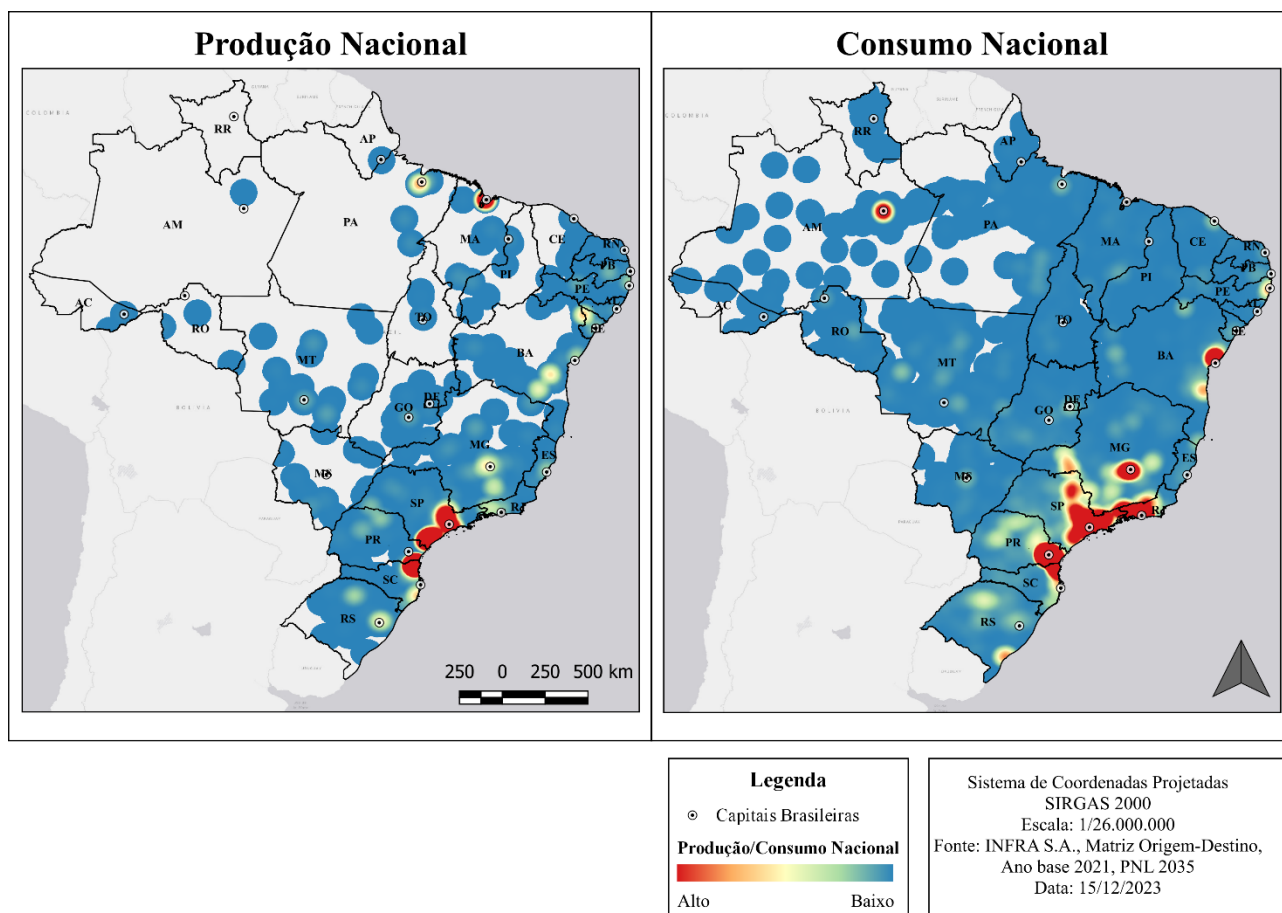
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

180. Dos fluxos com a carga mais substancial (indicados pelas setas vermelha e laranja), três se destacam por envolverem cidades distantes mais de 500 km entre si, com três delas situadas no estado de Minas Gerais: Conceição da Aparecida/MG - Capelinha/MG, Machado/MG - Capelinha/MG e Conceição da Aparecida/MG - Água Boa/MG.

3.4.3. Produtos químicos industriais

181. A Figura 41, abaixo, demonstra que a produção e consumo de Produtos químicos industriais estão mais concentrados geograficamente que os demais produtos analisados. Há novamente uma concentração da produção e consumo na região Sul e Sudeste. Destaca-se, entretanto, um polo de produção no Maranhão e no Pará, assim como polos de consumo no Amazonas e na Bahia.

Figura 41 - Mapa de Kernel da produção e consumo nacionais de Produtos químicos industriais

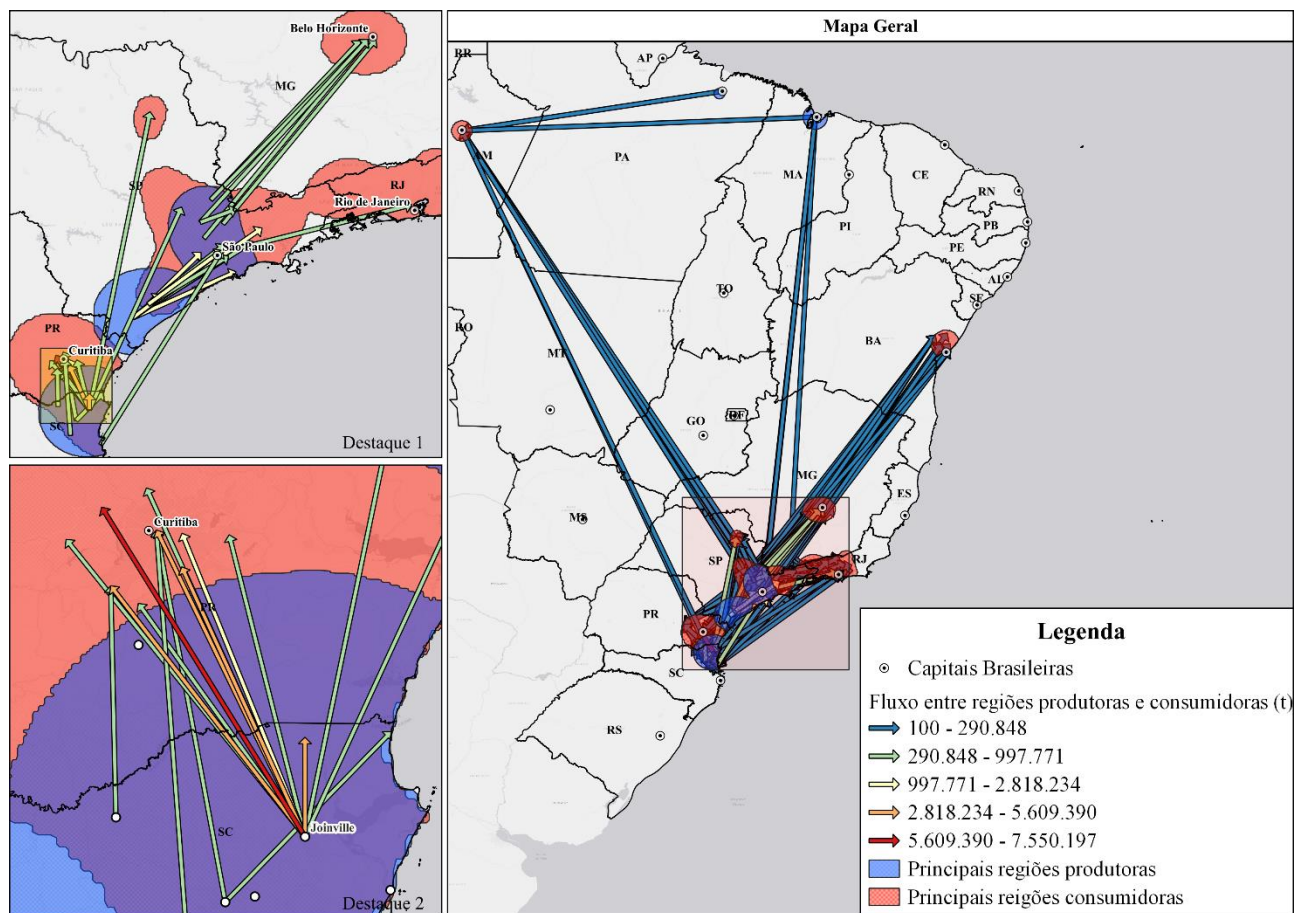


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

182. Assim como ocorre com Outros Cereais, observa-se uma considerável quantidade de fluxos entre as principais regiões de produção e consumo, totalizando 1.288 rotas. Dentre essas, 1.251 representam fluxos de baixa carga transportada, destacados pela seta azul. Ao analisar o Destaque 1 na Figura 42, abaixo, onde os fluxos de baixa carga foram omitidos, é possível perceber que o transporte de maior volume ocorre predominantemente dentro do estado de São Paulo, entre São Paulo e Minas Gerais, e entre Santa Catarina e Paraná.

183. Conforme evidenciado no Destaque 2 da Figura 42, abaixo, a cidade de Joinville/SC destaca-se na produção de Produtos Químicos Industriais, sendo o ponto de origem de diversos fluxos de transporte que envolvem grandes quantidades de carga. A análise desse destaque revela que os fluxos com a carga mais substancial ocorrem em distâncias inferiores a 200 km. Notavelmente, os fluxos cuja distância é superior a 400 km situam-se entre a categoria de carga intermediária (indicada pela seta amarela) e a categoria mais baixa (seta azul), indicando que, em geral, as rotas com maiores distâncias tendem a transportar menores quantidades de carga.

Figura 42 - Mapa de fluxos de Produtos químicos industriais: conexões entre principais regiões produtoras e consumidoras



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

3.4.4. Conclusão

184. As análises das distribuições de produção e consumo de Outros Minerais, Outros Cereais e Produtos Químicos Industriais destacam padrões geográficos compartilhados, com uma notável concentração nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

185. Para os Outros Minerais, a predominância nas regiões Sul e Sudeste é evidente, com movimentações expressivas entre Santa Catarina e Paraná, além das rotas estratégicas conectando Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP. A rota de longa distância entre Mossoró/RN e Extrema/MG destaca a complexidade das movimentações.

186. No caso dos Outros Cereais, a concentração em regiões Sul e Sudeste é reforçada, com Minas Gerais desempenhando um papel central nas movimentações internas e inter-regionais. A exclusão dos fluxos de baixa carga destaca a intensidade dessas trocas, principalmente nas regiões Sul e Sudeste.

187. Para os Produtos Químicos Industriais, a forte concentração nas regiões Sul e Sudeste persiste, com polos notáveis no Maranhão, Pará, Amazonas e Bahia. A cidade de Joinville/SC destaca-se como um ponto crucial de origem para grandes fluxos de transporte. A observação das distâncias de transporte revela uma tendência geral de que rotas mais longas frequentemente transportam quantidades menores de carga, com exceções notáveis em Minas Gerais.

188. Assim, embora haja nuances específicas para cada produto, a análise global sugere que os padrões geográficos comuns prevalecem, com uma concentração expressiva nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

189. Esses padrões suscitam questionamentos sobre as acentuadas desigualdades regionais no país. É observado que as principais movimentações de cargas, sejam domésticas ou de exportação, se concentram nas regiões mais desenvolvidas. No entanto, ao considerar o abastecimento interno, é possível perceber que as necessidades básicas da população são semelhantes, independentemente da região em que residam. Além disso, é evidente que o transporte é frequentemente necessário. Idealmente, os polos produtores e consumidores deveriam coincidir, o que eliminaria a necessidade de gastos com transporte, reduzindo o custo dos produtos. Portanto, observa-se, nos exemplos apresentados nesta seção, uma relação inversa entre volume transportado e distância percorrida.

190. É pertinente refletir sobre a otimização das potencialidades produtivas regionais para atender às demandas locais de forma mais econômica. Isso implica promover uma diversificação da produção em áreas menos desenvolvidas, visando a redução dos custos de transporte. Vale ressaltar que essa análise foca na eficiência do transporte, considerando variáveis econômicas como o custo de produção versus o custo do transporte em regiões distantes.

191. Imaginando que nem todos os produtos sejam passíveis de serem produzidos próximos de seus núcleos de consumo, ou seja, que as regiões não sejam autossuficientes, é necessário que haja uma ligação eficiente entre as regiões para que as desigualdades entre elas sejam minimizadas. Essas ligações devem considerar o perfil das cargas movimentadas e as distâncias percorridas, para que a infraestrutura adequada seja planejada e implementada.

3.5. Principais origens e destinos (cargas domésticas e nacionais)

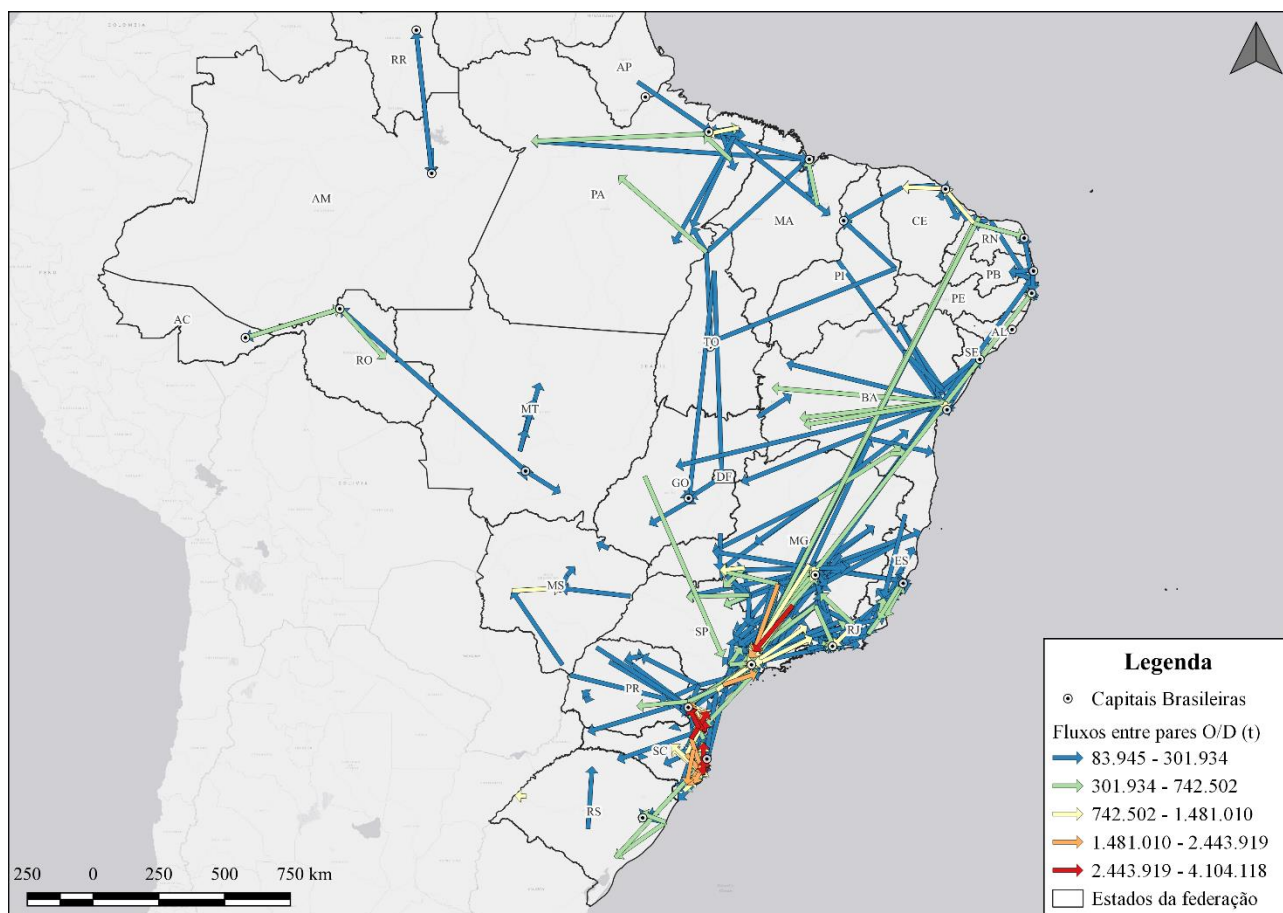
192. Nesta seção identifica-se as principais origens e destinos dos três produtos mais significativos para o **mercado de abastecimento**, a saber: Outros minerais, Outros cereais e Produtos químicos industriais (os mesmos produtos apresentados na seção anterior).

193. Para uma melhor visualização dos fluxos, o critério adotado para desenvolvimento das análises deste tópico foram os 500 pares O/D entre cidades nacionais que movimentam a maior quantidade de carga transportada.

3.5.1. Outros minerais

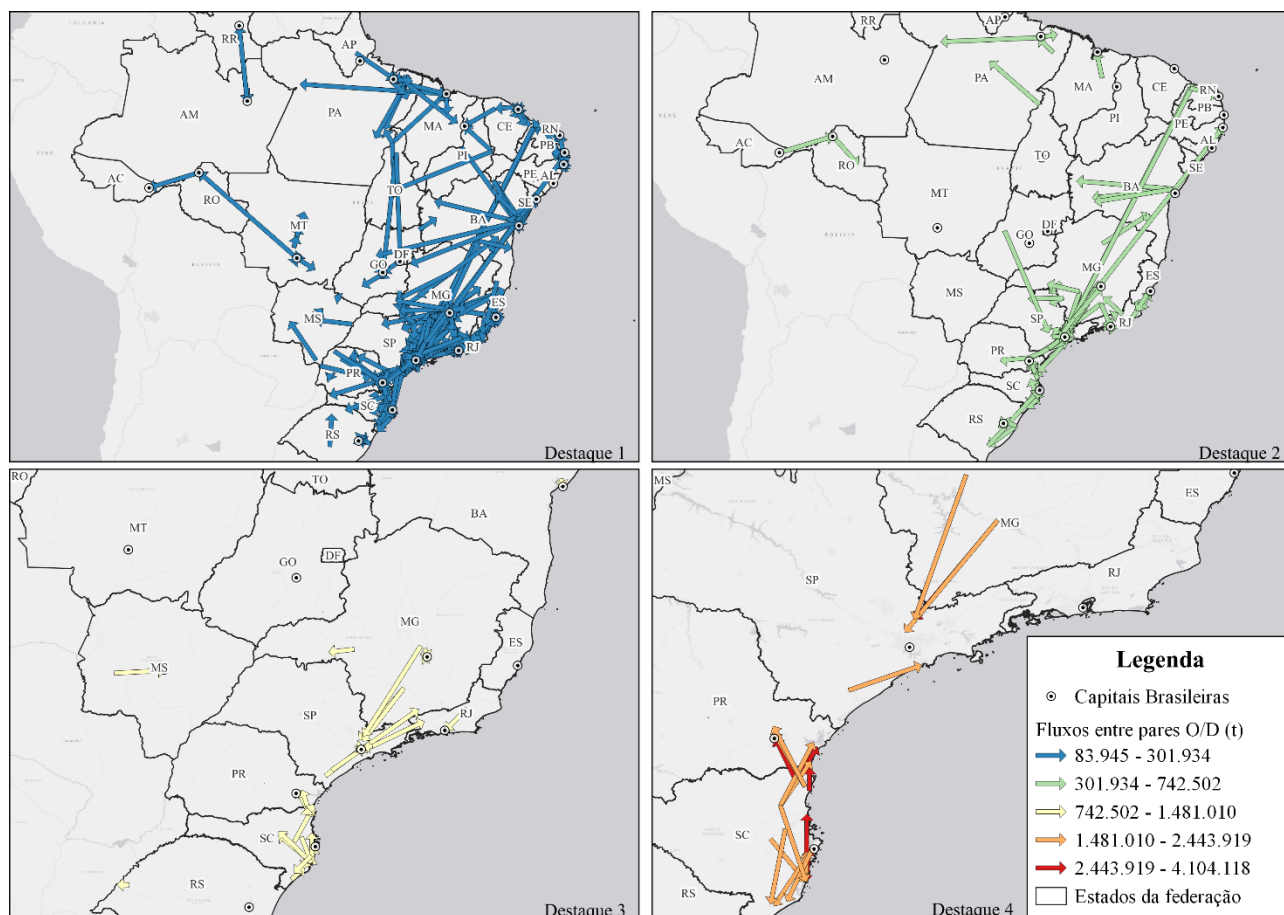
194. A Figura 43, abaixo, ilustra os fluxos de transporte com maior quantidade de carga de Outros minerais entre as cidades brasileiras. Inicialmente, é notável visualmente que os fluxos de maior distância tendem a ter uma menor quantidade de carga. Observa-se novamente uma concentração significativa de transporte nas regiões Sul e Sudeste, o que era esperado, considerando que essas regiões abrigam as principais cidades produtoras e consumidoras desse produto, conforme discutido anteriormente.

Figura 43 - Mapa de fluxo de transporte (Outros minerais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

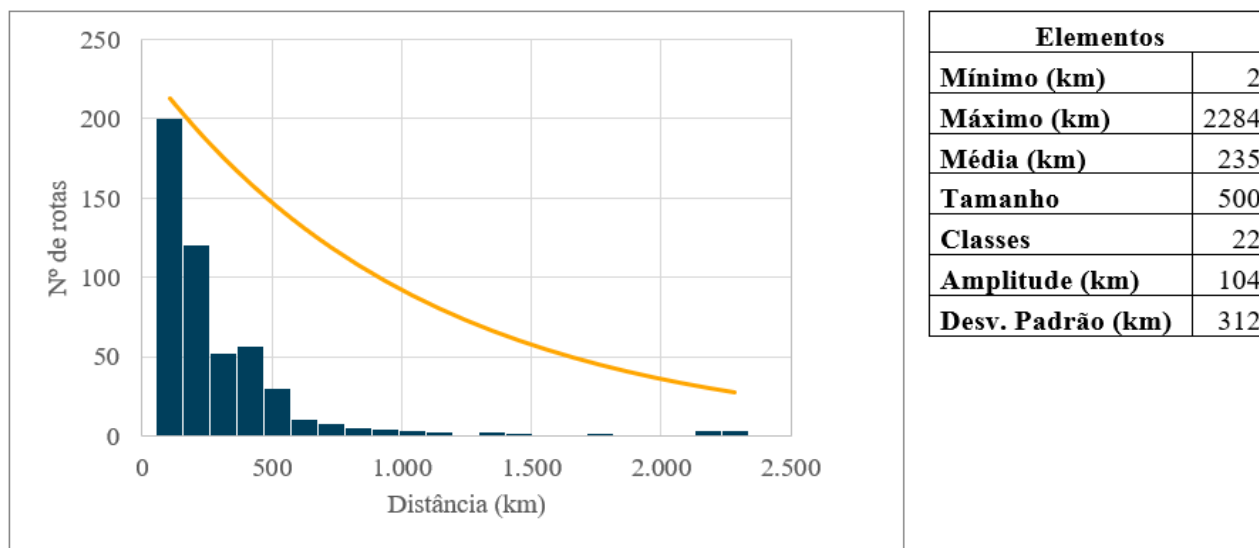
195. Para categorizar e analisar os fluxos, a Figura 44, abaixo, apresenta quatro destaques significativos. No Destaque 1, são identificadas 372 rotas, caracterizadas por quantidades de carga na faixa de 83.945 a 301.934 t. Notavelmente, mais da metade das rotas selecionadas se enquadram nessa categoria específica. Por sua vez, o Destaque 2 engloba 72 rotas, cuja quantidade de carga varia de 301.934 a 742.502 t. No Destaque 3, estão as 35 rotas com quantidade de carga entre 742.502 e 1.481.010 t. Por fim, o Destaque 4 representa as 21 rotas com quantidade de carga superior a 1.481.010 t. Essa segmentação detalhada proporciona uma visão abrangente dos diferentes padrões de transporte, permitindo uma compreensão mais profunda da dinâmica envolvida.

Figura 44 - Detalhes do Mapa de fluxo de transporte (Outros minerais)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

196. A Figura 45, abaixo, destaca os principais elementos relacionados à distribuição das distâncias dos pares O/D analisados. Observa-se que o gráfico de distribuição se assemelha a uma curva exponencial (representada pela curva laranja), indicando que a maioria dos pares O/D apresenta distâncias relativamente curtas entre si. A média calculada para esses valores é de 235 km, com um desvio padrão de 312 km. Isso indica uma considerável dispersão nos valores encontrados, indicando que as distâncias entre os pares O/D analisados variam significativamente. Essa conclusão torna-se evidente ao se observar os valores mínimo e máximo das distâncias encontradas, os quais são 2 km e 2.284 km, respectivamente.

Figura 45 - Distribuição de frequência das distâncias entre pares O/D (Outros minerais)

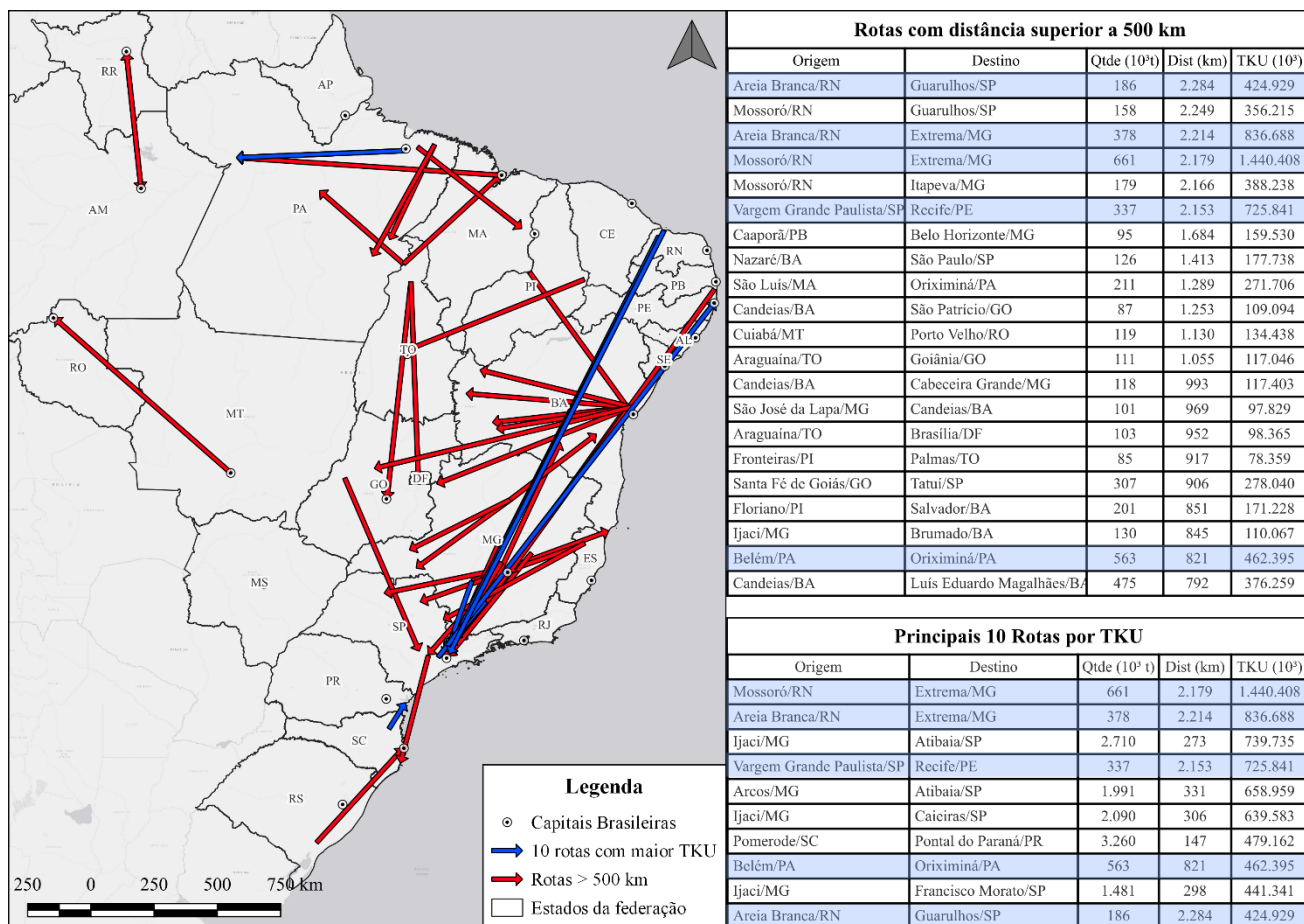


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

197. É relevante atentar-se para as rotas que ultrapassam 500 km, ilustradas na Figura 46, abaixo, revelando a interligação entre áreas geográficas distintas, como Nordeste e Sudeste. Destacam-se rotas como Mossoró/RN para Extrema/MG e Areia Branca/RN para Guarulhos/SP pela quantidade significativa de carga transportada, demonstrando a importância dessas conexões inter-regionais. Essas rotas variam em distância, desde itinerários menores, como Candeias/BA - Correntina/BA (666 km), até trajetos mais extensos, exemplificados por Mossoró/RN - Extrema/MG (2.179 km).

198. Os dados das dez principais rotas, considerando-se a produção de transporte em TKU, apresentados na Figura 46, corroboram essas observações. A rota Mossoró/RN - Extrema/MG apresenta-se como líder produção de transporte, indicando um volume razoável de carga movimentada em relação a uma grande distância percorrida. Adicionalmente, destaca-se a importância de rotas como Areia Branca/RN - Extrema/MG e Ijaci/MG - Atibaia/SP, que apresentam TKUs notáveis.

Figura 46 - Mapa das rotas com distância superior a 500km e dez principais rotas por TKU (Outros minerais)

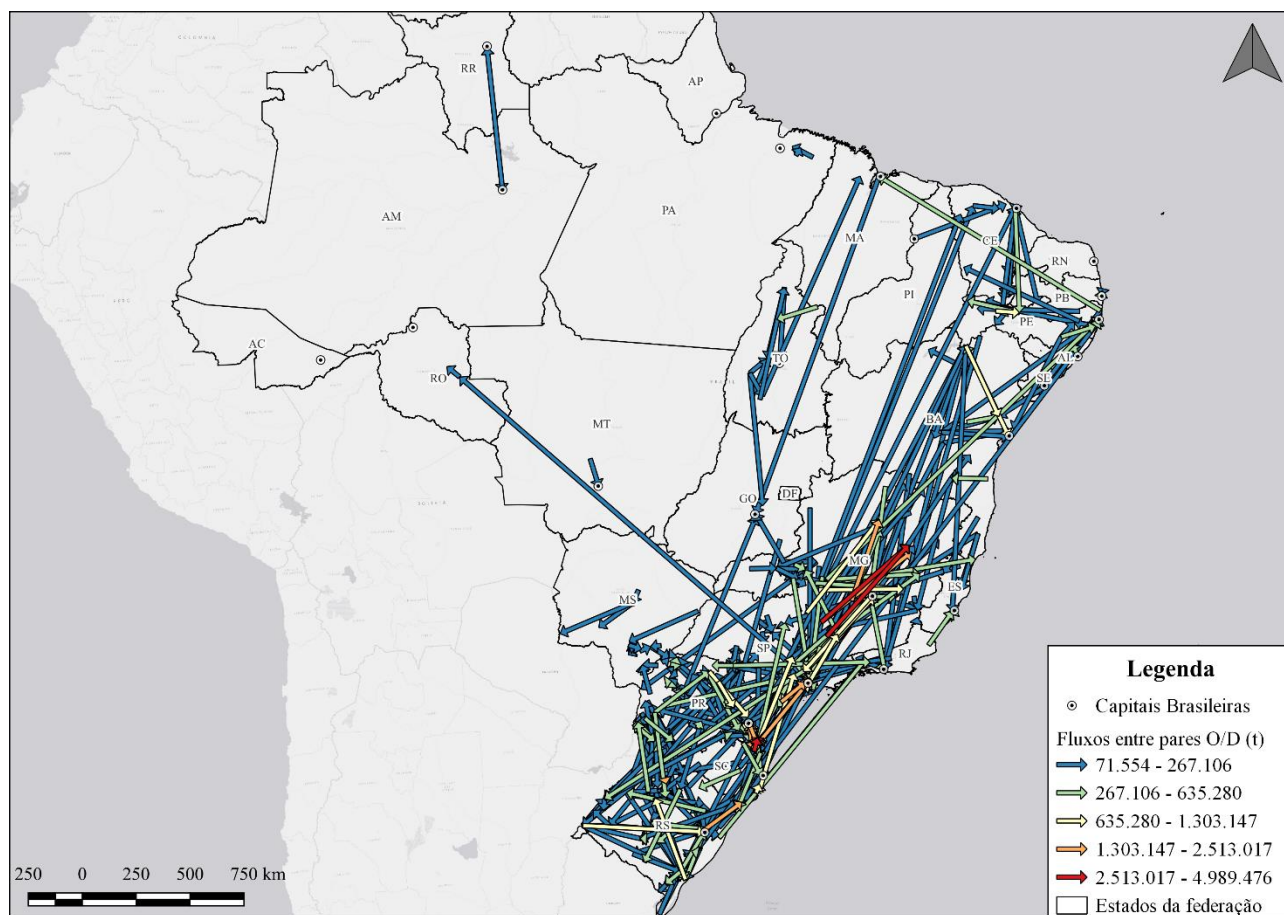


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

3.5.2. Outros cereais

199. A partir da Figura 47, abaixo, é possível observar que o fluxo de transporte de Outros Cereais abrange todas as regiões do país, destacando-se principalmente aqueles com menor quantidade de carga. A concentração predominante dos fluxos ocorre nas regiões Sul e Sudeste, com algumas rotas interligando essas áreas às regiões Nordeste.

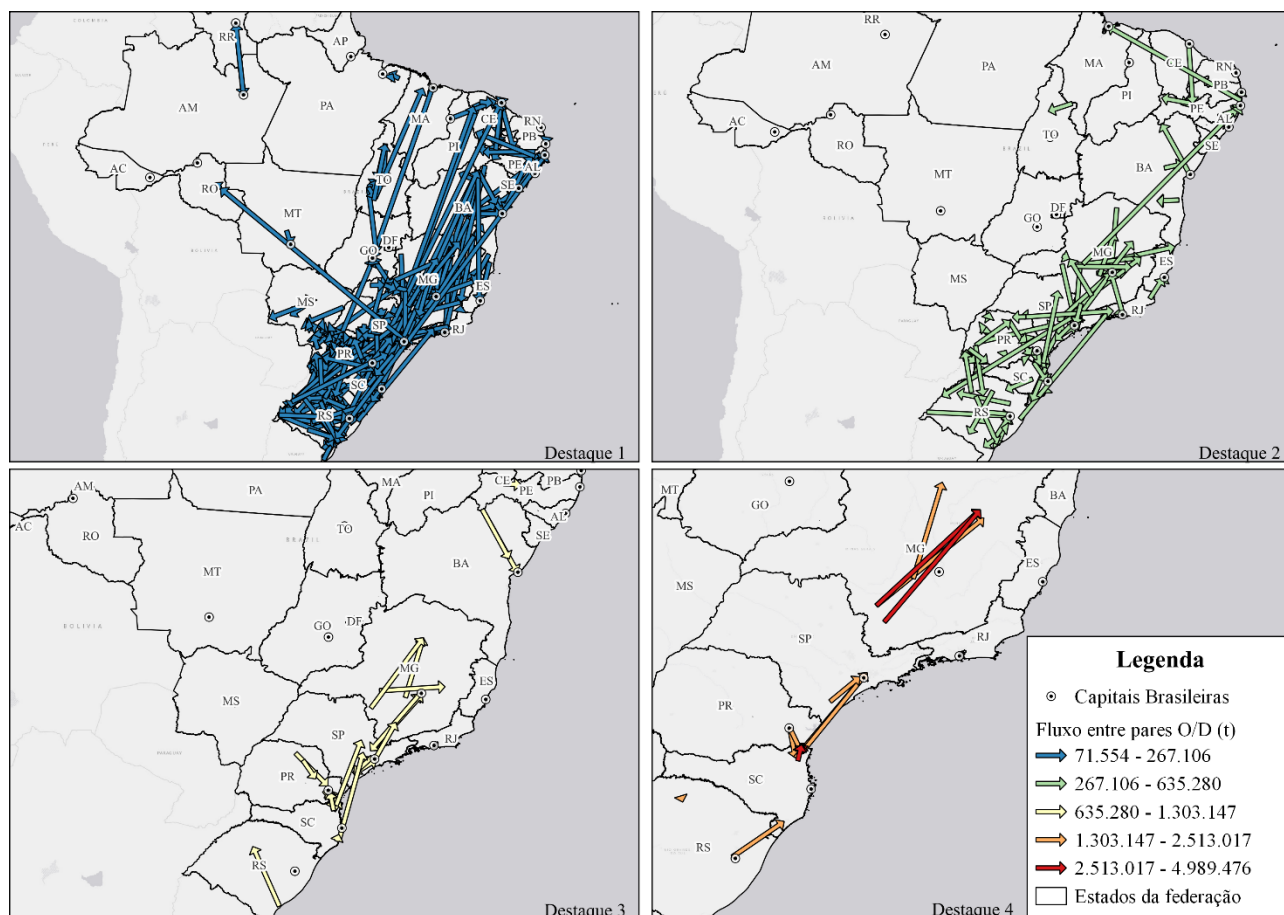
Figura 47 - Mapa de fluxo de transporte (Outros cereais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

200. No Destaque 1 da Figura 48, abaixo, são apresentadas as 363 rotas que compõem a categoria de fluxos com menor volume de carga transportada. Essa categoria destaca-se como a maior em termos de rotas, abrangendo mais da metade dos fluxos analisados. Por outro lado, os fluxos caracterizados pela maior quantidade de carga (Destaque 4, Figura 48) totalizam treze rotas, notavelmente localizadas dentro de Santa Catarina e Minas Gerais. Vale ressaltar que, dentre esses estados, Minas Gerais se destaca pela extensão percorrida, superando 500 km. As categorias intermediárias, indicadas por setas verdes e amarelas, englobam, respectivamente, 98 e 26 rotas.

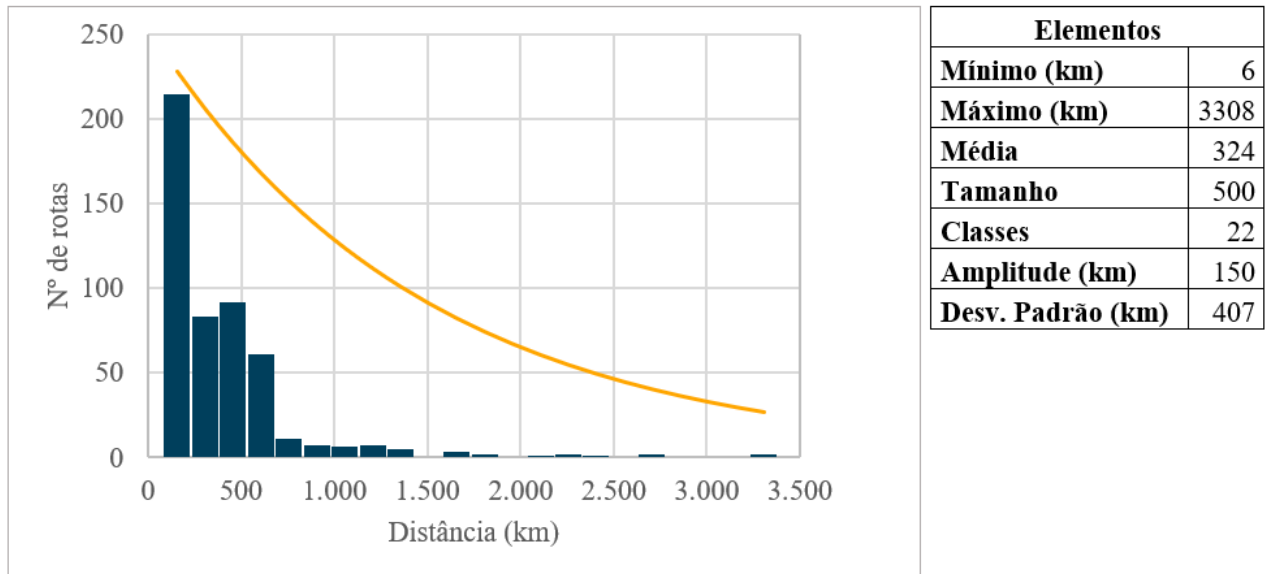
Figura 48 - Detalhes do Mapa de fluxo de transporte (Outros cereais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

201. Ao analisar a distribuição dessas distâncias, percebe-se um padrão semelhante ao encontrado para Outros Minerais. O histograma apresentado na Figura 49, abaixo, indica uma concentração de rotas abaixo de 750 km de distância, aproximando-se de uma distribuição exponencial. A média calculada para esses valores é de 324 km, com um desvio padrão de 407 km. Mais uma vez, nota-se uma significativa dispersão de valores, corroborando a variedade de extensão dessas rotas analisadas. Observa-se, novamente, valores mínimo e máximo distantes entre si (6 km e 3.308 km, respectivamente), reforçando as conclusões obtidas.

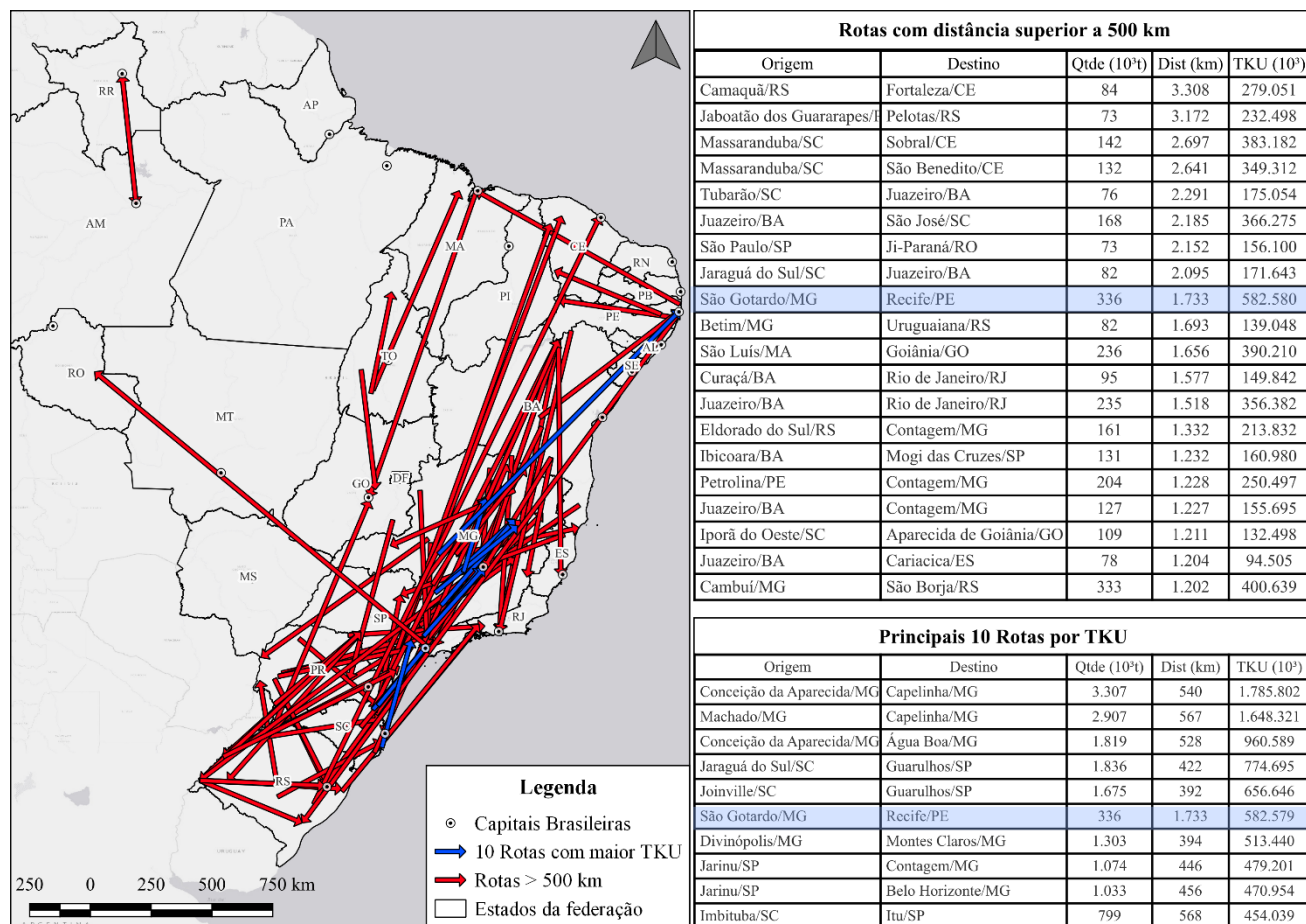
Figura 49 - Distribuição de frequência das distâncias entre pares O/D (Outros cereais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

202. Sob a ótica dos fluxos com distância superior a 500 km e das principais rotas por TKU (Figura 50, abaixo), observam-se rotas de destaque, como aquelas com origem em Massaranduba/SC e destino a cidades do Ceará (Sobral e São Benedito), distâncias superiores a 2.000 km e quantidade de carga transportada acima de 130.000 t. Outra rota em destaque é São Gotardo/MG - Recife/PE, com aproximadamente 1.733 km de distância e cerca de 336.168 t de carga transportada, perfazendo 582 milhões de toneladas-quilômetro-útil.

Figura 50 - Mapa das rotas com distância superior a 500km e 10 principais rotas por TKU (Outros cereais)



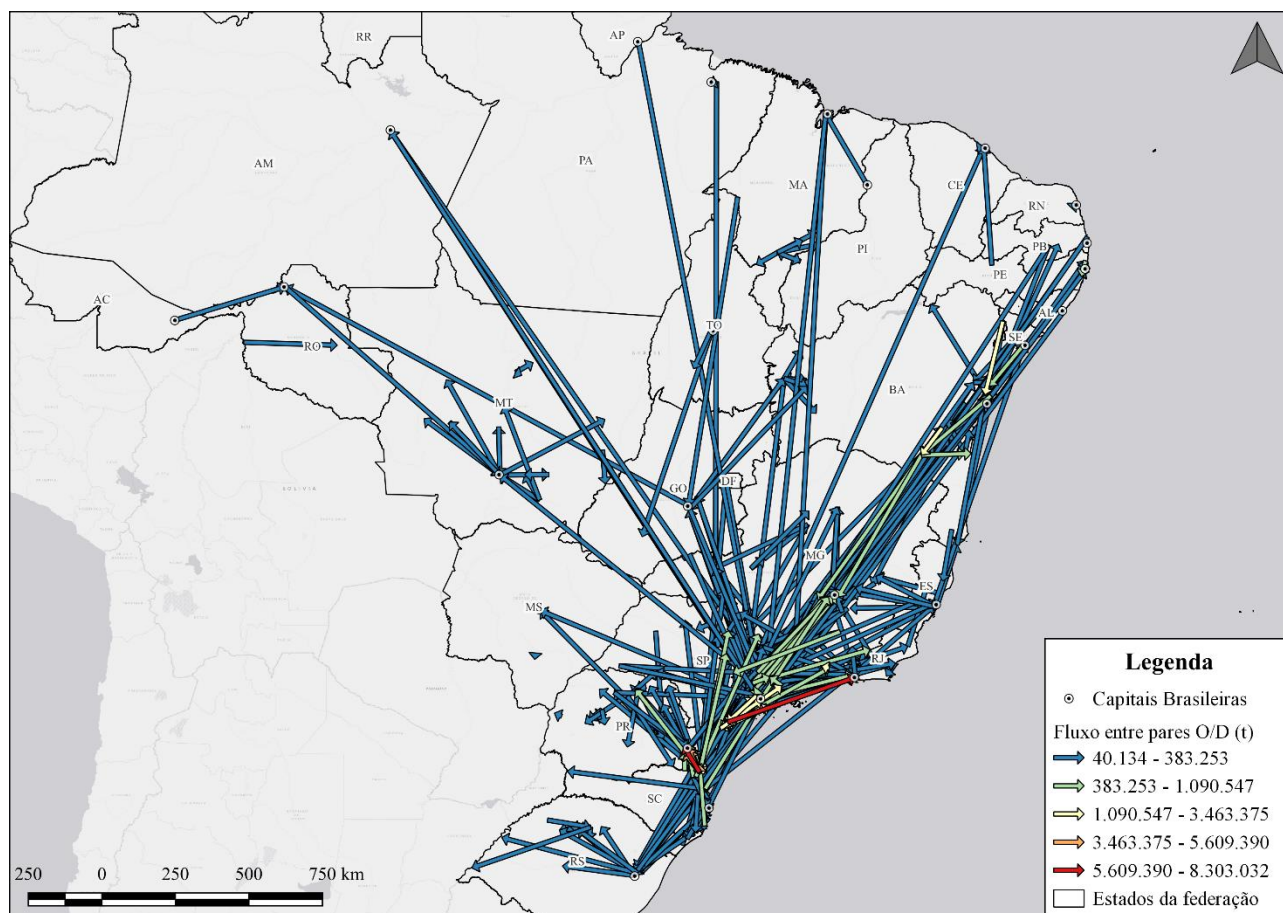
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

203. As rotas Conceição da Aparecida/MG - Capelinha/MG e Machado/MG - Capelinha/MG, apesar de apresentarem distância percorrida relativamente média (540 km e 567 km, respectivamente), destacam-se como algumas das mais significativas em termos de TKU. Essas observações corroboram as análises já realizadas, donde se concluiu que essas cidades estão estrategicamente localizadas nas principais regiões de produção e consumo de Outros cereais. Nota-se ainda que as dez rotas com maior TKU percorrem o território brasileiro no sentido Sul-Sudeste-Nordeste, sugerindo a existência de um possível corredor de transporte para esse tipo de produto.

3.5.3. Produtos químicos industriais

204. Conforme evidenciado na Figura 51, abaixo, observa-se novamente uma concentração significativa de fluxos nas regiões Sul e Sudeste, contudo, em comparação com outros produtos, nota-se uma presença mais marcante de fluxos envolvendo a região Norte. Além disso, a quantidade de fluxos categorizados como de menor volume de carga transportada é notavelmente maior para este grupo de produtos do que para os demais produtos analisados.

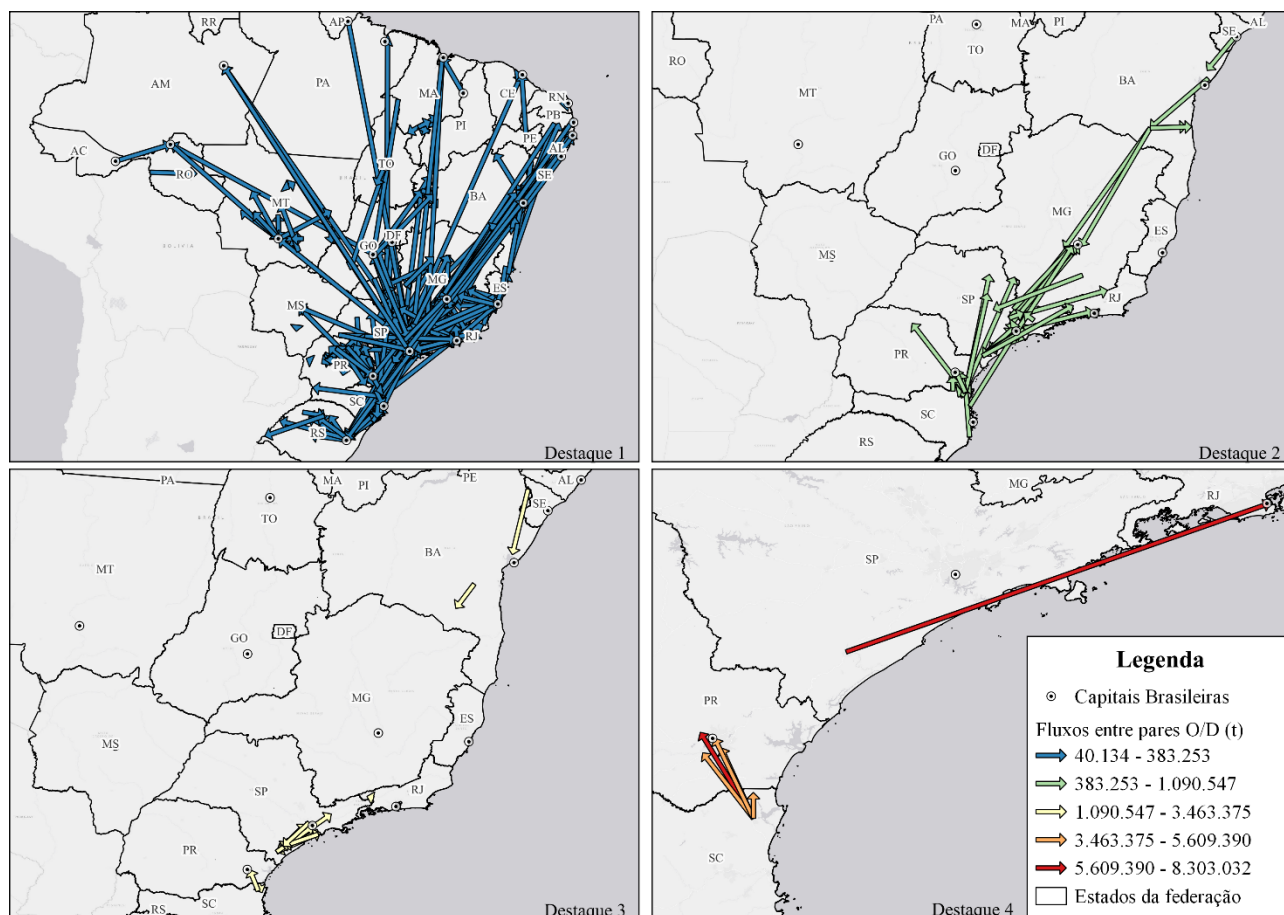
Figura 51 - Mapa de fluxo de transporte (Produtos químicos industriais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

205. No Destaque 1 da Figura 52, abaixo, são apresentadas as 435 rotas classificadas como fluxos de menor quantidade de carga transportada. No Destaque 2 (Figura 52), ressalta-se um potencial corredor de transporte originado em Sergipe, atravessando a Bahia e com destino a Minas Gerais e São Paulo. Na categoria de fluxos de maior quantidade de carga transportada, representada pelo Destaque 4 (Figura 52), observam-se seis rotas concentradas nas regiões Sul e Sudeste. As categorias intermediárias, indicadas em verde e amarelo, compreendem 44 e 15 rotas, respectivamente.

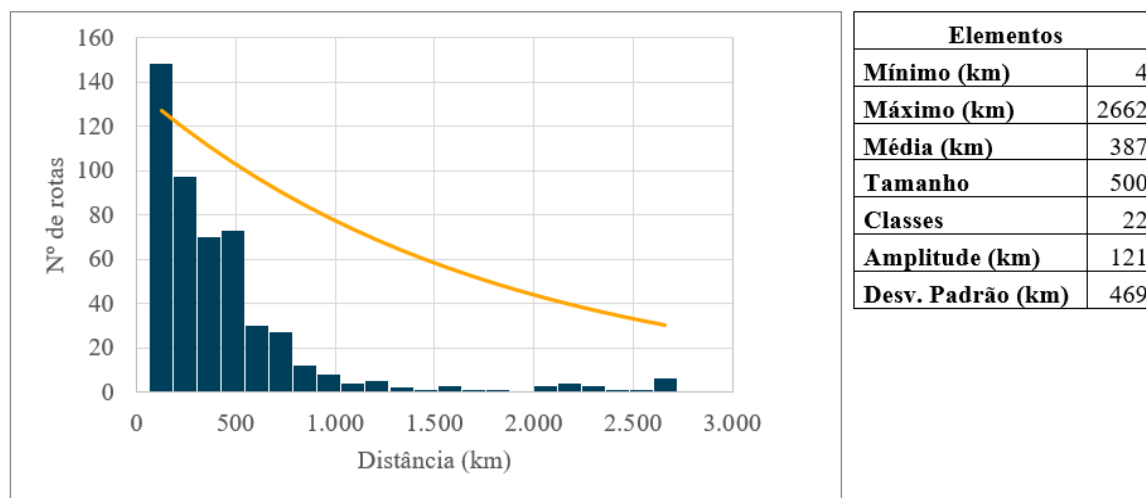
Figura 52 - Detalhes do Mapa de fluxo de transporte (Produtos químicos industriais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

206. Ao observar a Figura 53, abaixo, constata-se um padrão semelhante nas distâncias em comparação com os produtos analisados anteriormente. Há uma concentração maior de rotas em distâncias menores, especificamente abaixo de 600 km. Novamente, evidencia-se uma notável dispersão nessas distâncias, com uma média calculada de 387 km e um desvio padrão de 469 km. Os valores mínimo e máximo, mais uma vez, revelam uma considerável diferença entre si.

Figura 53 - Distribuição de frequência das distâncias entre pares O/D (Produtos químicos industriais)

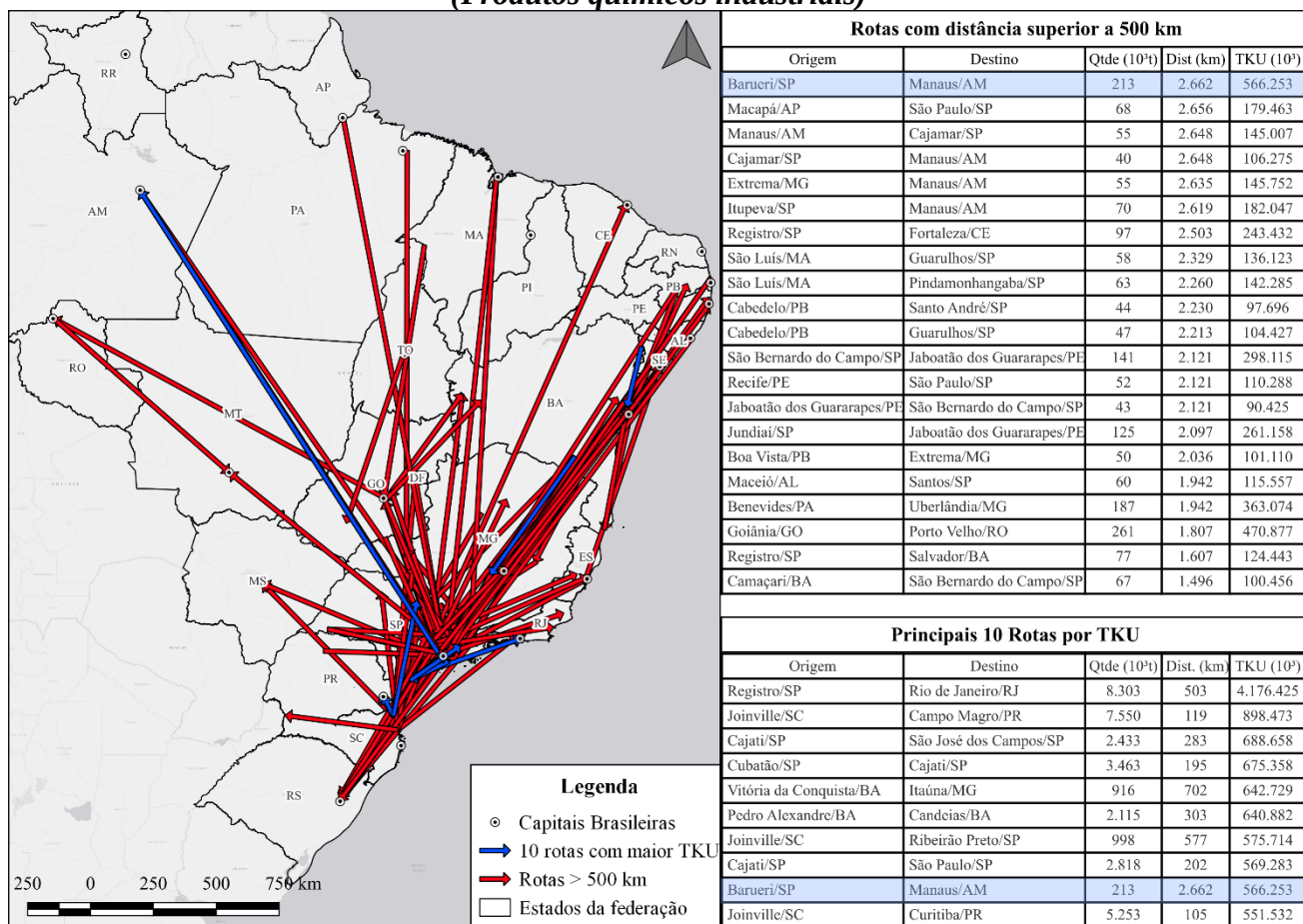


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

207. No que se refere aos fluxos com distância superior a 500 km (Figura 54, abaixo), destacam-se rotas com distâncias superiores a 2.000 km, incluindo aquelas com destino a Manaus/AM e a Jaboatão dos Guararapes/PE. Observa-se novamente que as rotas com maiores distâncias são aquelas que transportam menor quantidade de carga, repetindo o padrão observado nos demais produtos analisados. Vale ainda destacar a presença de uma distribuição de rotas radial, conectando diversos estados do Norte e Nordeste à região Sudeste.

208. Em relação às rotas com maior produção de transporte em Tonelada Quilômetro Útil (TKU), Joinville/SC destaca-se como uma cidade de origem de fluxos relevantes. Ademais, merecem destaque as rotas Registro/SP - Rio de Janeiro/RJ, com 503 km de distância e 4.716 milhões de TKU, e Barueri/SP - Manaus/AM, com 2.662 km de distância e 566 milhões de TKU.

Figura 54 - Mapa das rotas com distância superior a 500km e 10 principais rotas por TKU (Produtos químicos industriais)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal

3.6. Caracterização do potencial ferroviário inexplorado

3.6.1. Cobertura da malha ferroviária concedida para o mercado doméstico

209. Nesta seção buscou-se identificar as principais regiões produtoras e consumidoras no âmbito do mercado doméstico de cargas, considerando todos os produtos, com base na quantidade produzida (em TU), e confrontá-las com a malha ferroviária disponível.

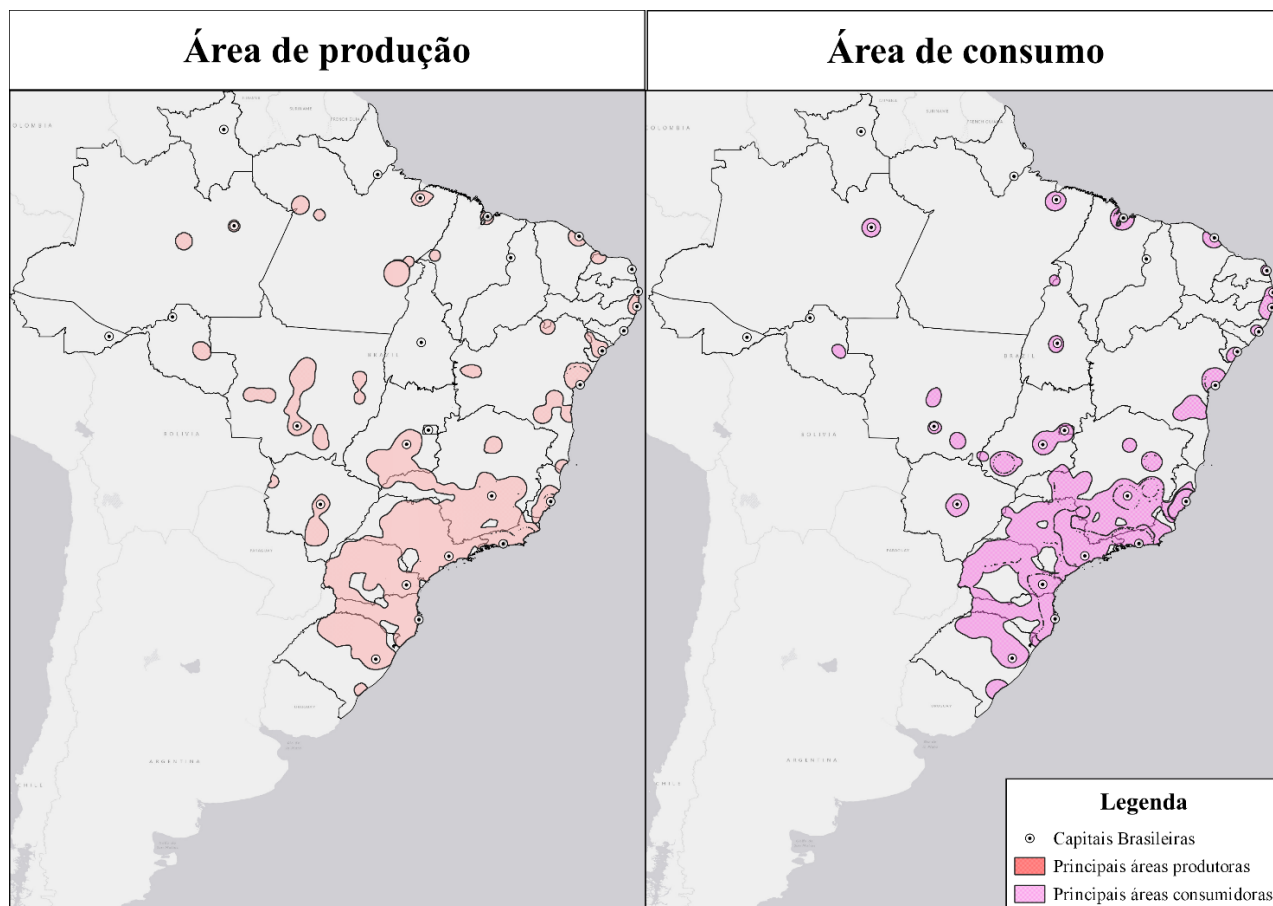
210. Com base no traçado da malha ferroviária concedida (adicionando-se FIOLE e FICO), delimitou-se as áreas adjacentes às ferrovias considerando dois raios de distância distintos (100 e 200 km). Os valores desses raios foram arbitrados pela equipe do levantamento considerando que essas distâncias são razoáveis para a carga percorrer desde o ponto de produção/consumo até o ponto de transporte.

211. O fato de essas regiões estarem dentro da área de influência pode demonstrar que essas cargas podem ser captadas pelo transporte ferroviário, utilizando-se do transporte rodoviário, por exemplo, para fazer essa conexão entre as áreas de produção/consumo até a ferrovia.

212. Inicialmente, nota-se que as principais regiões produtoras estão geograficamente próximas das principais regiões consumidoras, corroborando com o que foi observado nos tópicos anteriores para produtos específicos. A Figura 55, abaixo, evidencia que as

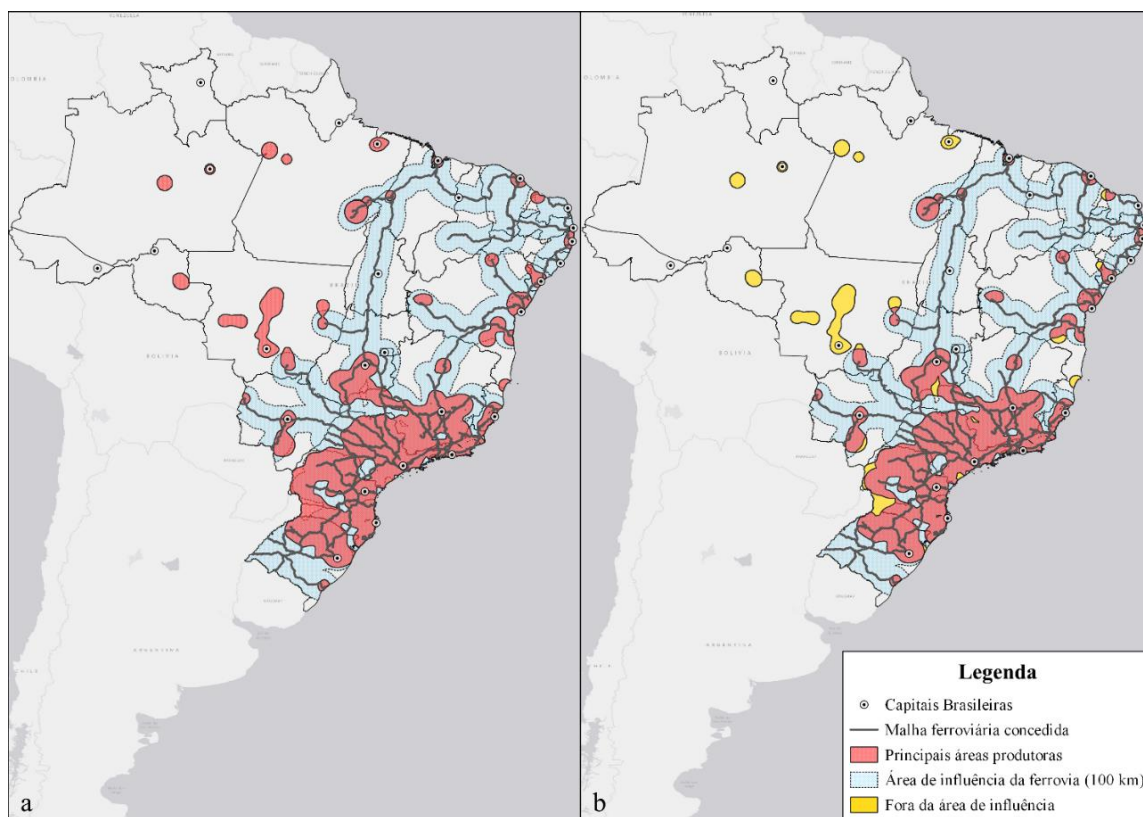
regiões consideradas relevantes para o mercado de abastecimento estão concentradas principalmente na região Sul e Sudeste do país, com alguns pontos específicos distribuídos nas demais regiões.

Figura 55 - Principais regiões produtoras e consumidoras do mercado doméstico

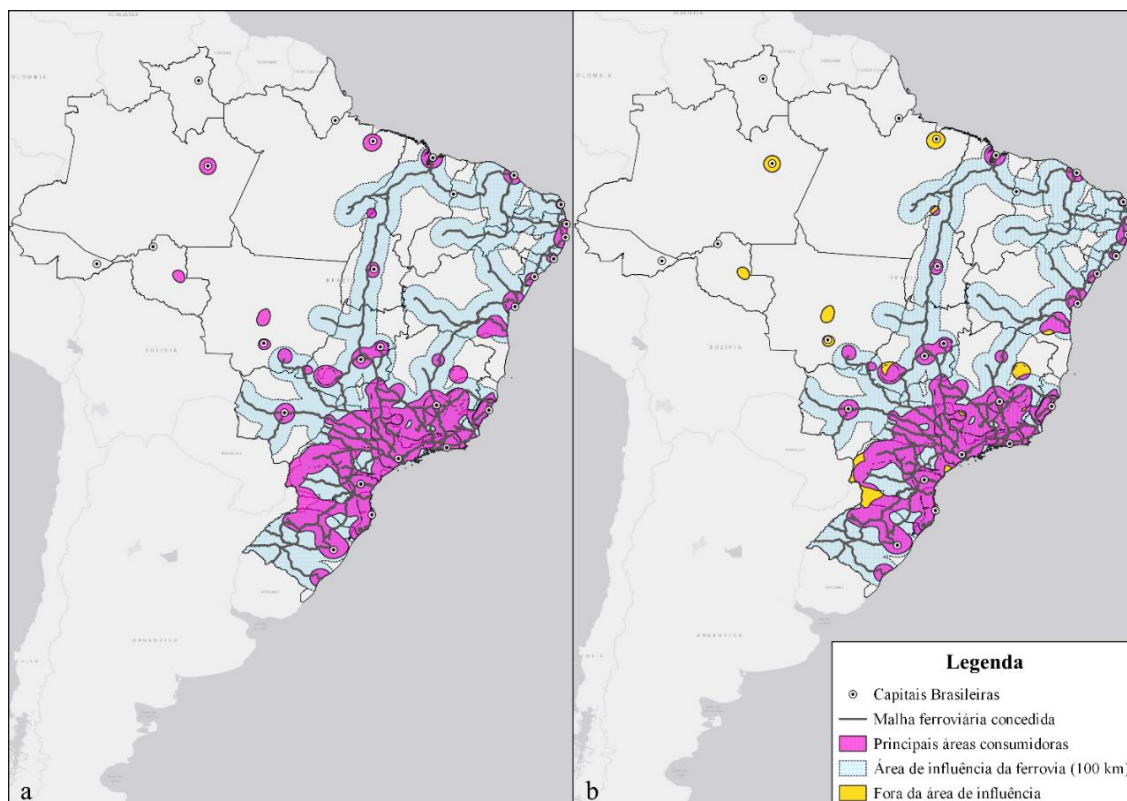


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

213. As figuras abaixo (Figura 56 e Figura 57) mostram quais dessas regiões produtoras e consumidoras estão contidas dentro da área de influência de 100 km da malha ferroviária. Observa-se no destaque b de ambas as figuras que poucas regiões se encontram fora dessa área de influência. Entre estas, destacam-se regiões do Norte, próximas às cidades de Manaus/AM e Belém/PA, outras poucas regiões do Nordeste, além de algumas cidades do Mato Grosso, como Cuiabá, Sinop, Lucas do Rio Verde e Sorriso. Essas regiões encontram-se fora da área de influência de 100 km tanto no aspecto da produção como no consumo, conforme observado abaixo.

Figura 56 - Área de influência 100 km (Produção)

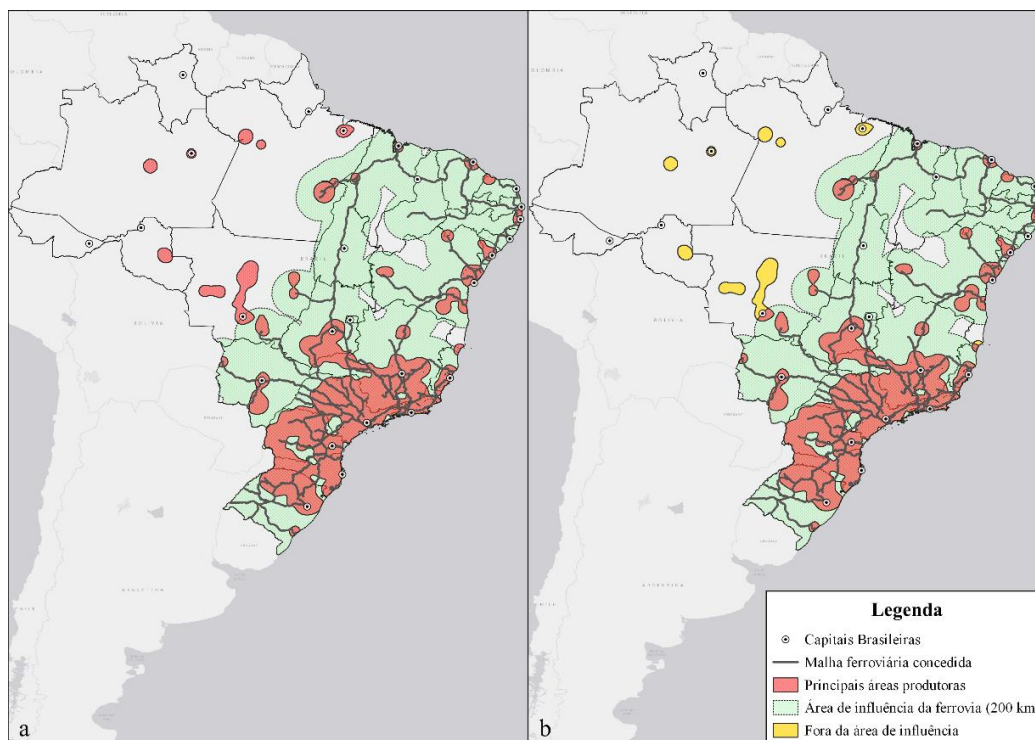
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

Figura 57 - Área de influência 100 km (Consumo)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

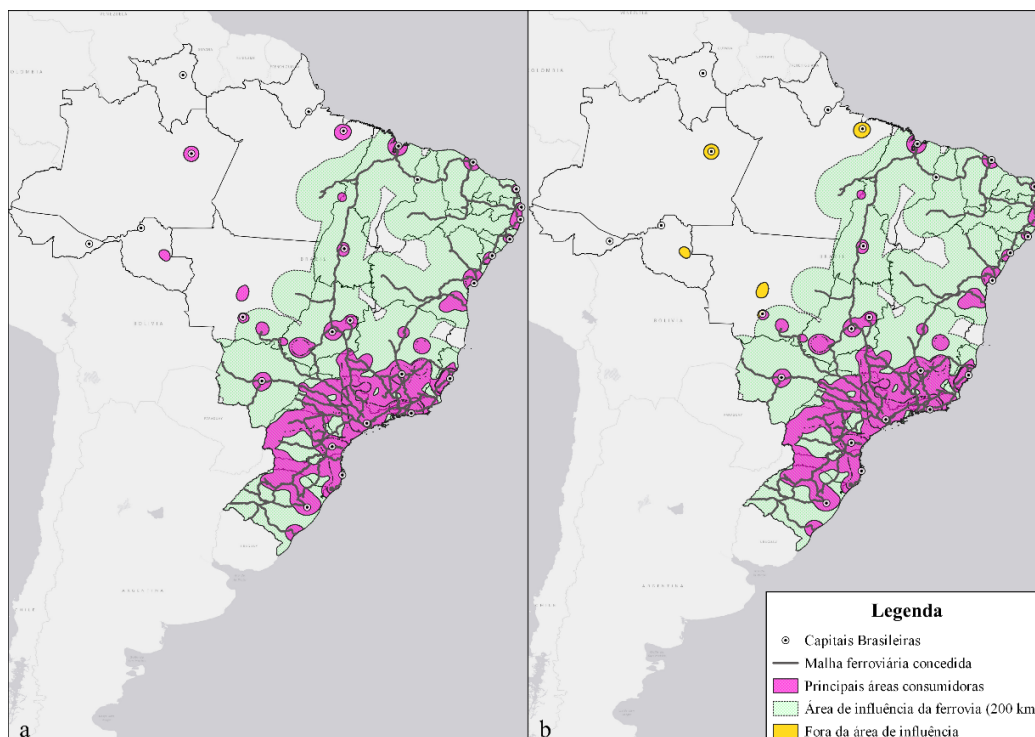
214. Ao ampliar a área de influência para 200 km, observa-se uma diminuição no número de regiões que ficam fora dessa área (Figura 58 e Figura 59). Nesse caso, destacam-se apenas as supracitadas regiões do Norte e do Mato Grosso.

Figura 58 - Área de influência 200 km - Produção



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

Figura 59 - Área de influência 200 km - Consumo



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Base matriz_od_2021_produto_vFinal.

215. Conclui-se, portanto, que **a maioria das principais regiões produtoras e consumidoras do mercado doméstico está abrangida pela área de influência das ferrovias concedidas** e que as ferrovias atuais têm potencial para atender ao transporte de mercadorias entre regiões de produção e consumo.

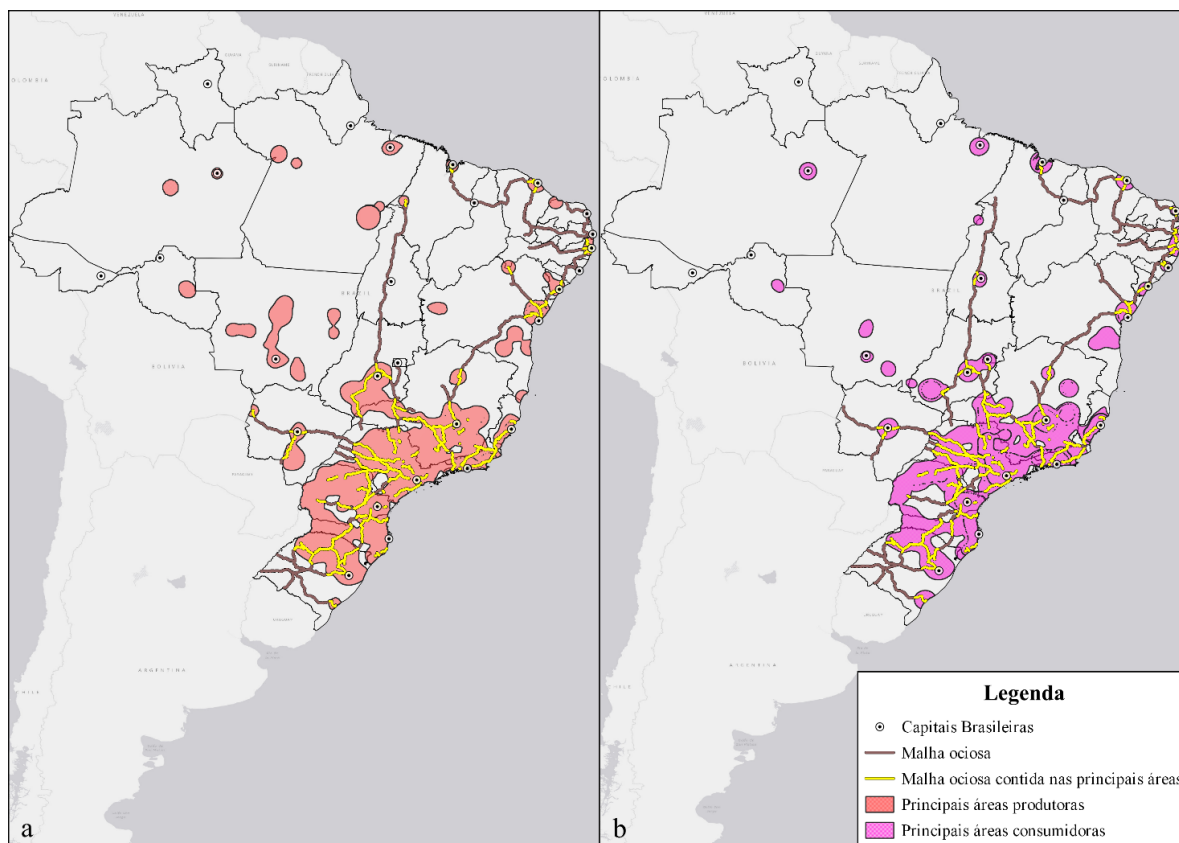
216. Por outro lado, sabe-se que a viabilidade não depende apenas da distância e da demanda, mas também de fatores como aspectos geográficos, infraestrutura (terminais e armazéns, por exemplo), custos e desafios operacionais. Portanto, é necessário considerar esses elementos para uma avaliação completa da viabilidade do potencial do transporte ferroviário.

3.6.2. Intensidade de tráfego da malha ferroviária concedida

217. Torna-se também pertinente analisar o comportamento do tráfego atual do transporte ferroviário diante dessas regiões de produção e consumo. Utilizando os dados de intensidade de tráfego já apresentados neste relatório (vide item 2.3.4, Figura 22), destacam-se na Figura 60 os trechos ferroviários classificados como "Sem tráfego", "Tráfego baixíssimo" e "Tráfego baixo". Para este propósito, considera-se que esses trechos apresentam um potencial ferroviário inexplorado, uma vez que neles trafegam menos de cinco pares de trem por dia.

218. A essa visualização foram adicionadas as principais regiões produtoras e consumidoras, seguindo a abordagem da seção anterior. Desse confronto de informações, observa-se a presença de uma quantidade considerável de trechos com potenciais ferroviários inexplorados dentro das principais regiões de produção e consumo de produtos domésticos.

Figura 60 - Malha com baixo fluxo de trens X Principais regiões de produção e consumo



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Declaração de Rede (ANTT) e Matriz O/D (PNL 2035, Infra S.A)

219. Na região Sudeste, por exemplo, há diversos trechos com baixo fluxo de trens atravessando as principais regiões de produção e consumo do mercado de abastecimento. Na

região Sul, situação semelhante é observada, com destaque para o trecho entre o norte do Rio Grande do Sul e a região próxima à Curitiba/PR. No Nordeste, o entorno da maioria das capitais é considerado relevante para o mercado de abastecimento e possui trechos ferroviários com baixos fluxos.

220. Esse confronto de informações indica que, **mesmo em regiões com alta demanda de transporte devido ao volume de produção e consumo de mercadorias, o uso das ferrovias na maior parte da malha concedida é baixo**. É sabido que vários desses trechos ociosos estão abandonados, inoperantes ou em processo de devolução. Novamente, ressalva-se que a distância e a demanda não são os únicos fatores determinantes para avaliar a viabilidade desses trechos para o transporte de cargas domésticas. No entanto, é relevante destacar esses trechos e seu potencial de atender as regiões importantes para o mercado de abastecimento interno.

4. FATORES QUE IMPACTAM O MERCADO DOMÉSTICO DE CARGAS

221. Após apresentar as principais características e a situação do transporte de cargas no Brasil e seu mercado doméstico correspondente, torna-se relevante compreender os elementos que influenciam no desenvolvimento e na dinâmica desses mercados.

222. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas documentais e solicitações de informações ao Ministério dos Transportes (MT) e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com o objetivo de descrever os planos, diagnósticos, metas e diretrizes relacionadas ao transporte de cargas no país. A partir desses documentos, procurou-se identificar os dados e informações específicos sobre o mercado doméstico de cargas, bem como destacar as principais políticas, programas, ações e regulamentações relacionadas ao transporte ferroviário de cargas. Além disso, foram investigados os recursos e investimentos destinados ao transporte de cargas, especialmente no âmbito doméstico.

4.1. Planos, diagnósticos, metas e diretrizes de transporte

223. As hipóteses exploradas nesta seção são as de que não existem estudos de diagnóstico logístico do sistema de transportes nacional e de que o plano nacional de transportes não apresenta diretrizes e metas claras para definição das políticas públicas correlatas e mensuração dos resultados.

224. Durante a fase de planejamento deste trabalho, não foram encontrados documentos ou referências governamentais a estudos logísticos e diagnósticos que apontassem os principais gargalos e caracterizassem os principais corredores logísticos do país. O principal documento analisado na ocasião foi o relatório do PNL 2035 e a documentação correlata.

225. Ressalta-se que um estudo de diagnóstico logístico desempenha um papel crucial ao identificar necessidades específicas de transporte em uma região, considerando padrões de movimentação, gargalos, deficiências na infraestrutura e demandas futuras. A análise de eficiência do sistema atual, abrangendo custos, tempos de viagem, segurança e impacto ambiental, permite identificar lacunas e áreas para melhorias. Com base nessas informações, é possível priorizar projetos de infraestrutura, alocando recursos de maneira eficiente e focando nas iniciativas que trarão maiores benefícios econômicos e sociais.

226. O planejamento integrado, considerando diversas modalidades de transporte, assegura coordenação entre projetos, enquanto a minimização de custos e impactos negativos evita investimentos inadequados e perturbações ambientais.

227. Em resumo, o estudo subsidia o planejamento nacional de transportes, fornecendo informações cruciais para decisões conscientes e a definição de diretrizes e metas nas políticas públicas do setor.

228. Desse modo, solicitou-se ao Ministério dos Transportes (via Ofício de Requisição 2-451/2023-TCU/AudPortoFerrovia – peça 6) que fornecesse informações sobre “estudos elaborados e/ou utilizados no âmbito do planejamento nacional de transportes que cumpram o papel de realizar o diagnóstico logístico do país e que apresentem minimamente as seguintes informações:

- a) Principais produtos produzidos no país;
- b) Critérios utilizados para se escolher tais produtos como os principais (tonelagem, valor, participação na balança comercial, representatividade no fluxo de transportes ou outros);
- c) Percentual de cada um desses produtos destinada à exportação e porcentagem destinada ao mercado doméstico;
- d) Principais polos produtores e consumidores de cada um desses produtos;
- e) Rotas e modais utilizados para o transporte de cada um desses produtos;
- f) Caracterização e classificação dos principais corredores logísticos do país;
- g) Identificação, caracterização e classificação dos principais gargalos dentro de cada corredor;
- h) Projeção para o futuro da caracterização e desempenho de cada um desses corredores.”

229. Em resposta, o Ministério dos Transportes (MT) indicou uma série de estudos e planos que julgou ter relação com a requisição, dentre os quais se destaca o seguinte estudo:

Corredores Logísticos Estratégicos (2017-2020) - CLE: estudo que realiza o mapeamento e o diagnóstico dos corredores logísticos por onde circulam os principais produtos da economia do país. Ainda, avalia os corredores relacionados a temas estratégicos, nos quais o governo federal também atua como promotor de infraestrutura.

230. Em uma análise expedita do estudo em questão, observou-se que ele atende quase que totalmente as informações básicas requeridas ao MT, restando, porém, algumas ressalvas.

231. A primeira observação refere-se à temporalidade dos estudos citados, que abrangem o período de 2017 a 2020, de acordo com o tema abordado (os temas estão separados por produtos e passageiros). Tomando como exemplo o primeiro estudo, que aborda a produção de soja e milho, constata-se que foi publicado em 2017, embora, para algumas análises, sejam utilizados dados de 2015.

232. No bojo do exemplo citado, em seu capítulo de considerações iniciais, o relatório informa:

O projeto apresentado corresponde, portanto, a um estudo voltado ao **planejamento de curto e médio prazo** do Setor de Transportes, estando ancorado na participação ativa do setor público e privado, com o objetivo de subsidiar estrategicamente a formulação e avaliação de políticas públicas relacionadas às infraestruturas viárias e aos serviços logísticos associados aos eixos estruturantes – e já consolidados – do País. [...] (grifou-se)

233. Desse modo conclui-se que, embora os estudos existam, a lacuna temporal entre a sua publicação e o presente pode prejudicar a sua utilidade como peça fundamental para subsidiar o planejamento de transporte nacional.

234. Uma segunda crítica ao estudo em questão reside na ausência de análises e metodologias de classificação e/ou priorização de projetos. O estudo aponta o que entende ser as intervenções necessárias nos diversos corredores logísticos mapeados, porém não traz nenhum critério de priorização para estas intervenções.

235. Por fim, embora o Ministério dos Transportes tenha elencado este estudo (além de vários outros documentos) como um documento que atenderia à solicitação por um estudo de diagnóstico logístico, não foram identificados indícios de que estes estudos estão de fato sendo considerados no planejamento de transporte nacional.

236. Corroborando com tal afirmação o TC 013.771/2021-3 que trata da auditoria operacional no PNL 2035:

3.2.1. Os projetos da carteira são adotados como premissa ao invés de serem resultantes das simulações do PNL independentemente do grau de sua maturidade, de uma avaliação econômica e financeira de sua viabilidade e de uma institucionalização da decisão formal pelas autoridades competentes de sua inclusão na carteira

130. O planejamento precede a decisão de onde investir os recursos. Espera-se que o instrumento de planejamento estratégico parta de um diagnóstico da situação atual e sua projeção futura, identificando as lacunas e gargalos atuais e futuros, para depois definir os investimentos/projetos a serem implantados para otimizar a solução dos gargalos identificados no diagnóstico, em face dos recursos disponíveis. No entanto, **o PNL adota como premissa uma extensa lista de projetos como se já estivesse decidido quais serão executados, quando muitos desses projetos ainda estão em fase inicial de estudos, invertendo a ordem do binômio planejamento- investimento.** (grifou-se)

237. Não obstante as constatações citadas, o MT ressalta que o PNL 2035 incorpora esse estudo por meio da Camada Estratégica de Análise (CEA), destacando as principais infraestruturas utilizadas.

238. É relevante observar que a o Ministério informa que, como continuidade a esse ciclo de estudo e planejamento, a Subsecretaria de Fomento e Planejamento da Pasta está desenvolvendo um novo trabalho relacionado aos Corredores Logísticos de Transportes, em decorrência das diretrizes estabelecidas pelo PNL 2035.

Nesse estudo, **é realizado um levantamento dos principais volumes transportados nos diversos subsistemas de transportes, considerando a territorialização da carga no que se refere aos locais de produção e consumo** de transportes. Esse levantamento utiliza como referência a base atualizada para o ano de 2021 empregada na versão inicial do Plano Setorial de Transporte Terrestre (PSTT). **O objetivo desse estudo é o de identificar as infraestruturas que devem ser consideradas de forma integrada para garantir o escoamento da produção** para os pares O-D da Matriz do PNL 2035, a partir de um diagnóstico da rede para 2021 e considerando os diversos cenários de referência do PNL e dos Planos Setoriais para o ano de 2035. (peça 11, p. 4) (grifou-se)

239. No que concerne à hipótese de que o plano nacional de transportes não apresenta diretrizes e metas claras para definição das políticas públicas correlatas e mensuração dos resultados, não foram localizados, ao longo do presente Levantamento, instrumentos de gestão de projetos que delineassem ou direcionassem as políticas públicas a serem adotadas no âmbito desse plano.

240. Sobre a ausência de diretrizes, metas, objetivos e indicadores, o TCU já se manifestou no âmbito do TC 013.771/2021-3, que trata de auditoria operacional no Plano Nacional de Logística – 2035 (PNL 2035):

A definição de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (DIAS, 2012).

Todavia, o PNL apresenta objetivos amplos e não apresenta metas para aferição do alcance dos

objetivos. A ausência de metas dificulta a avaliação do alcance dos resultados do plano e contraria a própria portaria que instituiu o Planejamento Integrado de Infraestrutura (Portaria MInfra 123/2020). O art. 7º do referido normativo determina claramente que todos os planos que compõem o PIT, dentre os quais está o PNL, “deverão possuir diretrizes, objetivos, metas e indicadores e deverão contemplar atividades de monitoramento e avaliação, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas” (destaques acrescidos, peça 32, p. 2).

O PNL toma emprestados os mesmos objetivos da Política Nacional de Transportes – PNT, contudo, **não define metas para os objetivos a serem atingidos no horizonte temporal do plano.**

[...]

Destaca-se que a necessidade de objetivos e metas claras já foi recomendada ao antigo Ministério dos Transportes, atual MInfra, em 2015, conforme pode ser visto no trecho do Relatório do Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Augusto Nardes. (grifou-se)

241. Importa esclarecer que a definição de metas, objetivos e diretrizes claros no planejamento de transporte de um país fornece uma visão estratégica compartilhada para o desenvolvimento do sistema de transporte, garantindo que os esforços estejam alinhados com os objetivos de longo prazo do país; ajuda a priorizar investimentos e ações, concentrando recursos em áreas que são mais importantes para alcançar os objetivos estratégicos; torna o processo de planejamento mais transparente e facilita a prestação de contas para os stakeholders, incluindo o público em geral, governos, empresas e organizações da sociedade civil. Além disso, metas mensuráveis permitem avaliar o desempenho do sistema de transporte ao longo do tempo, identificando áreas de sucesso e áreas que precisam de melhorias.

242. Conclui-se, portanto, que há uma falta de diretrizes e metas claras para a definição das políticas públicas e a avaliação dos resultados relacionados à atual política de transportes nacional.

243. Quanto à hipótese da inexistência de estudo de diagnóstico logístico, o Ministério dos Transportes indicou a existência desse estudo. No entanto, como discutido nesta seção, observam-se algumas ressalvas: a possível desatualização dos resultados dos estudos apresentados; a ausência de análises e metodologias de classificação e/ou priorização de projetos; e indícios de que, embora os estudos existam, não estão sendo plenamente utilizados para otimizar o planejamento de transportes.

4.2. Dados e informações sobre o mercado doméstico de cargas

244. Uma outra hipótese adotada na fase de planejamento deste trabalho foi a de que o Governo Federal não dedica a devida atenção necessária ao mercado doméstico de cargas e por isso não possuiria informações suficientes para sua caracterização.

245. Com base nos documentos elencados pelo Ministério dos Transportes em resposta à requisição realizada por esta equipe de fiscalização, buscou-se identificar dados e informações pertinentes ao transporte de cargas domésticas, visando obter um entendimento abrangente possibilitando uma caracterização adequada desse mercado.

246. Dentre essas publicações, verifica-se que somente o supracitado estudo dos Corredores Logísticos Estratégicos (2017-2020) traz informações específicas sobre o transporte de cargas domésticas. Para esse estudo, o MT informa que foram realizados levantamentos dos volumes de carga, com o objetivo de mensurar os volumes de produção e as quantidades que são destinadas ao consumo interno e à exportação. Esse trabalho teve como objetivo “apresentar uma visão panorâmica e diagnóstica do momento atual da infraestrutura de transportes voltada para o

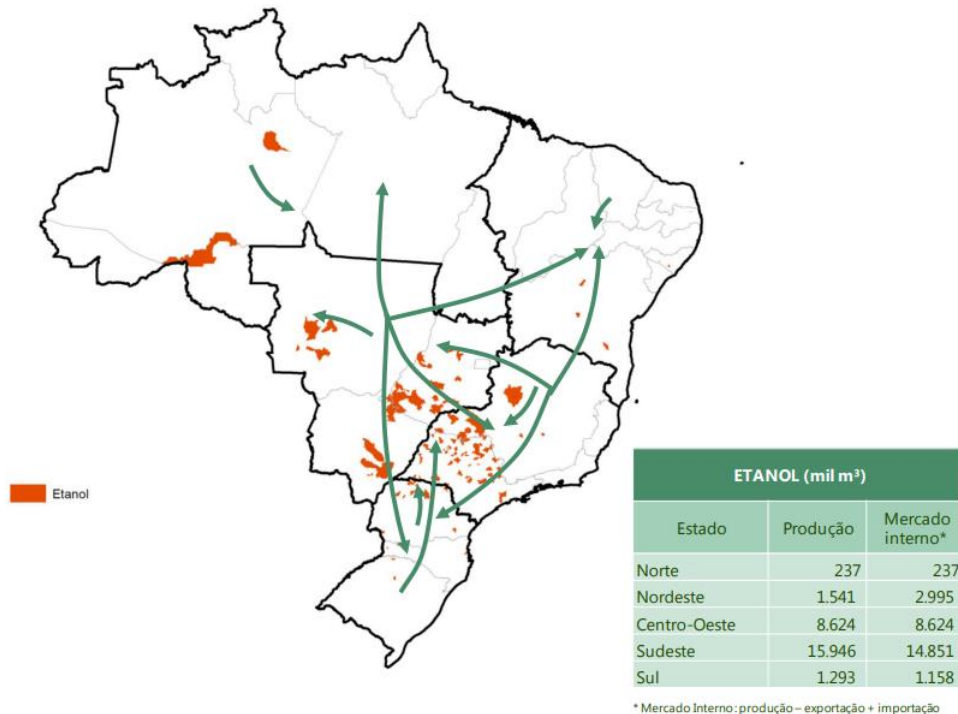
escoamento das principais cargas do país: Soja e Milho; Minério de Ferro; Veículos Automotores; Açúcar e Etanol; Combustíveis e Carnes” (peça 11, p. 2).

247. De acordo com a Pasta, os critérios utilizados para escolha desses produtos foram os valores da receita de exportação e os volumes de produção e exportação, os quais caracterizariam a quantidade de carga transportada, tanto no aspecto do abastecimento interno como do mercado externo.

Nesse sentido, buscou-se selecionar os produtos de importância econômica e de relevância para as infraestruturas de transporte nos processos de deslocamento das cargas. **Com base em dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC (2015), foram identificados os principais produtos exportados**, que representam 80% do valor total da receita de exportação. Em relação ao volume exportado, verificou-se que, com exceção dos materiais de transportes e das máquinas e equipamentos, os produtos que representam maior receita são também os principais produtos em termo de volume exportado. **No que tange ao abastecimento interno, considerou-se o levantamento da produção agrícola** disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no qual **pode-se verificar a cana-de-açúcar, a soja e o milho como os principais produtos**. (peça 11, p. 3) (grifou-se).

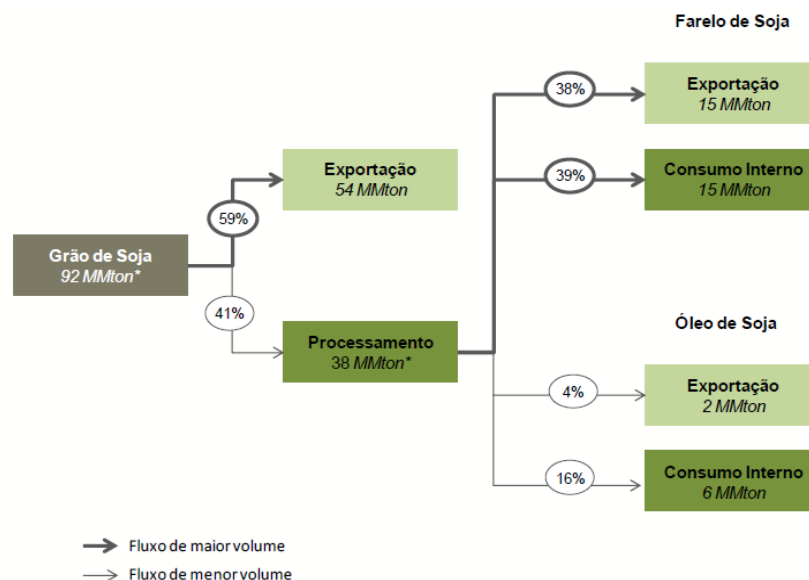
248. A publicação relativa ao Complexo da Cana de Açúcar, por exemplo, apresenta um desses levantamentos, identificando os principais fluxos de consumo interno do etanol (Figura 61, abaixo). De acordo com essa publicação, a região Sudeste apresenta um fluxo interno bastante relevante, cerca de 46% do total, e a região Centro-Oeste é uma relevante origem que abastece todas as demais regiões.

Figura 61 - Principais fluxos de escoamento - consumo interno etanol - safra 2017/2018



Fonte: Corredores Logísticos Estratégicos: Complexo da Cana de Açúcar/Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018.

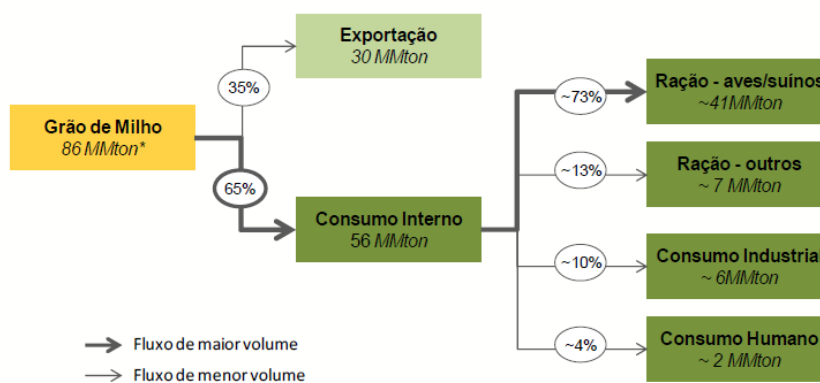
249. A publicação referente à soja e ao milho, por sua vez traz claramente a divisão da produção entre carga doméstica e carga de exportação (ver Figura 62 e Figura 63, abaixo).

Figura 62 - Cadeia produtiva do complexo de soja

- O valor total de suprimento da soja é 98MMton (Estoque Inicial, Importação, Produção). Além da exportação e processamento, parte dos volumes são destinados à: sementes, consumo direto do grão, estoque final e perdas
- O processamento é o volume total de consumo interno e exportação do farelo de soja e óleo de soja.

Fonte: CONAB, EPL-Accenture / Elaboração: SPI/MTPA

Fonte: indicada na figura.

Figura 63 - Cadeia produtiva do milho

- O valor total de suprimento do milho é 97MMton (Estoque Inicial, Importação, Produção) e, além da destinação para exportação e para o consumo interno, parte dos volumes são destinados à: sementes, estoque final e, e ainda, há perdas no processo.
- Foram considerados os percentuais apresentados pela ABIMILHO para o consumo interno.

Fonte: CONAB, EPL-Accenture / Elaboração: SPI/MTPA

Fonte: indicada na figura.

250. Para o PNL 2035, por sua vez, é informado que os principais produtos foram resultado da catalogação de 487 produtos, agrupados em 38 matrizes específicas denominadas “Macroprodutos”. Esse trabalho foi feito com base em banco de dados de Notas Fiscais Eletrônicas (NFe) da Secretaria da Receita Federal (RFB) do ano de 2013. Nessa publicação, não há informações específicas acerca do transporte de cargas domésticas. As matrizes origem-destino (O/D) mostram a quantidade total de carga movimentada entre duas zonas de tráfego (pares O/D),

por grupo de produtos, para diferentes cenários de projeção de demanda e de horizontes de projeto.

251. Questionado a respeito do percentual da produção destinado ao mercado de abastecimento interno para os principais produtos, das principais regiões produtoras e consumidoras, bem como das principais rotas e modos de transporte utilizados, o MT esclarece que, **embora essas informações não estejam prontamente disponíveis, é viável obtê-las por meio do processamento dos dados primários disponibilizados pela Infra S.A.**

Os dados relativos ao carregamento das redes estão disponíveis na Infra S.A. para o Panorama 2015, para o PNL 2025 e para o PNL 2035. Assim, **acredita-se ser possível aferir o percentual com os dados disponibilizados pela Infra S.A, a partir de um processo da matriz Origem/Destino.** [...] Para identificar os polos, é necessária uma análise da rede de transportes. Considerando a rede do PNL 2035, **é possível identificar a partir da Matriz Origem-Destino os principais pares de produção e destino de transportes.** Os dados primários estão disponíveis na Infra S.A. [...] **As informações sobre rotas e modais podem ser obtidas a partir dos dados resultantes da alocação e distribuição da carga entre os modais simulados no PNL 2035.** Assim como a resposta ao Item 1.4, os dados primários encontram-se disponível no PNL 2035. (peça 11, p.3) (grifou-se)

252. Quanto aos demais documentos e publicações mencionados, não foi possível identificar dados e informações diretamente relacionados ao transporte de cargas domésticas. No Anuário Estatístico de Transportes (2013 - 2022), por exemplo, a maioria das informações sobre movimentação de cargas é apresentada de forma agregada, de maneira que não é possível distinguir as informações relativas ao mercado interno. Para alguns modos de transporte, como o transporte aquaviário por cabotagem e navegação interior, são fornecidos alguns destaques específicos sobre o mercado de abastecimento interno, conforme ilustrado na Figura 64, abaixo.

Figura 64 - Movimentação de carga - navegação interior (carga geral)



Fonte: Anuário Estatístico de Transportes 2013-2022/Ministério dos Transportes, 2023.

253. No que se refere à transparência ativa dos dados disponíveis pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foi feita uma “inspeção eletrônica” no sítio da autarquia para compreender os principais dados e informações disponíveis.

254. Primeiramente, quanto à relação de normas e regulamentos aplicáveis ao transporte ferroviário de cargas, ao acessar o site <https://anttleis.antt.gov.br>, indicado na resposta ao Ofício de Requisição 3-451/2023-TCU/AudPortoFerrovia (peça 7) como mecanismo de busca por assunto

e por tipo de ato para as normas produzidas pela Agência, é possível perceber que, embora haja publicidade dos normativos da ANTT de forma ativa, sua organização por assuntos poderia ser mais clara.

255. Ademais, em relação às informações acerca das autorizações, nota-se a ausência da consolidação e da disponibilização de um requisito muito relevante no processo de requerimento, qual seja, a justificativa do empreendimento. Conforme resposta ao Ofício de Requisição 3-451/2023-TCU/AudPortoFerrovia (peça 7), a Agência informou que “No que tange ao subitem ‘2.5. Justificativa do empreendimento’, a Agência não possui esses dados tabulados”.

256. Por fim, em relação às informações sobre trechos ferroviários e sua operação, em navegação ao sítio eletrônico da Agência, não foi possível identificar dados disponíveis de forma direta. A ANTT detém essas informações, como evidenciado pelo Ofício SEI Nº 38516/2023/GAB-DG/DG-ANTT e seus anexos (peças 13 a 17), contendo os dados de todos os trechos, ativos ou não. Dentre eles, a Agência enviou o anexo “RELATORIO_DE_TRECHOS_ABANDONADOS”, que traz uma análise dos trechos inativos de cada concessionária. Porém, na tentativa de acessar esse documento pelo site da ANTT, não foi possível identificá-lo por meio do mecanismo de busca.

257. Com base nas análises realizadas nos documentos fornecidos, verificou-se uma variedade de fontes de informações sobre o transporte de cargas domésticas, com destaque para o estudo dos Corredores Logísticos Estratégicos, que oferece uma visão abrangente da infraestrutura de transporte relacionada às principais cargas de exportação do país. No entanto, apesar dos esforços para identificar dados específicos sobre o transporte de cargas domésticas em outras publicações, como no PNL 2035, constatou-se uma limitação nesse aspecto. Não obstante, não é possível afirmar que os dados não existem ou não são suficientes, tendo em vista que, como já se observou no Capítulo 3 deste relatório, com o devido tratamento dos dados já existentes, é possível gerar informações a respeito do mercado doméstico de cargas.

258. O acesso a dados relacionados aos trechos ferroviários e às normas regulatórias também apresentou desafios, evidenciando a necessidade de aprimoramento na disponibilização e organização dessas informações. Essa análise destaca a importância de uma abordagem mais transparente e acessível no fornecimento de dados sobre o transporte ferroviário, fundamental para embasar políticas públicas e estratégias de planejamento no setor de transporte.

4.3. Políticas públicas, programas e ações relacionadas ao transporte ferroviário de cargas domésticas

259. A hipótese explorada aqui é a de que o governo federal possui poucas iniciativas voltadas para o incremento da participação do transporte ferroviário de cargas, notadamente no que tange a cargas domésticas, além de possuir poucas iniciativas voltadas para a multimodalidade no sistema de transportes.

260. Desse modo, questionou-se ao Ministério dos Transportes sobre **políticas, programa e ações relacionadas ao transporte ferroviário de cargas**, solicitando as seguintes informações:

- a) Relação das políticas e programas governamentais voltados para o transporte ferroviário de cargas, incluindo objetivos, estratégias, ações e regulamentações aplicáveis
- b) Relação dos programas de investimento e modernização da infraestrutura ferroviária voltados para o transporte de cargas, destacando os projetos em andamento e previstos.
- c) Relação das ações de fomento e incentivo ao transporte ferroviário de cargas, como subsídios, benefícios fiscais e financiamentos.

d) *Descrição das estratégias de integração do transporte ferroviário de cargas com outros modos de transporte, como rodovias, portos e hidrovias.*

261. *Sobre o assunto, o Ministério apresenta a seguinte relação:*

a) **Política Nacional de Transportes (PNT):** documento de mais alto nível para o setor de transportes do país, onde estão estabelecidos os princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos para o planejamento e sua implementação.

b) **Planejamento Integrado de Transportes (PIT):** documento que tem o objetivo de definir instrumentos de planejamento em nível tático, especializados por modos de transporte, capazes de desdobrar os elementos estratégicos macrossetoriais em iniciativas setoriais mais palpáveis.

c) **Programa de Desenvolvimento Ferroviário:** instituído por meio do Decreto 11.245, de 21 de outubro de 2022, que regulamentou o novo marco legal das ferrovias (Lei 14.273, de 23 de dezembro de 2021).

d) **Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e 2024-2027:** criou e manteve, respectivamente, o Programa Temático Finalístico exclusivo 3901 - Transporte Ferroviário que tem como objetivo geral promover estrutura e serviços de transporte ferroviário modernos, sustentáveis, integrados, seguros, eficazes, eficientes e adequados à demanda e necessidade atual e futura de cargas e passageiros.

262. *Adicionalmente, é informado que está em curso na Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário a construção de um portfólio normativo composto pelas seguintes políticas públicas: (i) Política ferroviária de cargas; (ii) Política ferroviária de passageiros; (iii) Política de incentivo à devolução de trechos; e (iv) Aprimoramento do processo de renovação de concessões.*

263. *Acerca do Planejamento Integrado de Transportes (PIT), é informado que o atual Ministério dos Transportes está revisando a minuta de Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT) que estava em elaboração pelo então Ministério da Infraestrutura. Com base em novas diretrizes, o PSTT está sendo dividido em dois planos (um para cada modal), com previsão de lançamento de um plano específico para o setor ferroviário.*

264. *Em relação à Política Nacional de Transporte Ferroviário atual, o Ministério apresenta algumas considerações.*

A SNTF levantou diagnósticos a fim de construir as bases para estruturação de um Plano Nacional de Ferrovias com fontes de recursos. [...] a atual gestão do Ministério dos Transportes identificou um cenário marcado por três falhas estruturais: (i) falta de recursos públicos para investimento; (ii) falta de projetos nos quais investir; e (iii) falta de política pública para o setor, que servisse de bússola para atrair investimentos privados com segurança jurídica. [...] O Ministério dos Transportes também constatou lacunas na regulamentação da Lei nº 13.448, de 2017, que trata das prorrogações antecipadas de contratos. (peça 11, p. 4-5)

265. *Nesse contexto, o MT afirma estar em curso a elaboração de um Plano Nacional de Ferrovias que engloba soluções em três pilares:*

a) **Pilar 1 - obtenção de recursos próprios**, independentes do Tesouro Nacional, que possam ser aplicados pelo poder público às ferrovias;

b) **Pilar 2 - criação de um banco de projetos**, com o objetivo de agregar e estimular a produção de projetos que ampliem e otimizem a malha ferroviária; e

c) **Pilar 3 - promulgação de um conjunto de normas** que estabeleçam objetivos, diretrizes, parâmetros e métodos para implementação de uma política pública coerente para o setor ferroviário. (peça 11, p. 6) (grifou-se)

266. Segundo informações fornecidas pela Pasta, o primeiro pilar é exemplificado pela renegociação das renovações antecipadas no âmbito da Câmara de Consenso do TCU. Essa iniciativa visa gerar recursos para o erário, passíveis de serem reinvestidos no setor ferroviário. No segundo pilar, destaca-se a proposta de estabelecer um Sistema Integrado de Projetos Ferroviários (SIP), concebido como um Banco de Projetos, com o propósito de integrar-se ao PNL 2035 e ao Plano Setorial de Transporte Ferroviário.

Como instrumento de Governança, o sistema promoveria cooperação com governos subnacionais, sociedade e mercado no sentido de estabelecer planejamento em nível operacional. O sistema adota como referência o modelo australiano, com projetos organizados em três estágios: estágio 1 (projetos em fase inicial), estágio 2 (projetos com potencial para investimentos) e estágio 3 (projetos aptos ao investimento, seja privado, público ou PPP). (peça 11, p. 6)

267. No contexto do terceiro pilar, o Ministério está atualmente em processo de elaboração de uma Portaria que estabelecerá a Política Nacional de Transporte Ferroviário de Carga. Dentro desse escopo, está sendo desenvolvida uma taxonomia abrangente para os diferentes regimes jurídicos das ferrovias, incluindo concessões e autorizações.

A política adota como referência sugestões da FIESP, com vistas a racionalizar o conjunto de autorizações que foram concedidas sem o devido estudo e critério. A minuta de Portaria estabelece um comitê permanente e consultivo voltado para:

- Soluções para entraves operacionais na rede ferroviária nacional;
- Garantir a segurança ferroviária, sobretudo em áreas urbanas;
- Avaliar a efetividade das ações regulatórias e fiscalizatórias;
- Analisar os resultados de indicadores de desempenho, visando aprimorar a gestão e a obtenção dos resultados. (peça 11, p. 6)

268. Além disso, o Ministério menciona a elaboração de um Decreto para regulamentar as renovações antecipadas, estipulando critérios para garantir a adequada precificação dos ativos. A Pasta aponta que, no contexto de obtenção de receitas próprias, estão em andamento revisões de políticas públicas (spending reviews), visando ampliar a capacidade de investimentos por meio de receitas próprias, como outorgas e indenizações pela devolução de trechos ferroviários. Adicionalmente, está sendo elaborado um Decreto que visa instituir um programa de incentivo para devoluções de trechos.

269. Quanto às ações de fomento e incentivo, a Pasta Ministerial destaca as seguintes:

a) Celebração de um convênio no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que concede às unidades federadas a prerrogativa de isentar o ICMS em operações envolvendo bens e mercadorias destinados às concessionárias e autorizatárias do transporte ferroviário de cargas e passageiros.

b) Criação de ação orçamentária específica para aporte da União em projetos de concessões ferroviárias. Adicionalmente, prevê-se uma ação orçamentária para reavivar investimentos públicos no trecho pernambucano da Transnordestina, atendendo às demandas surgidas pelo termo aditivo que separou as malhas no ano anterior.

c) Renovação do Reporto, Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária, que inclui o concessionário de transporte ferroviário, permitindo a suspensão de tributos federais.

d) *Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), criado pela Lei 11.488/2007. Informa-se que, até novembro de 2023, foram aprovados nove projetos no setor ferroviário, totalizando investimentos de R\$ 39,20 bilhões, com desoneração estimada de R\$ 2,90 bilhões.*

e) *Debêntures Incentivadas, criadas pela Lei 12.431/2011, têm sido uma ferramenta utilizada para captação de recursos no setor ferroviário. O Ministério dos Transportes aprovou como prioritário um projeto da empresa Rumo S.A., visando a construção da Ferrovia Estadual Senador Vicente Emílio Vuolo, além da operação, exploração e conservação do Sistema Ferroviário Rondonópolis/Cuiabá/Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso. Outras três empresas, com projetos aprovados em 2022, emitiram debêntures em 2023, totalizando recursos captados de R\$ 5,20 bilhões para o setor ferroviário.*

270. *No que se refere à integração do transporte ferroviário de cargas com outros modos, o Ministério destaca o Planejamento Integrado de Transportes (PIT). Esse instrumento, criado para integrar todos os modos de transporte durante o planejamento, está passando por uma reestruturação de governança para se adaptar à nova configuração institucional do setor de transporte, que envolve dois ministérios. Para tanto, é informado que:*

[...] se encontra em elaboração pelo governo federal (sob liderança do Ministério dos Transportes) um decreto de instituição do PIT por meio de instâncias interministeriais (Processo SUPER 50000.024982/2023-06). [...]

Como instância de governança política e técnica, a minuta de decreto institui dois espaços: o Comitê de Governança (CGPIT) e o Comitê Técnico (CTPIT), dos quais participam o Ministério dos Transportes, o Ministério de Portos e Aeroportos, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento. Esses mecanismos de gestão interministerial do PIT articulam diferentes atores responsáveis por decisões de investimento na infraestrutura de transportes, sendo uma importante estratégia de integração do transporte de cargas. (peça 11, p. 7)

271. *Adicionalmente, é mencionada a implementação do Documento de Transporte Eletrônico (DT-e), instituído pela Lei Federal 14.206/2021. O Ministério dos Transportes observa dois pontos de destaque na regulamentação vigente (Decreto 11.313/2022): a cobrança ao usuário pela emissão do DT-e e a redundância com o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e). Diante dessas questões, o Ministério negociou com o Confaz e celebrou o Ajuste SINIEF 27/2023, em 4 de agosto de 2023. Esse ajuste autoriza o compartilhamento do MDF-e com o governo federal para utilização na geração do DT-e, simplificando processos e reduzindo custos.*

Dessa maneira, o DT-e deixa de ser um documento paralelo aos documentos já existentes e passa a aproveitar a sistemática já existente, reduzindo custos de adaptação dos transportadores e do setor produtivo como um todo. Em virtude desse rearranjo, o Ministério dos Transportes entendeu desnecessária e excessivamente onerosa a cobrança pela emissão do DT-e. Com a mudança nas diretrizes do projeto, o Ministério está trabalhando em um novo Decreto para regulamentação da Lei Federal nº 14.206/2021. (peça 11, p. 8)

272. *Além disso, conforme Ofício de Requisição 3-451/2023-TCU/AudPortoFerrovia (peça 7), foi questionado à ANTT acerca da relação de normas e regulamentos aplicáveis ao transporte ferroviário de cargas. Em resposta, a Agência encaminhou em formato de planilha eletrônica (xlsx) o anexo “LEVANTAMENTO DE ATOS”, com todos os normativos.*

273. *Durante a análise da relação das normas recebidas, a equipe promoveu uma classificação de assuntos de cada norma, a fim de identificar seus temas e finalidades. Foram definidas as seguintes classificações: Fiscalização, Segurança, Investimentos, Serviços, Contabilidade, Produção Autorizações, Investimento, Penalidades e Mercado doméstico.*

274. Ocorre que, conforme se depreende da tabela de quantidade de assuntos das normas, com base na classificação de assuntos da relação de normativos enviado pela ANTT, bem como das análises individualizadas de cada norma, não foi identificada nenhuma que trate sobre as cargas domésticas, tampouco que seja de alguma forma direcionada especificamente ao mercado doméstico de cargas.

Tabela 5 - Classificação e quantidade de normas por assunto

Assuntos	Contagem de Assunto
Fiscalização	9
Segurança	8
Investimentos	8
Serviços	7
Contabilidade	5
Produção	3
Autorizações	2
Investimento	1
Penalidades	1
Mercado doméstico	0
Total Geral	46

Fonte: elaboração própria a partir das normas da ANTT.

275. Ao analisar de forma expedita e agrupada as políticas e programas governamentais relacionados ao transporte ferroviário de cargas, bem como os normativos expedidos pelo MT e pela ANTT a respeito do tema ora em análise, nota-se a princípio um arcabouço subdesenvolvido frente aos anseios de desenvolvimento do setor, como sugerido pelos cenários do PNL 2035.

276. Um ponto de destaque observado nestes planos governamentais é a ausência de menções diretas a políticas específicas voltadas para o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas domésticas. Apesar de estratégias como a presente na Política Nacional de Transportes, no Caderno das Estratégias Governamentais, apontarem para a consideração do transporte ferroviário como opção para a integração regional e abastecimento interno (Figura 65), o PPA 2024-2027, no Programa 3901 - Transporte Ferroviário, destaca, em seus objetivos estratégicos, a ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional, sem fornecer uma abordagem mais específica sobre o mercado interno.

Figura 65 - Estratégias Governamentais - Modo Ferroviário

CADERNO DAS ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS

11	Ampliar a malha ferroviária e promover melhorias na infraestrutura existente visando maior eficiência logística.
12	Garantir a segurança ferroviária, sobretudo em áreas urbanas.
13	Considerar a utilização do transporte ferroviário como opção para a integração regional e o abastecimento interno.
14	Avaliar a criação de um fundo ferroviário a fim de que as arrecadações sejam revertidas em investimentos no próprio subsistema ferroviário nacional.
15	Instituir comitê técnico para discussão e definição da readequação de marcos regulatórios visando conferir segurança jurídica para o subsistema ferroviário nacional.
16	Avaliar a prorrogação antecipada dos contratos de concessão das operações ferroviárias, respeitando-se as condições dos contratos vigentes.
17	Aperfeiçoar a regulação e a fiscalização das concessões ferroviárias, considerando a geração de benefício à sociedade.
18	Avaliar a efetividade das ações regulatórias e fiscalizatórias no âmbito do subsistema ferroviário nacional.
19	Analisar os resultados dos indicadores de desempenho visando o aprimoramento da gestão e a obtenção dos resultados esperados.

Fonte: Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais/Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018.

277. Em resumo, embora algumas políticas e programas reconheçam de maneira genérica a importância do transporte ferroviário para o abastecimento interno, é evidente a ausência de um direcionamento mais específico para esse mercado.

278. De acordo com o relatório do PNL 2035, a racionalização da matriz de transporte apoia-se quase que fundamentalmente no elevadíssimo desenvolvimento do setor ferroviário. Contudo, esse setor, por sua vez, dificilmente alcançará tal marca se não aumentar sua participação no transporte de cargas domésticas, já que, como demonstrado, estas representam dois terços de toda a carga movimentada no país. Vide alguns trechos do Resumo Executivo do PNL 2035 que são corolários da lógica descrita:

Ao analisar o desenvolvimento do transporte de cargas em cada modalidade, observa-se uma tendência de crescimento médio acumulado positivo na produção de transporte em todos os modos nos próximos 15 anos. **O transporte ferroviário é o que apresenta a maior taxa de crescimento (193%)**, seguido pelo transporte aeroviário (60%), dutoviário (58%), cabotagem (57%), transporte hidroviário (44%) e rodoviário (5%).

[...]

Em termos da dinâmica da logística brasileira, **observa-se a consolidação de um corredor central de distribuição de cargas, especialmente de cargas gerais, sejam containerizáveis ou não**. Esse corredor facilita a ligação entre polos industriais e de transformação, **conectando-os de maneira racional ao mercado interno por meio das ferrovias**. Essa abordagem amplia a compreensão do papel das ferrovias no país, passando de "uma calha para exportação de commodities" para um "elemento troncal para a logística do país". (grifou-se)

279. Sabe-se que, historicamente, a quase totalidade das cargas transportadas por ferrovia são destinadas à exportação e que, além disso, a participação de carga geral containerizável ou não, embora crescente, tem uma participação extremamente tímida nesse modo de transporte (em 2022 representou apenas 1,1% de toda a carga ferroviária movimentada, em TU).

280. Em uma rápida análise realizada nos estudos de demanda das novas concessões e das concessões já prorrogadas, percebe-se, em todos os casos, um crescimento da quantidade de carga geral transportada. Porém, ainda que sejam crescimentos substanciais frente aos volumes atualmente transportados, no horizonte 2022-2035 – como por exemplo 59% de crescimento em Carajás e 62% na MRS – a representatividade dessas cargas frente ao total transportado mantém-se tímida – abaixo de 10% para as ferrovias fora da região sudeste e alcançando pouco mais de 15% no melhor caso na MRS.

281. Assim, resta comprovada a importância do protagonismo do planejamento nacional de transporte e das políticas públicas correlatas para que a racionalização da matriz se concretize conforme prazo e sugestão do PNL 2035.

282. Finalmente, com relação às medidas de fomento à intermodalidade, as informações apresentadas pelo MT limitaram-se a citar a criação ora em curso do Planejamento Integrado de Transportes (PIT) e a implementação do Documento de Transporte Eletrônico (DT-e).

4.4. Alocação de recursos e investimentos

283. As hipóteses a direcionar este tópico são as de que existem poucas iniciativas voltadas para o transporte de cargas domésticas, principalmente no modo ferroviário, complementando o tópico anterior – de que as perspectivas de investimentos futuros seguem se concentrando no modal rodoviário e de que os investimentos no modo ferroviário quase que exclusivamente propagam o modelo agro-mineral-exportador.

284. Um dos grandes desafios do setor ferroviário é a expansão da malha ferroviária do país. Hoje, no Brasil, há apenas 3,6 km de ferrovias para cada 1.000 km² de área terrestre (desconsiderando-se que cerca de um terço da malha encontra-se inoperante, como demonstra-se neste relatório), densidade muito inferior à de países como Estados Unidos, Índia e China, por exemplo (vide Figura 66 abaixo). Uma malha reduzida dificulta a ampliação da produção do setor por meio da captação de diferentes tipos de cargas em distintas localidades do país, bem como o crescimento do transporte ferroviário no mercado interno, dada a grande concentração das movimentações destinadas à exportação.

Figura 66 - Densidade das malhas ferroviárias de alguns países (ref. 2019)

DENSIDADE DAS MALHAS FERROVIÁRIAS									
		Área (milhões km²)	Ferrovias (mil km)	Ferrovias/Áreas (km/1.000 km²)			Área (milhões km²)	Ferrovias (mil km)	Ferrovias/Área (km/1.000 km²)
	EUA	9,83	293,56	29,8		México	1,96	15,39	7,8
	Índia	3,29	68,53	20,8		Canadá	9,98	77,93	7,8
	África do Sul	1,22	20,99	17,2		Rússia	17,1	87,16	5,1
	Argentina	2,78	36,92	13,3		Austrália	7,74	36,97	4,8
	China	9,60	124,00	13,2		Brasil	8,52	29,18	3,4

Fonte: Boletim de Logística do Setor Ferroviário, ONTL, Infra S.A.

285. Nos últimos anos, apesar de diversos planos e programas para expandir o sistema ferroviário nacional, a implementação dessas iniciativas tem sido lenta, resultando em poucas melhorias para a logística do país. Vários fatores contribuem para essa situação. Primeiramente, o planejamento não é eficiente, devido à falta de uma política setorial de transporte que estabeleça objetivos e prioridades claras, conforme já concluído por este Tribunal no Acórdão 2.519/2023-PL. Isso leva à falta de primazia na alocação de recursos, que são escassos.

286. Além disso, a falta de planejamento integrado do sistema logístico prejudica a intermodalidade, necessária para aumentar a competitividade dos produtos nacionais. Por exemplo, no setor ferroviário, a ausência de terminais intermodais eficientes compromete a conexão com o transporte rodoviário e a navegação interior, impactando a eficiência dos empreendimentos e aumentando seus custos. Outro problema é a deficiência na elaboração dos projetos, resultando em atrasos e aumentos nos custos das obras devido a revisões constantes do escopo, prazo e valores necessários.

287. Porém, mesmo quando os planos ou programas contemplam ações prioritárias, integrações modais e projetos bem elaborados, existe dificuldade em fazer com que as obras planejadas e/ou constantes de programas de investimento saiam do papel. A lentidão na execução das intervenções é explicada em grande parte pelos **baixos níveis de recursos destinados ao setor logístico e efetivamente realizados nos últimos anos, notadamente ao setor ferroviário** (vide Figura abaixo). No Brasil, os projetos de infraestrutura ainda dependem, em grande medida, do dinheiro público, mesmo em parcerias público-privadas. Assim, quando há restrição nos recursos disponíveis ou atrasos na sua liberação, prejudica-se o cronograma de execução dos projetos e as obras atrasam ou deixam de ser realizadas.

288. A partir da Figura 23 (página 362, acima), percebe-se o baixo nível de investimento público no modal ferroviário em comparação ao modal rodoviário.

289. Desse modo, no intuito de cobrir o tema deste tópico, solicitou-se ao MT as seguintes informações sobre o Novo PAC:

a) Apresentar as medidas institucionais e investimentos previstos para melhoria do transporte doméstico de cargas (abastecimento).

b) Apresentar as medidas e investimentos previstos, incluindo a modalidade (adequação de linha, construção, estudos de novas concessões etc.) e classificação (estudo, obra), e a descrição e quantificação dos benefícios esperados para o mercado doméstico, por projeto.

c) Dado que o eixo “Transporte Eficiente e Sustentável” alocou R\$ 94,2 bilhões para o subeixo de Ferrovias, apresentar o detalhamento da distribuição deste orçamento entre os empreendimentos ferroviários previstos.

290. Ao abordar o Novo PAC voltado para o setor ferroviário, com foco específico nos elementos relacionados ao transporte de cargas domésticas, o Ministério delineou duas categorias de ações, destacando-se tanto as **medidas institucionais quanto os investimentos planejados**.

291. No âmbito das diretrizes estabelecidas para o Setor de Transporte - Ferrovias, ressaltou-se algumas que, segundo o Ministério, guardam relativa conexão com o transporte de cargas domésticas:

a) Expansão da malha, por meio de novos investimentos de expansão da cobertura malha ferroviária nacional – conexão das áreas de produção aos mercados consumidores e portos de exportação;

b) Proposição de carteiras de projetos para ampliação de capacidade e de Expansão da malha para cargas e passageiros;

c) Proposição de carteiras de projetos para Integração Multimodal, incluindo terminais;

d) Projetos prioritários de novas concessões para as ferrovias/trechos ferroviários devolvidos;

e) Estímulo à competição no transporte ferroviário de cargas;

f) Incentivos regulatórios à maximização do uso da capacidade da infraestrutura ferroviária instalada;

g) Estímulos regulatórios à interoperabilidade.

292. No tocante às **medidas institucionais para a melhoria do transporte doméstico de cargas (abastecimento)**, o MT destaca a projeção de revisão e aprimoramento do arcabouço normativo. Nesse contexto, estão em fase de elaboração instrumentos importantes, a saber: (i) Política Nacional de Transporte Ferroviário de Cargas; (ii) Política Nacional de Transporte Ferroviário de Passageiros; e (iii) Política de Devolução de Trechos Ferroviários. O Ministério reforça que a proposta em elaboração possui dispositivos específicos destinados a conceituar corredores ferroviários voltados para o abastecimento interno, visando induzir políticas públicas específicas para esse segmento.

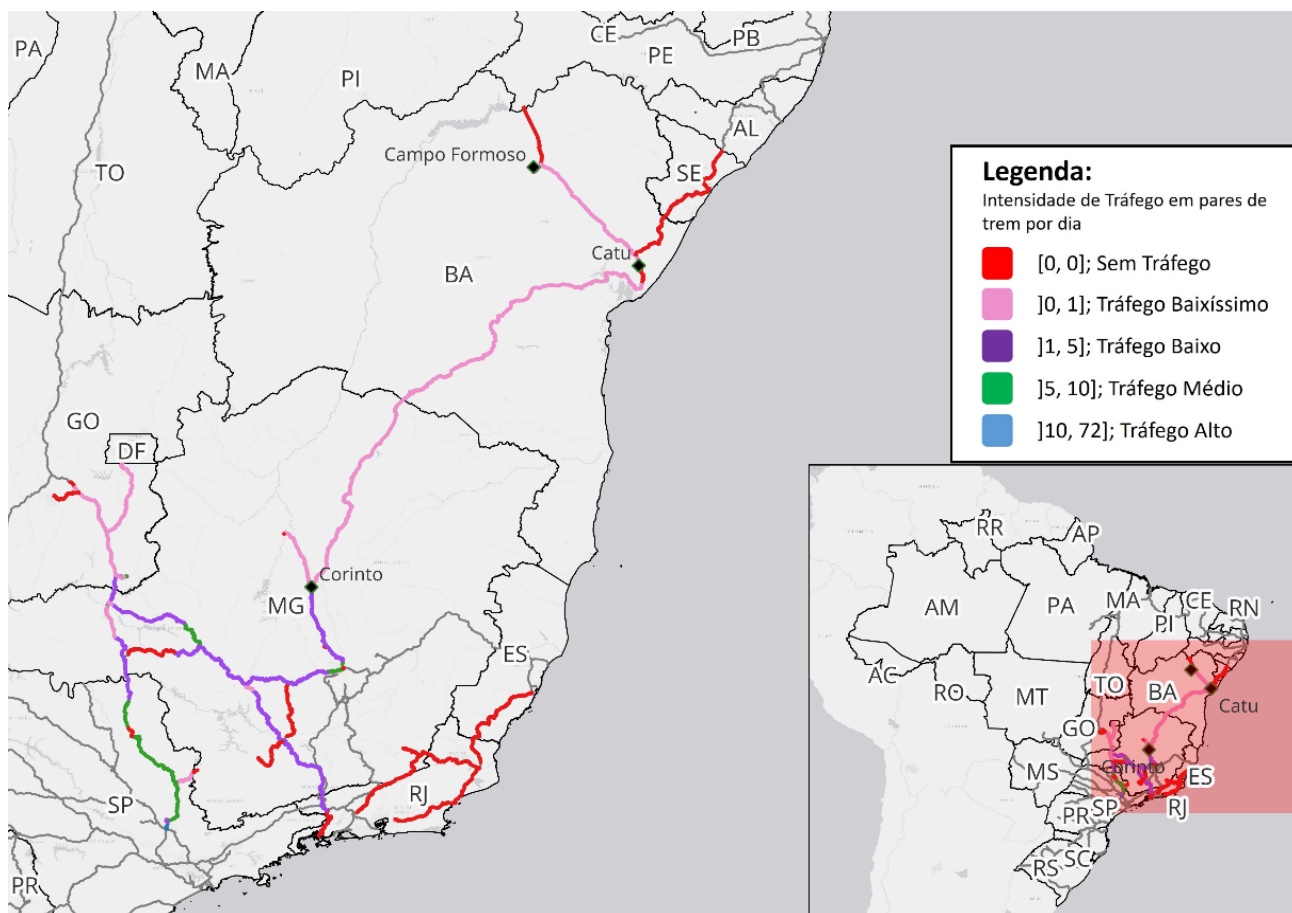
293. Quanto aos **investimentos previstos relacionados ao transporte doméstico de cargas**, destaca-se a inclusão de estudos para a estruturação de um projeto de corredor que integrará as regiões Sudeste e Nordeste (EFs - 025/101/101/116/430 - Campo Formoso - Salvador - Corinto). A Pasta projeta que essa iniciativa acarretará melhorias significativas no transporte de cargas domésticas, enfatizando que se trata de um empreendimento com potencial para reduzir a emissão de poluentes e diminuir em aproximadamente 40% os custos de frete para produtos e insumos entre as mencionadas regiões do país.

294. No que diz respeito aos programas de investimento e ações de fomento e incentivo, de acordo com os destaques apresentados pela Pasta Ministerial, avalia-se que as iniciativas atuais buscam contribuir para o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas, porém, não apresentam ações estruturantes significativas que impulsionem diretamente a participação das ferrovias no transporte de cargas domésticas.

295. O único investimento em destaque no Novo PAC para o setor ferroviário que pode ser diretamente relacionado ao mercado de abastecimento interno são os estudos do corredor que conecta as regiões Sudeste e Nordeste (EFs - 025/101/101/116/430 - Campo Formoso - Salvador - Corinto). Em reuniões realizadas com a equipe deste levantamento, representantes da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) apontaram esse corredor como uma promissora iniciativa de integração. Sua capacidade potencial de promover coesão regional e reduzir os custos logísticos para transporte de produtos e insumos entre as regiões Sudeste e Nordeste amplia sua relevância estratégica.

296. Importante ressaltar que se trata de um trecho de ferrovia já existente que atualmente compõe a malha da FCA, embora, em consulta ao site do Novo PAC, o trecho seja classificado como “Estudo de Novas Concessões” (como demonstrar-se-á a seguir). Além disso, segundo informações da Declaração de Rede (ANTT), em 2020 o fluxo de trens neste trecho foi menor ou igual a 1 par de trem por dia, vide Figura 67, abaixo.

Figura 67 - Trecho Corinto-Salvador-Campo Formoso, malha da FCA



Fonte: Confecção própria a partir dos dados da Declaração de Rede (ANTT). ref: 2020

297. No que tange aos valores de investimentos previstos para o setor de transportes, nota-se que a verba prevista para o modal rodoviário, responsável majoritário pelo transporte de cargas nacional, sozinha, supera o somatório das verbas programadas para investimento nos outros modais (vide Figura 68, abaixo). A discrepância entre a alocação de investimentos e a racionalização da matriz torna-se ainda mais aguda ao se observar o recorte de alocação pública de recursos, também demonstrada na Figura 68, abaixo.

Figura 68 – Alocação de recursos do Novo PAC para investimentos nos diversos modos de transporte



Fonte: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel> (acessado em 03/05/2024)

Fonte: Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel> (acessado em 03/05/2024)

298. Talvez essa relação fique mais clara ao se observar o que diz o relatório do PNL 2035 sobre a racionalização da matriz de transportes:

A matriz de transporte brasileira no diagnóstico atual é altamente dependente do transporte rodoviário. Observa-se que, para o ano base do PNL (2017), 66,21% da Tonelada Quilômetro Útil (TKU) estava concentrada nesse modo, e 83,25% do Valor Quilômetro Útil (VKU). Isso significa que, além de desempenhar um papel considerável no transporte de grandes volumes, o transporte rodoviário de cargas é o grande responsável pelo transporte de bens de alto valor agregado para a maior parte das demandas, desde sua origem até o destino.

Um dos objetivos da PNT, absorvidos pelo PNL, é construir uma matriz de transporte “racional”. Entende-se, no conceito aplicado pela mencionada política, que a matriz tornar-se-ia mais racional quando a participação dos modos de transporte públicos e de grande capacidade (ferrovias, cabotagem e transporte de navegação interior) fosse mais representativa na produção de transporte. [...] (grifou-se)

299. Por outro lado, a apresentação de estudos consistentes que embasassem tais escolhas de políticas públicas e que demonstrassem a ligação com o resultado almejado, como por exemplo a racionalização da matriz de transportes, poderia facilmente sanar a contradição descrita. Porém, conforme já citado no presente relatório, a ausência de estudos de diagnósticos logísticos e de definição de metas e objetivos claros, **interrompem o nexo causal** entre o planejamento, a definição das políticas públicas e os resultados almejados.

300. Embora nem o estudo de diagnóstico logístico citado pelo Ministério dos Transportes e nem o atual estado de desenvolvimento dos processos do PNL apresentem, de forma clara, quais são os investimentos prioritários para o país, localizou-se uma série de estudos publicados entre os anos de 2011 e 2015 encomendados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) que fez este levantamento juntamente com um diagnóstico logístico para cada região geográfica do país.

301. Trata-se do “Projeto Brasil Competitivo”, que, em uma descrição sucinta e para cada região geográfica do país, avaliou o potencial econômico, detalhou as cadeias produtivas, delimitou os fluxos atuais e projetados, mapeou e modelou a infraestrutura existente à época, identificou lacunas nessa infraestrutura e priorizou projetos que maximizassem os benefícios almejados.

302. Ao final de cada publicação foi feita uma análise financeira comparando os custos estimados dos projetos considerados relevantes com aqueles considerados prioritários e ainda com a economia potencial gerada pela execução de tais projetos.

303. Nesse contexto, estimou-se o custo dos projetos prioritários por modal, de onde se concluiu que, para todas as regiões, a maior parte dos investimentos deveriam ser alocados no modal ferroviário (média em torno de 50% de toda a verba considerada para os projetos prioritários, com exceção da região Norte que apresentou um panorama de 30% para cada modal).

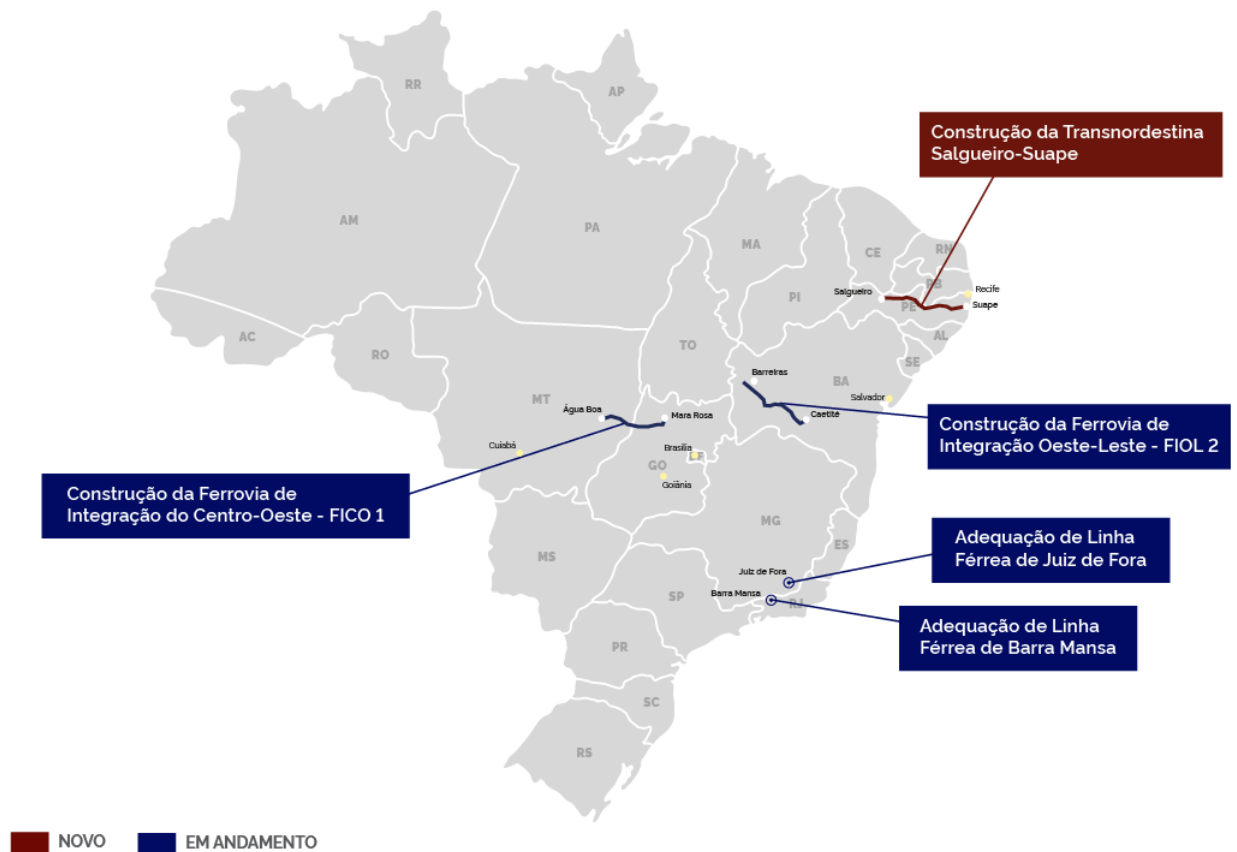
304. Com relação aos projetos e investimentos futuros considerados no Novo PAC, apresentam-se na Figura 69, Figura 70 e Figura 71, abaixo, os principais projetos retirados do sítio eletrônico da Casa Civil, responsável por trazer informações sobre o assunto.

305. Conjugando uma rápida análise dos projetos apresentados pela Casa Civil com a resposta do Ministério dos Transportes aos questionamentos desta equipe de levantamento, conclui-se que, ressalvado o trecho já citado de Corinto-Salvador-Campo Formoso, todos os projetos indicam ter natureza agro-mineral-exportadora.

306. Não se espera que as ferrovias abandonem sua vocação inicial, mas sim que estas possam servir de opção para o escoamento multimodal de cargas de abastecimento, estágio que só poderá vir a ocorrer caso haja movimentação tanto do governo quanto dos players envolvidos nesse contexto, resultando na estruturação de uma rede integrada de transportes.

Figura 69 - Investimentos previstos – Construção e adequação – Obra Pública

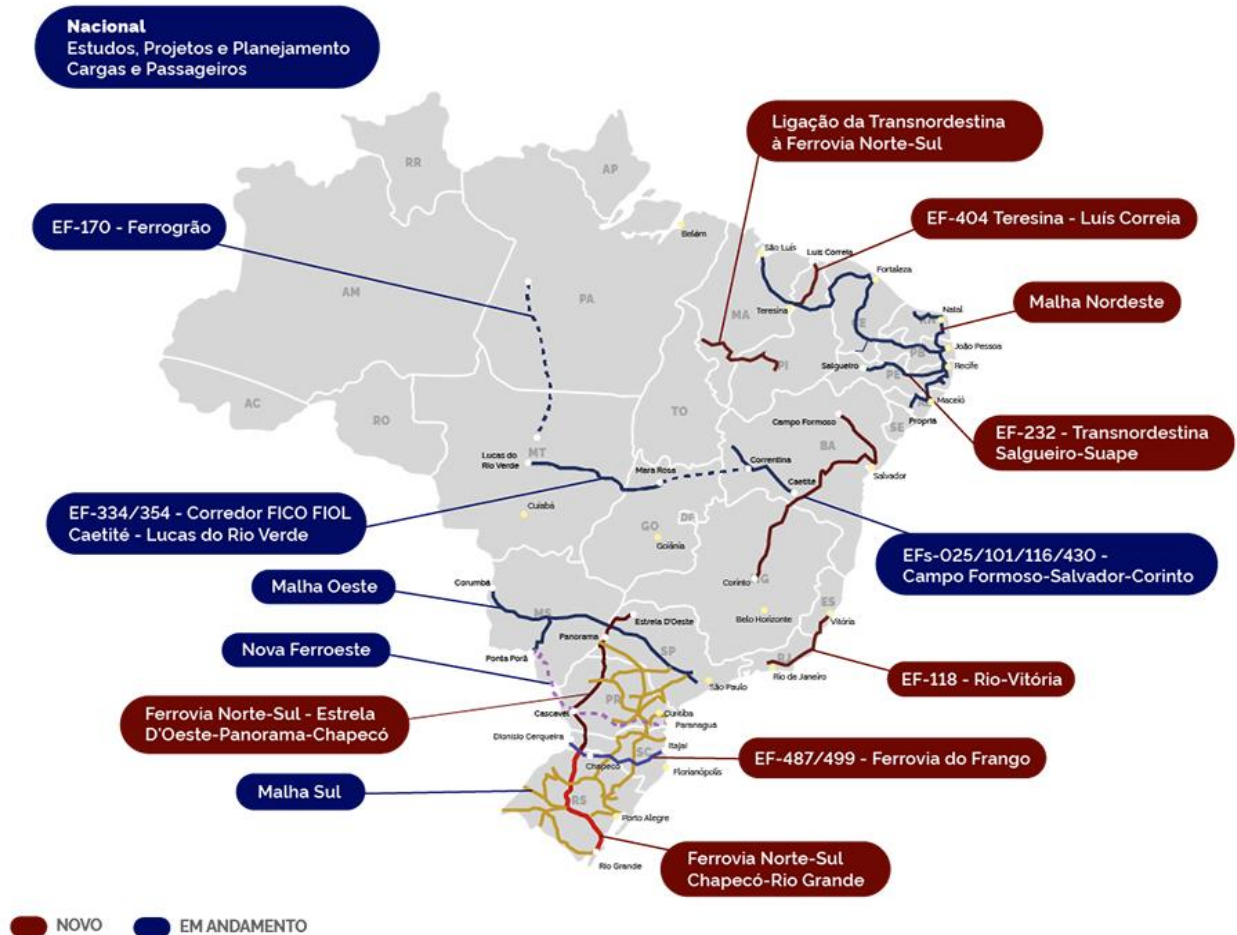
CONSTRUÇÃO E ADEQUAÇÃO – OBRA PÚBLICA



Fonte: Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel>
(acessado em 23/02/2024)

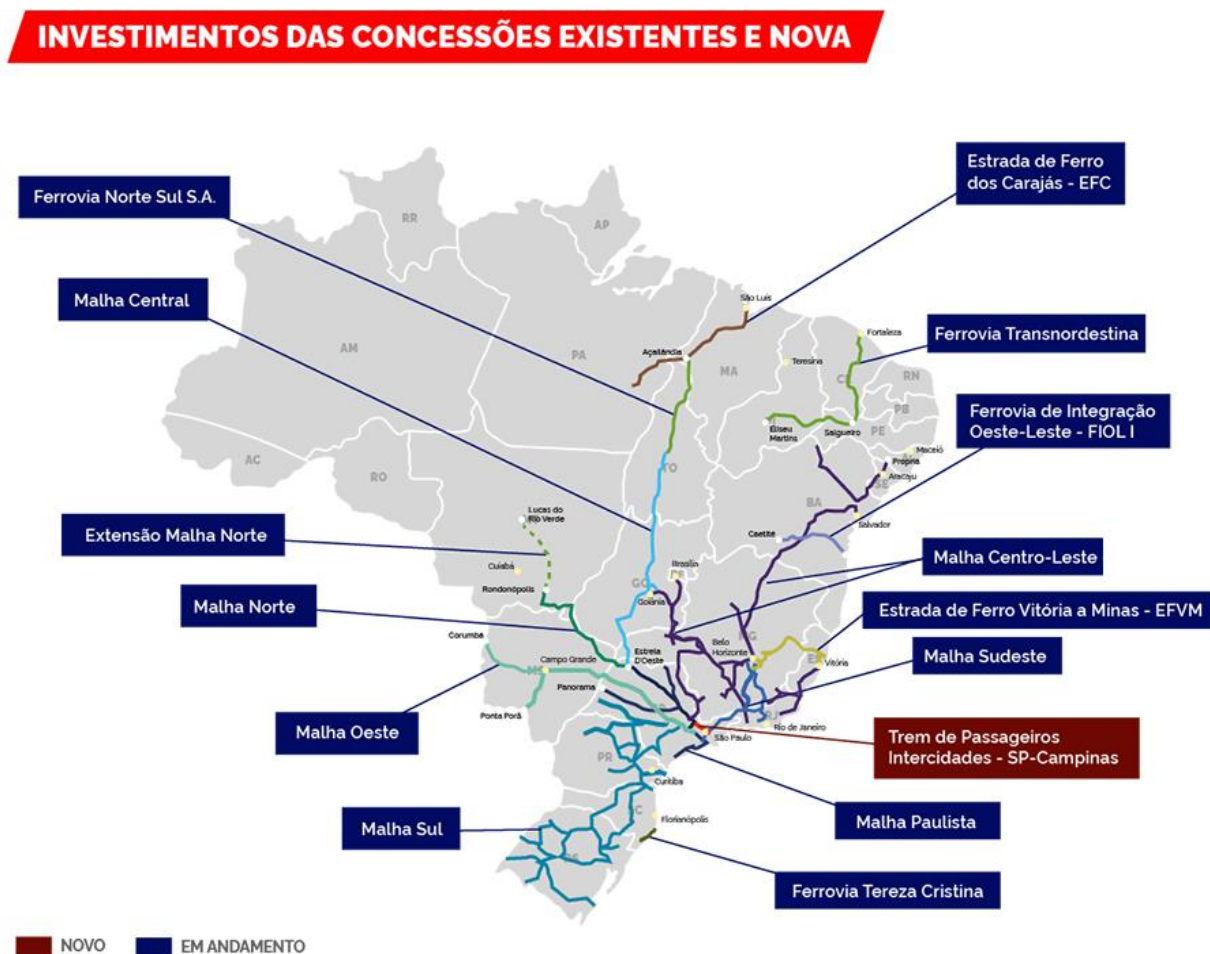
Figura 70 - Investimentos previstos – Estudos de novas concessões

ESTUDOS DE NOVAS CONCESSÕES



Fonte: Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel>
(acessado em 23/02/2024)

Figura 71 - Investimentos previstos – Investimentos em concessões existentes



Fonte: Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel> (acessado em 23/02/2024)

5. CONCLUSÃO

307. Partiu-se da missão de identificar e caracterizar o potencial ferroviário subutilizado do mercado doméstico de cargas, por meio do levantamento das características e das necessidades do mercado de distribuição interna e da produção nacional que fossem compatíveis com o transporte ferroviário, com vistas a subsidiar ações de fiscalização de políticas públicas do setor a serem realizadas por este tribunal.

308. Para tanto, mapearam-se uma série de ineficiências do sistema de transportes, assim como insatisfações de usuários e stakeholders no que concerne ao sistema de transporte nacional. Mostrou-se o desequilíbrio da matriz de transporte e suas consequências para a população em geral.

309. Dividiu-se a visão do objeto em dois capítulos distintos, um para a caracterização do transporte de cargas geral e outro para a caracterização do mercado doméstico de cargas.

310. Com relação à caracterização do sistema de transportes como um todo, perpassou-se pela situação atual da matriz de transportes nacional, assim como pelo contexto dos dois principais modais, o ferroviário por ser foco do levantamento e o rodoviário por ser o

principal modal do país e carregar consigo várias externalidades negativas ao suprir as lacunas deixadas pela incipiência dos demais.

311. *Com relação à situação atual da matriz de transportes, comentou-se que a situação ideal seria aquela em que cada modal estivesse disponível de modo a maximizar suas vantagens inerentes e formassem juntos uma rede conectada de modo a estimular simultaneamente a cooperação intermodal e a competição de rotas logísticas. A distribuição ideal não necessariamente será a cópia de um país desenvolvido, ou o crescimento aleatório dos transportes de grandes quantidades. É preciso ter critério para a definição das metas e objetivos correlatos, levando-se em consideração as condições geográficas, assim como o estudo dos corredores logísticos do país.*

312. *No que tange à caracterização do modal ferroviário, foram confeccionados mapas de situação discriminando o nível de fluxo ferroviário de cada concessionária para o ano de 2022. Estes mapas foram elaborados através de dados da Declaração de Rede, publicados anualmente pela ANTT. Não obstante, a publicação de mapas, a exemplo destes confeccionados, ampliaria a transparência ativa da Agência e possibilitaria uma maior participação social na fiscalização de trechos abandonados ou ociosos. Importante ressaltar que foi confeccionado um papel de trabalho com a metodologia utilizada para a confecção de tais mapas, os quais podem ser compartilhados com a Agência.*

313. *Ainda sobre a caracterização do modal ferroviário, observou-se que, no Brasil, este tem uma vocação voltada à exportação em detrimento do abastecimento interno. As operações ferroviárias possuem como destino majoritário portos e geralmente evitam destinos intermediários e rearranjos de composições.*

314. *Demonstrou-se que a malha ferroviária federal atingiu a extensão de 30,53 mil quilômetros em 2022, da qual pouco mais de um terço (36,3%) esteve sem tráfego enquanto 22,76% apresentaram um tráfego baixíssimo de menos de 1 par de trem por dia. Apenas 7,55% de toda extensão apresentou uma intensidade de tráfego média, enquanto cerca de 12,66% apresentaram alta intensidade de tráfego. Ou seja, apenas 13,3 mil quilômetros (menos da metade de toda a malha declarada) possuem tráfego acima de 1 par de trem por dia.*

315. *A situação de abandono de boa parte da malha traz luz à importância de se conhecer/estudar o histórico desses trechos abandonados ou de baixo tráfego para que se possa identificar os fatores que causaram ou contribuíram para tal fim, de modo que os novos projetos não incorram nos mesmos erros. Nesta seara, vem à baila a consistência dos estudos de planejamento e viabilidade das estruturas ferroviárias, os quais muitas vezes são inexistentes, ou tomam seu lugar apenas após a conclusão da implantação da infraestrutura, como foi o caso do trecho 1 da FIOF, por exemplo.*

316. *Adentrando-se na caracterização do mercado doméstico de cargas, o primeiro destaque foi a ausência de informações processadas, sistematizadas e tempestivas sobre o assunto, de modo que os dados apresentados naquela seção foram todos confeccionados pela equipe do levantamento a partir de dados da matriz O/D do PNL 2035, disponibilizados pela Infra S.A.*

317. *Observou-se que a movimentação de carga doméstica no sistema de transportes nacional representa 67% (dois terços) de toda a movimentação de carga do país. Demonstrou-se que, para o ano de 2021, os grupos agregados de cargas mais representativos para esse mercado foram as Cargas Gerais Containerizáveis, Outros Graneis Sólidos Minerais e Graneis Sólidos Agrícolas, com uma representatividade de 46%, 19% e 15%, respectivamente.*

318. *Em análise aos demais dados apresentados na caracterização do mercado doméstico de cargas, observou-se que um ponto de atenção para políticas públicas é a*

movimentação de contêineres via ferrovias. Isso porque a movimentação de carga geral containerizável representa quase metade da movimentação de carga doméstica (46%), que por sua vez representa dois terços de toda a carga movimentada no país. Não necessariamente esta carga está sendo transportada em contêineres, mas aquelas que estão, raramente utilizam as ferrovias.

319. Corroborando com a afirmação anterior, viu-se também que a movimentação de contêineres via ferrovias, embora aumente sensivelmente ano após ano, ainda representa uma fatia ínfima da carga transportada por este modal, apenas 1,1% no ano de 2022.

320. Para finalizar os destaques concernentes à caracterização do mercado doméstico de cargas, analisou-se em conjunto os mapas de calor das principais regiões produtoras e consumidoras de carga doméstica com o traçado das malhas concedidas, de onde se conclui que a grande maioria das regiões produtoras/consumidoras estão dentro da faixa de influência da ferrovia (faixa arbitrária de 100km). Além disso confrontou-se as mesmas localidades de produção/consumo com trechos ferroviários subutilizados, onde se observa que vários desses trechos estão localizados em áreas de grande produção/consumo.

321. Tais informações apresentam indícios de que existe um grande potencial ferroviário inexplorado para atendimento ao mercado doméstico. Além disso, traz a reflexão sobre a escassez de infraestrutura ferroviária no país: indica que tal limitação não seja a raiz de todos os problemas. Torna-se necessária avaliar se o melhor aproveitamento da malha ferroviária existente – através de ajustes de políticas públicas, regulação, desburocratização, incentivos, e inovação tecnológica, por exemplo – seria um meio mais barato e eficaz, ou ao menos mais uma opção, para se alcançar a racionalização da matriz de transportes. Até mesmo porque essa racionalização não ocorrerá de forma substancial e coerente enquanto a distribuição doméstica estiver ocorrendo quase que exclusivamente por vias rodoviárias.

322. No que se refere aos fatores identificados que impactam na eficiência do mercado doméstico de cargas, viu-se que inexistem diretrizes e metas claras para definição das políticas públicas e mensuração dos resultados relacionados a atual política de transportes nacional.

323. Com relação à hipótese de inexistência de estudo de diagnóstico logístico, o Ministério dos Transportes apontou a existência de tal estudo, porém, ressalva-se uma possível desatualização dos resultados apresentados; a ausência de análises e metodologias de classificação e/ou priorização de projetos; e a existência de indícios de que, embora os estudos existam, eles não estão sendo aproveitados de modo a otimizar o planejamento de transportes.

324. Verificou-se que, no âmbito do governo federal, a maioria dos documentos e publicações voltados ao diagnóstico logístico do país e ao planejamento nacional de transporte não oferece informações específicas sobre o transporte de cargas domésticas, o que vai de encontro com a materialidade e significância da movimentação de carga doméstica demonstrada neste relatório.

325. Observou-se, também, que as políticas e programas governamentais reconhecem de maneira geral a importância do transporte ferroviário para o abastecimento interno, contudo não foi apresentado um direcionamento mais específico e concreto para esse mercado. Ressaltou-se que os cenários do PNL contam, para que a participação ferroviária aumente, não só com várias novas infraestruturas ferroviárias operacionais em 2035, mas também com uma quebra histórica de paradigma em que a ferrovia passará a transportar mais carga geral, carga doméstica e carga de maior valor agregado.



326. Confrontou-se estes anseios com os dados de demanda projetada referentes às prorrogações e novas concessões ferroviárias e se concluiu que nesses estudos não estão previstos crescimentos disruptivos de tais cargas.

327. Ante a essas constatações, ressaltou-se a necessidade do protagonismo do planejamento nacional de transporte e das políticas públicas correlatas para que a racionalização da matriz se concretize conforme as simulações do PNL 2035.

328. No que tange a alocação de recursos e investimentos, mostrou-se que o Brasil investe pouco em infraestrutura de transportes no geral em comparação aos seus pares. Apresentou-se que tanto historicamente quanto prospectivamente os investimentos em infraestrutura de transportes priorizam o modal rodoviário, de forma contraditória aos objetivos de racionalização da matriz de transportes.

329. Viu-se que os problemas de alocação de recursos não estão ligados apenas à disponibilidade financeira, mas também à ausência de uma política setorial de transporte que defina objetivos e metas para o setor e eixos prioritários de curto, médio e longo prazos; falhas ou ausências de projetos e estudos de viabilidade; ausência de metodologia de priorização de projetos; insegurança jurídica e regulatória que criam barreiras para a participação do capital privado; burocracia envolvida na emissão de licenças ambientais; apenas para citar alguns exemplos.

330. Analisando-se os projetos destacados pelo Ministério dos Transportes relacionados ao tema deste levantamento, percebeu-se que o único investimento em destaque no Novo PAC para o setor ferroviário que pode ser diretamente relacionado ao mercado de abastecimento interno são os estudos do corredor que conecta as regiões Sudeste e Nordeste (EFs - 025/101/101/116/430 - Campo Formoso - Salvador – Corinto), trecho de ferrovia já existente que atualmente compõe a malha da FCA e que em 2020 apresentou um fluxo de trens menor ou igual a 1 par de trem por dia. Os demais projetos indicam priorizar o atual modelo agro-mineral-exportador.

331. Importante frisar que as análises apresentadas no presente relatório foram obtidas a partir dos dados geridos pela Infra S.A. Assim, resalta-se a importância de dar transparência e de disponibilizar esses dados à sociedade, de forma que outros especialistas e/ou organizações possam obter outras análises e conclusões valiosas para o setor.

332. Registra-se que foi possível caracterizar o transporte de cargas nacional e, principalmente, o mercado doméstico de cargas. Sendo assim, foram levantadas informações acerca da matriz de transportes brasileira, da visão dos stakeholders, do transporte ferroviário de cargas, da representatividade do mercado doméstico, seus principais tipos de carga, suas principais regiões produtoras e consumidoras, suas principais origens e destinos, bem como a malha ferroviária disponível e seu potencial inexplorado.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

333. Diante do exposto, com fundamento no art. 238, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 1º da Portaria-Segecex 24/2018, submetem-se os autos ao Ministro-Relator com as seguintes propostas:

a) autorizar a AudPortoFerrovia a realizar painel de divulgação dos resultados da auditoria;



- b) *autorizar a realização de fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A. e ANTT para avaliar as medidas adotadas para: (i) incentivar o aumento da participação do setor ferroviário no mercado doméstico de cargas; (ii) atualizar e dar transparência acerca dos dados e análises sob gestão do poder público referente ao mercado doméstico;*
- c) *encaminhar cópia do presente Relatório ao MT para subsidiar a elaboração dos planos ferroviários em desenvolvimento;*
- d) *arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*
- e)

VOTO

Trata-se de levantamento realizado com o objetivo de identificar o potencial subutilizado do transporte ferroviário do mercado doméstico de cargas para, em seguida, subsidiar futuras ações de controle e contribuir para melhor alocação de investimentos na eficiência logística.

O trabalho levado a efeito pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) teve por base ampla pesquisa em publicações técnicas e literatura especializada, análise de documentos produzidos pelo Governo e pelas principais associações de transporte e usuários, além de reuniões promovidas com os principais atores no setor de transporte de cargas (*stakeholders*), a fim de colher suas percepções e preocupações relativas ao tema.

Também foram realizados questionários, requisições de informações aos principais órgãos e entidades (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Infra S/A, Ministério dos Transportes) e análise documental de dados e estatística, no intuito de obter avaliação do contexto geral em que se insere o mercado doméstico de cargas e a sua relação com o transporte ferroviário.

Inegável a importância do transporte de cargas nos sistemas logísticos empresariais, a ponto deste item compor significativa parcela dos custos e do faturamento das empresas. Tanto é assim que os fretes podem encarecer os produtos primários, a exemplo dos alimentos, até produtos de maior valor agregado, como os eletrodomésticos, afetando o poder de compra do consumidor. Segundo a Associação Brasileira de Operadores Logísticos, em 2022, os custos logísticos no Brasil representaram cerca de 13% do Produto Interno Bruto.

O desempenho do transporte de cargas também influencia a competitividade de diversos setores produtivos e, em última análise, a eficiência econômica. Por sua vez, a eficácia do sistema de transporte pressupõe disponibilidade e qualidade da sua infraestrutura.

Antes de analisar o mercado doméstico de cargas e sua relação com o modal ferroviário, é necessário compreender o ambiente de transportes no Brasil. No ano de 2017, o transporte ferroviário contribuiu apenas 17,69% do transporte de cargas.

No entanto, dados obtidos pela Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) revelam que, em 2013, países continentais como Estados Unidos da América, China e Austrália apresentaram matriz de transportes mais equilibrada e diversificada, com expressiva participação do transporte ferroviário acima de 35%.

É certo que cada modo de transporte alberga potencialidades e restrições. A ferrovia, por exemplo, é meio de transporte adequado para médias e longas distâncias, bem como possui capacidade de mobilização de grandes volumes de carga. Por ser um meio de transporte de alto custo de implantação, requer grande fluxo de carga para amortizar os investimentos realizados. Por sua vez, o

transporte rodoviário de cargas é mais adequado para deslocamentos de curtas e médias distâncias. Todavia, também se verifica a participação predominante do modal rodoviário para transportes em longa distância.

A solução ideal é aquela em que o modal possa ser utilizado com base em suas máximas vantagens comparativas, formando uma rede conectada com os demais modos de transporte. Tal medida promove, a um só tempo, a cooperação intermodal e a competição de rotas logísticas. Para isso, é necessário planejar um sistema de transporte de cargas integrado, explorando as potencialidades de cada modalidade ao perfil de cada tipo de produto e às distâncias percorridas.

Quando um modal opera no lugar de outro, aquele meio passa a exercer sua função fora da zona de eficiência, dando origem a ineficiências logísticas e a maior custo do serviço. É o caso, por exemplo, de transporte de produto que seria mais eficientemente realizado por ferrovias ou hidrovias, mas é efetuado por rodovias, o que implica aumento de consumo de combustível, maior risco de acidentes, maior emissão de poluentes e maior onerosidade do frete.

Conforme relatório do Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, a construção de uma matriz de transporte racional requer maior participação dos demais modais na produção de transporte, tais como ferrovias, cabotagem, aeroviários e navegação interior, na medida de suas vocações e das necessidades de transporte. Até que essa distribuição mais racional seja alcançada, é necessário que a escolha do modal de transporte seja baseada em critério técnico, fundamentada em informações sobre movimentação de carga e comportamento da cadeia produtiva.

Na visão dos principais atores envolvidos no mercado de transporte de cargas (*stakeholders*), abrangendo Confederação Nacional da Indústria (CNI), empresas vinculadas à Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL), Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), assim como análise de publicação denominada “Resultados da Consulta Pública do Custo-Brasil” (MDIC 2023), foram identificados os seguintes entraves ao desenvolvimento do setor de transporte ferroviário de cargas:

- Ausência de transparência e clareza de informações sobre o mercado doméstico de cargas, o que limita a compreensão da dinâmica atual e dificulta a formulação de políticas e estratégias comerciais eficazes;
- Alto custo logístico do frete do modo rodoviário;
- Dificuldade na contratação de serviço de transporte ferroviários;
- Barreira na entrada de novos operadores logísticos no mercado de transporte ferroviário, com destaque para o poder das concessionárias, alto custo da operação e infraestrutura ferroviária insuficiente;
- Deficiência da infraestrutura e de nível de serviço do transporte ferroviário, sobretudo pela falta de investimentos e pela carência de manutenção das vias.

Ao examinar a atual infraestrutura ferroviária, verifica-se que a extensão da malha total das ferrovias é de 30.535 km, operadas por 13 concessionárias. Durante o ano de 2022, as principais cargas transportadas nas ferrovias brasileiras foram: minério de ferro, com 71,4% de total de TU (tonelada útil, total de carga movimentada); soja, com 5,9%; milho com 4,6%; açúcar, com 2,8%; e celulose, com 2,2%. Observa-se que 90% do total de TU transportada em 2022 corresponde ao escoamento de *commodities* agrícolas e minerais.

Embora a malha ferroviária federal tenha alcançado a extensão de 30,53 mil quilômetros

em 2022, mais de um terço (36,3%) esteve sem tráfego nesse período, 22,76% apresentaram um tráfego baixíssimo de menos de 1 par de trem por dia. Somente 7,55% de toda extensão apresentou intensidade de tráfego média, e 12,66% apresentaram alta intensidade de tráfego. Logo, pode-se afirmar que, apenas, 13,3 mil quilômetros, menos da metade de toda a malha declarada, possuem tráfego acima de 1 par de trem por dia.

Diante desse panorama, é necessário aprofundar a razão pela qual os trechos ferroviários foram abandonados ou apresentaram baixo tráfego, no intuito de evitar que novos projetos não incorram nos mesmos erros. Outro aspecto importante é a avaliação de usos alternativos de infraestruturas ferroviárias abandonadas, bem como a garantia de que os novos investimentos ferroviários possam ser amortizados. Desta forma, torna-se imprescindível a realização de planejamento e bons estudos de viabilidade.

Alguns desafios e entraves físicos operacionais devem ser enfrentados no transporte ferroviário, como os conflitos urbanos (invasões de faixa de domínio e passagens de nível críticas), problemas de traçado, compartilhamento de vias, disponibilidade de áreas nos portos, carência de terminais e dificuldade de integração devido a bitolas diferentes. Tais obstáculos, até hoje, não foram dirimidos.

Conquanto o transporte ferroviário tenha experimentado crescimento de 28% na tonelada-quilômetro útil de 2012 a 2022, as maiores produções estão concentradas justamente nas malhas vocacionadas ao transporte de *commodities* minerais, como aquelas operadas na Estrada de Ferro Carajás (EFC), pela Malha Regional Sudeste (MRS) e na Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM). Comparativamente, a movimentação das demais cargas gerais containerizáveis pelas ferrovias permanece diminuta, apesar de seu crescimento desde 2012.

Segundo estudos do Banco Mundial, em 2022, as soluções logísticas, notadamente a ferroviária, foram pensadas majoritariamente para atender aos setores de *commodities*, com perfil agro-minerário-exportador, em detrimento do abastecimento interno.

No propósito de identificar potencial subutilizado do transporte ferroviário para o transporte de cargas produzidas e consumidas em solo brasileiro, dada a escassez de informações, a Unidade Técnica, após processar os dados brutos fornecidos pela Infra S/A e pela ANTT, verificou que 67% das cargas produzidas e movimentadas no país são destinadas ao mercado interno.

O grupo de cargas gerais containerizáveis participa com a maior parcela do consumo doméstico, com 46%. Os produtos com maior representatividade são minerais, cereais e produtos químicos industriais. Não necessariamente esta carga está sendo transportada em contêineres, mas aquelas que estão, raramente, utilizam as ferrovias. Embora a movimentação de contêineres via ferrovias tenha aumentado sensivelmente ano após ano, ainda apresenta participação pequena da carga transportada por este modal, de, apenas 1,1% no ano de 2022.

Detendo-se nos três produtos mais significativos, evidenciou-se padrão geográfico compartilhado das distribuições da produção e consumo, com grande concentração nas regiões sul e sudeste. Ao sobrepor a localização geográfica das malhas ferroviárias concedidas em operação, comprova-se que grande parte das regiões produtora e consumidoras do mercado doméstico de cargas é abrangida pela área de influência dessas ferrovias. Dessa forma, vislumbra-se potencial imenso de crescimento da produção de transporte ferroviário das demais cargas, considerando que dois terços da produção nacional de bens, em tonelagem bruta, são transportados e consumidos internamente.

Em relação aos fatores que impactam o mercado doméstico de cargas, verificou-se que o Ministério dos Transportes possui alguns estudos relativos ao diagnóstico logístico do setor de transporte de cargas. Contudo, além de tais estudos não estarem atualizados, não há evidências de que

são considerados no planejamento do transporte nacional. Tais evidências corroboram as mesmas falhas já identificadas em auditoria operacional realizada no PNL 2035, no bojo do TC 013.771/2021-3.

Quanto aos planos voltados para transporte de cargas domésticas, foi identificada ausência de diretrizes e metas claras para definição de políticas públicas e avaliação dos resultados referentes à atual política de transporte. Apesar de algumas políticas públicas, programas e ações reconhecerem genericamente a importância do transporte ferroviário para o mercado doméstico de cargas, não há diretriz específica para esse setor.

Outra limitação que dificulta o acesso a dados precisos sobre o mercado doméstico de cargas refere-se à ausência de informações específicas sobre esse setor. As informações básicas requerem prévio tratamento dos dados a fim de se tornarem úteis para embasar políticas públicas e estratégias de planejamento no setor de transporte. Além disso, as informações sobre trechos ferroviários e normas regulatórias carecem de maior aperfeiçoamento na sua disponibilização e organização.

Observa-se que a baixa alocação de recursos e investimentos para a infraestrutura de transportes não está vinculada somente à disponibilidade financeira, mas também à falta de política setorial específica para o setor de transporte de cargas domésticas, com definição de objetivos e metas e eixos prioritários de curto, médio e longo prazos. Também contribuem para essa insuficiência de investimentos fatores como: carência de projetos e estudos de viabilidade; falta de critério de priorização de projetos; insegurança jurídica e regulatória, a qual afasta a participação do capital privado; além da burocracia na emissão de licenças ambientais.

Tendo por base as informações disponibilizadas pelo Ministério dos Transportes, o único investimento diretamente relacionado ao mercado de abastecimento interno, previsto no Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), são os estudos do corredor que interliga as regiões Sudeste e Nordeste (EFs - 025/101/101/116/430 - Campo Formoso - Salvador – Corinto). Esse trecho de ferrovia existente já integra a malha da FCA (Ferrovia Centro-Atlântica) que, em 2020, apresentou um fluxo de trens menor ou igual a 1 par de trem por dia. Os demais projetos priorizam o atual modelo agro-mineral-exportador.

Os cenários do PNL que projetam o aumento da participação das ferrovias na matriz de transportes em, no mínimo de 30%, não só contam com novas infraestruturas ferroviárias em 2035, mas também com o crescimento do transporte de carga geral, carga doméstica e carga de maior valor agregado. No entanto, ao cotejar essas projeções do PNL com os dados de demanda futura referentes às prorrogações e às novas concessões ferroviárias, não há evidências de crescimento dessas cargas.

Assim, a fim de que a racionalização da matriz de transportes se torne factível com maior participação do modal ferroviário, segundo as projeções do PNL 2035, é necessário maior protagonismo do planejamento nacional de transporte e das políticas públicas correlatas. Devem também ser envidadas ações estruturantes significativas que promovam diretamente o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas domésticas, induzindo a participação do setor privado.

Diante desse contexto, autorizo a AudPortoFerrovia a realizar painel de divulgação dos resultados do levantamento, bem como proceder a fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A e ANTT, para avaliar as medidas adotadas em prol do incentivo da participação do setor ferroviário no mercado de cargas domésticas.

Feitas essas considerações, acolho a proposta da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2000/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.201/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
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. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Infra S/A; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento realizado com o objetivo de identificar e caracterizar o potencial subutilizado do transporte ferroviário do mercado doméstico de cargas;

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

- 9.1. autorizar a realização de painel de divulgação dos resultados da auditoria;
- 9.2. autorizar a realização de fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A. e ANTT para avaliar as medidas adotadas para incentivar o aumento da participação do setor ferroviário no mercado doméstico de cargas e para atualizar e dar transparência acerca dos dados e análises sob gestão do poder público referente ao mercado doméstico;
- 9.3. encaminhar cópia do presente Relatório ao Ministério dos Transportes para subsidiar a elaboração dos planos ferroviários em desenvolvimento; e
- 9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2000-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 022.291/2024-5
Natureza: Administrativo
Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: SELEÇÃO PRELIMINAR DE OBRAS PÚBLICAS
A SEREM FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS
2025. APROVAÇÃO.

Tratam os autos, nesta fase processual, de seleção preliminar das obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Fiscobras 2025, nos termos do art. 145, inciso II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 3º da Resolução-TCU 280/2016.

2. Cabe ressaltar que a LDO 2025 ainda não foi aprovada, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional, motivo pelo qual a presente seleção se fundamenta na LDO 2024.
3. Reproduzo, a seguir, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pelo Núcleo de Dados da SecexInfra (NDinfra), que contou com a anuência dos titulares da Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações e da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (peça 2). Destaco, entretanto, que o sigilo da relação das obras selecionadas foi mantido, em razão do disposto no art. 8º, § 3º, inciso I, c/c o art. 9º, inciso VIII, da Resolução-TCU 294/2018 c/c o art. 7º da Resolução-TCU 280/2016.

“I. Introdução

1. Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas no âmbito do Fiscobras 2025.
 2. A presente instrução pretende apresentar, à Presidência do TCU, a relação preliminar de obras a serem fiscalizadas no Fiscobras 2025, para fins de aprovação pelo Plenário da Casa, nos termos da Resolução-TCU 280, de 15 de junho de 2016, arts. 3º a 6º:
- Art. 3º O plano de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União será proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado no mês de setembro de cada ano.
- Parágrafo único. A revisão do plano aprovado será submetida ao Plenário pela Presidência no mês de março de cada ano, em consonância com o plano de controle externo de que trata o artigo 188-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)
- Art. 4º A unidade coordenadora encaminhará proposta de planejamento à Presidência, a qual conterà, no mínimo:
- I - escopo do respectivo plano de fiscalização;
 - II - seleção das fiscalizações; e



III - cronograma de atividades.

3. A instrução está estruturada por meio dos seguintes capítulos:

I - Introdução;

II - Base de Dados para a Seleção de Obras;

III - Seleção de Obras;

IV - Cronograma

V - Conclusão

VI - Proposta de Encaminhamento.

Anexo I: Relação das Obras a Serem Autorizadas a Compor o Fiscobras 2025

II. Base de Dados para a Seleção de Obras

4. Os trabalhos de levantamento de informações para a seleção de obras foram iniciados em setembro desse ano, a partir da base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025 (PLOA 2025).
5. Em termos financeiros, o PLOA soma dotações da ordem de R\$ 5,8 trilhões, distribuídas em 6.042 funcionais programáticas. Desse modo, foram executados procedimentos de extração, tratamento e carga dessas bases de dados para os bancos de dados deste Tribunal de Contas geridos pelo Núcleo de Dados da SecexInfra (NDInfra).
6. Utilizaram-se algoritmos para identificar, no PLOA 2025, as funcionais programáticas que estavam relacionadas a obras públicas. Esse procedimento resultou na marcação de 744 registros com dotação na ordem de R\$ 180 bilhões, cujas descrições das funcionais programáticas continham expressões regulares que as caracterizavam como obras ou serviços de engenharia, bem como ações de obras que já haviam sido identificadas pelo TCU.
7. Em seguida, foram utilizados procedimentos automatizados para segmentar e agrupar as informações das 744 funcionais relacionadas a obras em função da competência das diversas diretorias técnicas e respectivas Unidades de Auditoria Especializadas (Auds), vinculadas à Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

Disponibilização dos Dados

8. Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, conforme explanado no tópico precedente, foram desenvolvidos aplicativos em ambiente de desenvolvimento descentralizado desta Corte de Contas, denominado *Oracle Application Express*, ou simplesmente, APEX.
9. Um desses aplicativos é denominado 'Seleção Fiscobras', sistema desenvolvido, pelo NDInfra e disponibilizado no Portal TCU (Catálogo de Serviços de TI). Essa solução permite a realização de diversas pesquisas e simulações para fins de seleção de obras pelas unidades vinculadas à SecexInfra e à SecexEnergia
10. O aludido sistema permite consultar e selecionar os empreendimentos que melhor atendam aos critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, tais como materialidade, regionalização do gasto e histórico de irregularidades pendentes.

III. Seleção de Obras

11. O Fiscobras é um produto do Tribunal de Contas da União que visa atender demanda específica de fiscalização de conformidade de obras e serviços determinada pela LDO, sem prejuízo de outros trabalhos de caráter operacional ou de conformidade que visam atacar problemas relevantes no setor de infraestrutura. A seguir, apresentam-se as propostas de fiscalizações de conformidade de obras selecionadas com base no PLOA 2025.
12. De início, cabe ressaltar que a LDO 2025 ainda não foi aprovada, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional, motivo pelo qual a presente seleção se fundamenta na LDO 2024.



13. Nesse sentido, considerando o art. 146 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), foram estabelecidos os critérios de seleção de obras públicas, os quais foram aplicados à base de dados a que se referem os tópicos anteriores.

“Art. 146. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União considerará, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado nos exercícios anterior e atual;

II - a regionalização do gasto;

III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e

IV - as obras contidas no Anexo VI à Lei Orçamentária em vigor que não tenham sido objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.”

14. Dessa forma, o sistema de ‘Seleção Fiscobras’, disponibilizado às unidades técnicas, apresentou a relação das funcionais programáticas do PLOA 2025, ordenada em conformidade com o critério de materialidade pré-estabelecido.

15. Na etapa seguinte, coube às unidades técnicas selecionar os empreendimentos a serem fiscalizados, tomando-se por base a classificação trazida no sistema de ‘Seleção Fiscobras’ e a aplicação dos demais fatores de seleção para cada Secretaria (análise de conveniência e oportunidade, capacidade operacional, histórico de achados dos jurisdicionados, entre outros).

16. O NDInfra encaminhou orientação, via mensagens eletrônicas, informando às unidades técnicas envolvidas quanto à disponibilização do aplicativo ‘Seleção Fiscobras 2025’. Assim, foram selecionados, preliminarmente, **27 empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2025**, com dotação aproximada de **R\$ 5,2 bilhões**. A título comparativo, a mesma seleção preliminar, realizada no âmbito do Fiscobras 2024, abarcou 25 empreendimentos, com dotação aproximada de R\$ 8 bilhões no PLOA 2024.

17. Inicialmente, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (**AudElétrica**) **selecionou dois empreendimentos**, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2025 somam aproximadamente **R\$ 1,2 bilhão**, conforme listado na Tabela 1.

[...]

18. Por sua vez, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (**AudPortoFerrovia**) **selecionou cinco empreendimentos**, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2025 somam aproximadamente **R\$ 650 milhões**, listados na Tabela 2.

[...]

19. Seguindo com a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (**AudRodoviaAviação**), **foram selecionados quatro empreendimentos**, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2025 somam aproximadamente **R\$ 450 milhões**, listados na Tabela 3.

[...]

20. Por fim, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (**AudUrbana**) **selecionou dezesseis empreendimentos**, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2025 somam aproximadamente **R\$ 2,9 bilhões**, listados na Tabela 4.

[...]

IV. Cronograma

21. O art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 280/2016 determina que a proposta do plano de fiscalização de obras conterá o cronograma de atividades.

22. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (LDO 2024 - Lei 14.791/2023), no art. 145, inciso II, determinou que o TCU deverá encaminhar:

“à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até **cinquenta e cinco dias** após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais sejam identificados indícios de irregularidades graves (...)” *(grifo acrescido)*

23. Nesse sentido, a Tabela 5 detalha as ações e prazos referentes ao ciclo Fiscobras 2025, que vai do início das fiscalizações em setembro de 2024 até a entrega dos respectivos relatórios ao Congresso Nacional, em outubro de 2025.

Tabela 5 - Cronograma de atividades - Fiscobras 2025

<u>Atividade</u>	<u>Data</u>
Início das fiscalizações (acompanhamento de editais / aprovadas ou determinadas em outros processos)	A partir de setembro/2024
Encaminhamento da lista definitiva de obras a serem fiscalizadas	Até 21/3/2025
Prazo final para término das fiscalizações do Fiscobras 2025	31/8/2025
Encaminhamento, ao Relator, do Relatório de Consolidação definitivo (com dados atualizados até a Sessão Plenária de 15/10/2025)	17/10/2025
Sessão Plenária do Fiscobras e entrega dos Relatórios do Fiscobras ao Congresso Nacional	22/10/2025

Fonte: SecexInfra/NDInfra

V. Conclusão

24. O presente trabalho se refere à seleção preliminar do plano de fiscalização de obras a serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2025, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.
25. Para realizar a aludida seleção, foi utilizada a base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025 (PLOA 2025). Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, foi disponibilizado o aplicativo ‘Seleção Fiscobras’ para que as unidades técnicas pudessem efetuar as respectivas seleções. Preliminarmente, a atual proposta consta com a seleção de **27 empreendimentos**, com a seguinte distribuição entre as unidades técnicas:

Tabela 6 - Resumo por Unidade de Auditoria Especializada

<u>Auditoria Especializada</u>	<u>Quantidade de Fiscalizações</u>	<u>Dotação PLOA 2025</u>
AudElétrica	2	1.179.699.778
AudPortoFerrovia	5	653.362.845
AudRodoviaAviação	4	451.484.597
AudUrbana	16	2.913.019.867
Total		5.197.567.087

Fonte: TCU (Aplicativo Seleção Fiscobras).

26. O Anexo I desta instrução contém a lista preliminar dos **27 empreendimentos** a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2025.

VI. Proposta de encaminhamento

27. Ante todo o exposto, propõe-se que os autos sejam encaminhados ao Gabinete do Presidente, conforme *caput* do art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, para:



- I. autorizar a realização, no âmbito dos Fiscobras 2025, de fiscalizações nos 27 empreendimentos relacionados no Anexo I;
- II. restituir os autos à SecexInfra, tendo em conta a previsão, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Resolução-TCU 280/2016, de revisão do presente plano de fiscalização de obras.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas constantes do plano de fiscalização de obras de 2025 do Tribunal de Contas da União (Fiscobras 2025).

2. Na presente etapa processual, submeto à apreciação do Plenário a proposta de seleção das obras que comporão o referido plano, em cumprimento ao que prescreve o art. 3º da Resolução-TCU 280/2016. Ressalto que a lista de empreendimentos selecionados possui natureza preliminar, devendo ser revista no mês de março de 2025 a fim de estabelecer a lista definitiva, conforme disposto na citada resolução.
3. Com base nos critérios indicados no Relatório que acompanha este voto, **foram pré-selecionados 27 empreendimentos**, que correspondem a uma **dotação orçamentária de R\$ 5,2 bilhões no PLOA 2025**. A título comparativo, a mesma seleção preliminar, realizada no âmbito do Fiscobras 2024, abarcou 25 empreendimentos, com dotação aproximada de R\$ 8,0 bilhões no PLOA 2024.
4. Serão realizadas fiscalizações em obras de geração de energia elétrica, ferrovias, portos, aeroportos, rodovias, edificações, mobilidade urbana, infraestrutura hídrica e prevenção a desastres.
5. Cabe mencionar que, além das fiscalizações tradicionais que buscam atender ao previsto na LDO 2025, o produto do Fiscobras 2025 pretende incluir trabalhos de caráter operacional e de conformidade com o intuito de enfrentar problemas relevantes de obras públicas com recursos federais.
6. De acordo com o cronograma trazido pela unidade instrutora, as fiscalizações nos empreendimentos selecionados devem ser iniciadas a partir da aprovação do presente plano, com prazo final de término até 31/8/2025, a fim de permitir a elaboração do Relatório de Consolidação a ser apreciado na Sessão Plenária de 22/10/2025.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



ACÓRDÃO Nº 2001/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.291/2024-5.
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas, Presidente.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SecexInfra – Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura; SecexEnergia – Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2025 deste Tribunal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2025, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 2 destes autos; e

9.2. restituir os presentes autos à SecexInfra para demais providências.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2001-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues, Bruno Dantas (Presidente e relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente e Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.138/2022-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

Interessada: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA COM AS ASPECTOS OPERACIONAIS E DE CONFORMIDADE. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS RELATIVOS AO RECONHECIMENTO INICIAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DIVERSAS FRAGILIDADES NOS PROCESSOS E NOS CONTROLES INTERNOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório subscrito pela equipe de auditoria (peça 129), o qual contou com a anuência do corpo diretivo da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (peça 130):

1. INTRODUÇÃO

1. Esta auditoria financeira com aspectos de operacional e de conformidade, que tem por objetivo avaliar os controles internos relativos ao reconhecimento inicial de direito previdenciário por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foi realizada com fundamento no artigo 239, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e em cumprimento ao Acórdão 67/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 044.390/2021-1).
2. A Auditoria financeira nas contas de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) indicou falhas de conformidade no reconhecimento inicial de direitos (RD) de aposentadoria por tempo de contribuição causadas principalmente por deficiências nos controles associados ao processo (TC 30.739/2021-7).
3. Em razão disso, esta auditoria buscou examinar o funcionamento do sistema de controle interno relacionado ao processo de reconhecimento do direito desta espécie de aposentadoria por parte do INSS e avaliar a sua existência, desenho, implementação e efetividade.
4. Este trabalho constituiu a primeira fase da Auditoria Financeira nas contas de 2022 do FRGPS e tem como um dos objetivos subsidiar o planejamento da segunda fase com informações fidedignas sobre os riscos e os controles internos referentes à atividade precípua do INSS: concessão de benefícios.
5. Optou-se por avaliar os controles relativos ao reconhecimento inicial de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42), tendo em vista sua materialidade orçamentária em relação às demais espécies do FRGPS.
6. A presente fiscalização, sob o número Fiscalis 78/2022, foi realizada por quatro auditores do TCU e três auditoras da Auditoria-Geral do INSS (Audger/INSS). A cooperação constituída, além de otimizar os recursos disponíveis de ambas as Unidades, alinha-se à lógica jurídico-constitucional expressa nos arts. 70 e 74, incisos II e IV, da CF/1988, de complementariedade e apoio do controle interno ao controle externo, a teor dos arts. 4º, § 2º; 60, incisos IV, VII, XI; 66, incisos IV, V; e 67, inciso III, todos do Regimento Interno do INSS.
7. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e majoritariamente com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISC), emitidas pela Organização das Instituições Superiores de Controle (Intosai).

1.1. Deliberação que originou a fiscalização

8. Em cumprimento ao Acórdão 67/2022-TCU-Plenário (TC 044.390/2021-1), da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, realizou-se esta auditoria, de natureza financeira com aspectos de operacional e de conformidade, no reconhecimento inicial de direito à aposentadoria por tempo de contribuição por parte do INSS, no período compreendido entre 1/4/2022 e 30/9/2022, com fundamento nos incisos I e II do artigo 239 do RITCU.

1.2. Processos conexos

9. Foram constatados os seguintes processos conexos a este trabalho:

a) **TC 021.162/2009-4** – Auditoria de conformidade nos controles internos associados aos procedimentos de concessão dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e pensão por morte (espécies 42, 41 e 21, respectivamente) e de alimentação das bases de dados adotados pelas Agências da Previdência Social. Acórdão 456/2010 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio;

b) **TC 030.739/2021-7** – Auditoria financeira nas demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), exercício de 2021. Acórdão 1465/2022 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

c) **TC 006.389/2022-8** – Auditoria Operacional que visa avaliar a tempestividade da análise do processo de reconhecimento de direito no INSS. Fiscalização em andamento; e

d) **TC 006.265/2022-7** – Auditoria Operacional na supervisão técnica do INSS que objetiva avaliar a adequação, a eficácia e a efetividade da estrutura de supervisão técnica das decisões sobre reconhecimento de direito. Fiscalização em andamento.

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

10. O objetivo desta fiscalização foi avaliar os controles internos, com foco em controles preventivos, do processo de reconhecimento inicial de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie 42), do tipo automático e manual.

11. Quanto ao aspecto temporal, adotou-se como marco a entrada em vigor da IN INSS/PRES 128/2022 em 28 de março de 2022. Dessa forma, foram avaliados processos e controles de abril até julho de 2022.

12. Os sistemas de informação e bases de dados consultados foram: Portal de Atendimento e Gerenciador de Tarefas (PAT/GET); Sistema de benefícios Prisma; Sistema Único de Benefício (SUB); Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS); Base Geral do INSS (BG); e Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe). Também fez parte do escopo o aplicativo *web* “Meu INSS”.

13. As áreas de negócio do INSS relacionadas ao RD são a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (Dirben) e as Centrais de Análise de Benefícios (Ceab), as quais fazem parte da estrutura das Superintendências Regionais.

1.4. Não escopo

14. Esta auditoria não teve o escopo de avaliar:

a) processos de trabalho relacionados à manutenção de benefícios, à revisão e ao recurso administrativo, à implantação de decisões judiciais e à perícia médica, assim como sistemas usados especificamente nesses processos;

b) processos de RD de outras espécies de benefícios além da aposentadoria por tempo de contribuição (B42);

c) fluxos de processos de trabalho relacionados a reconhecimento de direitos de aposentadoria por tempo de contribuição anteriores a abril/2022 (anteriores à entrada em vigor da IN INSS/PRES 128/2022);

d) Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec);

e) tempestividade do reconhecimento de direitos; e

f) apuração de fraudes.

1.5. Metodologia

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

16. Na fase de planejamento, a equipe de auditoria examinou a legislação afeta ao reconhecimento de direito inicial de aposentadoria por tempo de contribuição e identificou outros trabalhos que trataram desse tema. Além disso, realizaram-se pesquisas no site interno do INSS, a fim de coletar dados disponíveis, bem como possibilitar a solicitação de documentos, de informações e de acessos às bases de dados e aos sistemas de informação alinhados às necessidades do trabalho. Realizou-se, ainda, reunião com auditores da Audger/INSS especializados no tema, com o objetivo de colher subsídios para a execução do trabalho.

17. Nesse contexto, foi definido o escopo deste trabalho e identificados os principais atores (análise de *stakeholders*), sistemas de informações e bases de dados.

18. Ainda durante o planejamento, a equipe de auditoria aplicou a técnica de diagnóstico de mapeamento de processos para detectar as principais etapas do processo de trabalho de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição, assim como os responsáveis por cada etapa. A aplicação da técnica se deu por meio de análise documental, reuniões com os gestores e observação direta de análises de requerimentos realizadas por servidores do INSS.

19. A aplicação da técnica resultou na elaboração de um fluxograma detalhado do processo de reconhecimento do direito (Apêndice I), desde a coleta de informações do requerente até a decisão final de concessão ou indeferimento, de forma automática ou manual. Destaca-se que o fluxograma foi submetido à Dirben para comentários e validação (peça 62).

20. A partir do mapeamento do processo, buscou-se identificar os riscos afetos à cada etapa do processo que podem impactar os objetivos institucionais do INSS, assim como os controles esperados para tratá-los. Foram levantados nessa fase, ao todo, 35 riscos (peça 22). A partir dos riscos avaliados como significativos, elaborou-se a matriz de planejamento com vistas a avaliar se os controles existentes na autarquia mitigam esses riscos.

21. Na fase de execução, a equipe aplicou os procedimentos previstos na matriz de planejamento. As principais técnicas utilizadas foram: percurso cognitivo; análise documental; aplicação de questionário a servidores do INSS responsáveis pela análise de aposentadoria por tempo de contribuição; análise amostral de casos de concessões e indeferimentos de aposentadoria por tempo de contribuição, de forma manual e automática; e análise de informações obtidas em bases de dados do INSS. Além disso, foram efetuadas entrevistas estruturadas e não estruturadas com gestores para obter informações que permitissem responder às três questões desta auditoria.

22. Também se realizou análise amostral com o objetivo de obter evidências sobre a efetividade operacional dos controles eventualmente implementados pelo INSS. Para tanto, foram levantados os requisitos mínimos (critérios) que deveriam constar ou ser observados no processo de análise do direito de aposentadoria por tempo de contribuição, de acordo com a sua forma de processamento. Com base nesse rol, foram elaborados dois *checklists*: um para análise da conformidade dos processos automáticos (peça 99) e outro para os manuais (peça 104).

23. Segundo o item 5 da NBC TA 530, amostragem em auditoria é:

a aplicação de procedimentos de auditoria em menos de 100% dos itens de população relevante para fins de auditoria, de maneira que todas as unidades de amostragem tenham a mesma chance de serem selecionadas para proporcionar uma base razoável que possibilite ao auditor concluir sobre toda a população.

24. Ainda com base na norma referenciada e em conceitos da estatística: a) nível de confiança é grau de confiança que se tem quanto à fidedignidade das informações obtidas a partir da amostra; b) margem de erro ou risco de amostragem é o risco de que a conclusão do auditor, com base em amostra, possa ser diferente se toda a população fosse sujeita ao mesmo procedimento de auditoria; e c) taxa de desvio

tolerável é a taxa máxima de desvio dos procedimentos de controles internos previstos (taxa de não aplicação de um controle), definida e aceita pelo auditor, para obter um nível apropriado de segurança de que essa taxa de desvio não seja excedida pela taxa real de desvio na população.

25. Assim, foi executada amostragem estatística aleatória simples em relação às tarefas concluídas automaticamente e selecionados 271 itens no universo de 20.019 processos de reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição concluídos entre 1/4 e 30/6/2022, com os seguintes parâmetros: nível de confiança de 90% e margem de erro de 5% (peça 96).

26. Em relação às tarefas processadas de forma manual, realizou-se amostragem estatística aleatória simples com a seleção de 139 itens amostrais entre a população de 154.327 processos de reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição concluídos entre 1/4 e 27/6/2022, de acordo com os seguintes parâmetros: nível de confiança de 95%; margem de erro de 5%; e taxa de desvio tolerável (TDT) de 10%, tendo em conta o percentual de erros identificados pelo Supertec para essa espécie de benefício, conforme detalhado no cálculo da amostra (peça 95).

27. Ressalta-se que as análises dos itens amostrais foram realizadas por servidores da Audger/INSS, tendo em vista a sua expertise na atividade de reconhecimento de direitos.

28. Por fim, quanto à obtenção de informações em sistemas informatizados, a equipe novamente contou com o apoio de servidor da Auditoria Geral do INSS para extração de dados das bases negociais do INSS que guardam informações processuais e de concessão e indeferimento de benefícios.

1.6. Limitações

29. As principais limitações deste trabalho foram relacionadas à não prestação tempestiva de informações solicitadas por meio de requisições, à concentração da prestação de informações essenciais em poucos gestores do INSS e à mudança de normas durante a fiscalização.

30. No que tange à não prestação tempestiva de informações solicitadas por meio de requisições, registra-se que ocorreu atraso de atendimento ao Ofício 22854/2022 de 20/5/2022 (peça 8), o qual tinha prazo de atendimento inicialmente estipulado para 27/5/2022. Logo, informações essenciais para o trabalho relacionadas ao funcionamento da automação de procedimentos, à análise automática de requerimentos e aos controles informatizados existentes no sistema de benefícios Prisma, foram fornecidas de forma intempestiva, sendo que as informações de controles informatizados do sistema Prisma foram fornecidas em 27/7/2022 com cerca de 60 dias de atraso (peça 76).

31. De acordo com os gestores, o envio intempestivo ocorreu pela necessidade de abertura de demanda específica na Dataprev para que a empresa se manifestasse acerca de questões técnicas relativas a sistemas.

32. As medidas tomadas pela equipe de auditoria para mitigar a prestação intempestiva de informações foram o envio de ofícios de reiteração (peças 19 e 68) e realização de solicitações de informação diretamente à Dataprev. Especificamente quanto à demanda referente aos controles informatizados inseridos no sistema Prisma, tendo em vista que esta só foi atendida no final da etapa de execução da auditoria, não houve tempo hábil para análise desses dados.

33. Quanto à prestação de informações essenciais para a fiscalização por poucos gestores, a equipe de auditoria enfrentou dificuldades iniciais na realização de reuniões com gestores da Dirben, tendo em vista a indisponibilidade de agenda dos coordenadores-gerais e o não acesso a outros servidores para sanear dúvidas. As informações das áreas estavam concentradas em poucos gestores, os quais não indicaram, inicialmente, alternativas de contato.

34. A questão foi solucionada após reunião com o INSS, realizada em 28/6/2022, por meio da qual a equipe de auditoria solicitou os contatos diretos dos gestores da Dirben, dados que foram prontamente fornecidos pela autarquia. Os gestores também se colocaram à disposição para realização de reuniões e esclarecimentos de dúvidas.

1.7. Questões de auditoria

35. Com base nos objetivos, no escopo, no não escopo, assim como nas atividades desenvolvidas na fase de planejamento do presente trabalho, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

36. **Questão 1:** Há controles implementados e capazes de tratar preventivamente os riscos de não obtenção de informações de qualidade (exatas, claras, relevantes e atualizadas) do cidadão durante o requerimento de benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42) por meio do canal de relacionamento “Meu INSS”, no período de 1/4/2022 a 30/6/2022?

37. **Questão 2:** Há controles implementados e capazes de tratar preventivamente os riscos identificados no processo de reconhecimento inicial de direito de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42) na etapa de análise automática do requerimento, no período de 1/4/2022 a 30/6/2022?

38. **Questão 3:** Há controles implementados e capazes de mitigar preventivamente os riscos identificados no processo de reconhecimento inicial de direito de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42), na etapa de análise manual do requerimento, no período de 1/4/2022 a 29/7/2022?

1.8. Organização do relatório

39. Registra-se que o presente relatório está estruturado em seis capítulos principais, incluído este capítulo de introdução, no qual foram apresentados os aspectos gerais do trabalho.

2. VISÃO GERAL

2.1. Considerações gerais

40. O FRGPS, criado em 2000 e implantado em 2014, tem por finalidade prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A gestão desse fundo compete ao INSS, entidade autárquica também responsável pela operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do RGPS.

41. De acordo com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2020, o RGPS abrangia mais de 51 milhões de segurados e aproximadamente 32 milhões de beneficiários em 2020.

42. No que tange aos dados orçamentários, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, em 2021, a arrecadação líquida de receitas da previdência social chegou a R\$ 462,2 bilhões e as despesas com pagamento de benefícios do FRGPS totalizaram R\$ 709,5 bilhões, o que representou 8% do PIB brasileiro.

2.2. Marco regulatório

43. As principais normas que regulam o reconhecimento de direitos previdenciários e os respectivos controles internos a nível federal são:

44. **Constituição Federal de 1988** : Organiza a previdência social sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, que atenderá a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado ao cônjuge, companheiro ou dependentes (art. 201).

45. **Lei 8.212/1991**: Organiza a seguridade social e estabelece suas diretrizes, tais como a universalidade da cobertura e do atendimento e a irredutibilidade do valor dos benefícios.

46. **Lei 8.213/1991**: Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Estabelece que a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar a seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Define os beneficiários do RGPS, classificados em segurados e dependentes, e as respectivas espécies de prestações, expressas em benefícios e serviços, assim como regula períodos de carência, requisitos para concessão e critérios de cálculo e de reajustamento do valor dos benefícios.

47. **Decreto 3.048/1999** : Regulamenta as disposições da Lei 8.213/1991 relativas aos benefícios e aos beneficiários.

48. **Decreto 10.995/2022**: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

49. **Decreto 9.203/2017:** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (art. 17). Deve ser observado o princípio de estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício (art. 17, inciso III).

50. **IN CGU 1/2016:** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder Executivo federal. De acordo com a norma (art. 2º, inciso V), são Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

51. **IN CGU 3/2017:** Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Dispõe que a estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve contemplar três linhas de defesa (item 7). A primeira linha de defesa contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio (item 9). A segunda linha de defesa é destinada a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento (item 12).

52. **Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022:** Disciplina as regras acerca dos procedimentos e das rotinas sobre cadastro, administração e retificação de informações dos beneficiários, reconhecimento, manutenção, revisão e recursos de benefícios previdenciários e assistenciais, serviços do RGPS, compensação previdenciária, acordos internacionais de Previdência Social e processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS.

53. **Portaria PRES/INSS 1.372/2021:** Institui as Centrais de Análises de Benefícios (Ceab) e define seus objetivos, dentre os quais aumentar a qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo INSS, otimizar a produtividade na área de reconhecimento de direitos em todas as suas fases e desenvolver práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho.

54. **Portaria Dirben/INSS 952/2021:** Dispõe sobre as diretrizes para as Ceab.

55. **Portarias Dirben 990/2022 a 999/2022:** Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios, disciplinando procedimentos e rotinas de reconhecimento de benefícios do RGPS no âmbito do INSS, complementares às regras contidas na Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022.

2.3. Histórico do objeto

56. O Instituto Nacional do Seguro Social foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), como autarquia vinculada, à época, ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Competia ao INSS, precipuamente, a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social.

57. Atualmente, compete ao INSS conceder, manter e gerir os benefícios e serviços previdenciários oriundos do RGPS, nos termos da Lei 8.213/1991 e do art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000 (LRF), assim como os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), instituídos pela Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a operacionalização do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, mais conhecido como Seguro-Defeso, face a publicação da Medida Provisória 665, posteriormente convertida na Lei 13.134/2015.

58. Registra-se que, com a publicação do Decreto 10.620/2021, também passou a ser competência do INSS a centralização das atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, no âmbito das autarquias e fundações públicas pertencentes à Administração Pública Federal.

59. O INSS estava vinculado ao Ministério da Economia até junho de 2021. Com a edição da Medida Provisória 1.058/2021, que alterou a Lei 13.844/2019, passou a ser vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

2.4. Orientação estratégica do INSS

60. No Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022-2023, consta que sua missão é “garantir proteção social aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos” e um dos resultados esperados da consecução de sua estratégia é “assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão”. Em relação aos processos internos, é objetivo da autarquia “fortalecer os controles internos, o combate a fraudes e a gestão de riscos”. Os principais componentes do Mapa Estratégico 2022-2023 podem ser visualizados na Figura 1.

Figura 1 - Mapa Estratégico do INSS



Fonte: Resolução Cegov/INSS 15/2022.

2.5. Gestão de riscos no INSS

61. O arcabouço normativo pátrio dispõe que controles internos devem ser orientados ao enfrentamento de riscos, com vistas a aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

62. O INSS publicou, em maio de 2020, a sua política de gestão de riscos (Resolução Cegov/INSS 5/2020) e, em maio de 2022, a metodologia que visa operacionalizar a gestão de riscos (Resolução Cegov/INSS 20/2022). Até maio de 2022, estava em andamento a definição de processo relacionado a benefícios previdenciários para realizar a gestão de riscos. Sendo assim, entende-se que é incipiente a operacionalização sistemática da gestão de riscos na autarquia.

Figura 2 - Ações voltadas à gestão de riscos no INSS



Fonte: Digov/INSS - adaptado (peça 107, p. 15).

2.6. Transformação Digital no INSS

63. A partir de 2017 o INSS iniciou o projeto “INSS Digital”, por meio do qual passou a testar novos fluxos de atendimento combinando aspectos presenciais e remotos. O objetivo principal foi aumentar a capacidade da autarquia de reconhecer direitos. Os pilares do projeto foram o processo eletrônico, ou seja, agendamento e concessão de benefícios pela Internet ou por meio de entidade conveniada, assim como as distribuições das demandas entre as unidades (<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>).

64. A iniciativa teve como principais ferramentas o sistema Gerenciador de Tarefas (PAT/GET), plataforma utilizada para digitalização dos processos de reconhecimento de direito e o canal de relacionamento “Meu INSS”, plataforma de atendimento remoto e prestação de serviços da autarquia. Inicialmente, o “Meu INSS” foi utilizado como meio de envio de documentos necessários para o reconhecimento de direito, assim como para o agendamento de serviços.

65. Aliado à referida iniciativa, a partir de outubro de 2017, o INSS implementou a decisão automática com o objetivo de dar celeridade à análise de requerimentos represados. Em linhas gerais, a depender do benefício requerido, o sistema de concessão de benefícios (Prisma) passou a analisar as informações apresentadas pelo requerente e a decidir por deferir ou indeferir a solicitação. O projeto teve início pela aposentadoria por idade e, em seguida, o salário-maternidade e a aposentadoria por tempo de contribuição.

66. Ao longo dos anos, o INSS ampliou as iniciativas para aumentar o número de serviços ofertados de forma remota e de decisões automáticas. Conforme dados apresentados pelo Instituto, em seu relatório de gestão de 2021, o “Meu INSS” representou o principal canal para requisição de serviços e atendimento do INSS, totalizando cerca de 37 milhões de acessos por mês. Segundo o mesmo documento, em relação às decisões automáticas, cerca de 27% do total de despachos foram feitos de maneira automática pelo INSS.

67. Como mais uma medida recente tomada pelo INSS orientada à digitalização do processo de RD, registra-se que a Portaria Dirben/INSS 993/2022 dispõe que o Processo Administrativo Previdenciário será inteiramente processado de forma eletrônica, ressalvados os atos que exijam a presença do requerente.

2.7. Sistemas e bases de dados relacionados ao reconhecimento de direitos

68. Os principais sistemas e bases de dados operacionalizados pelo INSS que possuem relação com o reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição, assim como a sua descrição e atividades executadas estão elencados na Tabela 1.

Tabela 1 – Principais sistemas e bases de dados utilizados pelo INSS

Nome	Descrição	Funcionalidades
Meu INSS	Solução multi-dispositivos, contemplando aplicativo web (uso de navegador no computador, tablet, celular) e aplicativo <i>mobile</i> – uso de <i>app</i> de celular, para acesso aos serviços do INSS, tal como requisição de benefícios.	Agendar atendimento; Solicitar Benefícios; Consultar extrato de contribuição (CNIS); Extrato de pagamento de benefício, dentre outros.
GET	Gerenciador de Tarefas (GET): é o sistema utilizado para gerenciamento de processos eletrônicos de benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS.	Processos; Serviços; Tarefas e subtarefas.
PAT	Portal de Atendimento criado para unificar todos os requerimentos por meio eletrônico, incorporando o Gerenciador de Tarefas (GET) e o Sistema de Agendamento (SAG) em um só portal.	Possui todas as funcionalidades do GET e agrega também função de sistema de atendimento, podendo ser utilizado para criação de requerimento de benefício.
Prisma	Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas: sistema de concessão de benefícios voltado para aposentadorias e pensões (e é usado em contingências para outros sistemas).	É o sistema utilizado para conceder/indeferir benefícios previdenciários, tanto na análise manual quanto na automática.
Plenus (SUB)	Ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social, inclusive vencimentos (somente relativos ao último ano), além de dados técnicos sobre os benefícios concedidos. É por meio do Plenus que são feitas as consultas ao SUB (Sistema Único de Benefício).	Informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social; Vencimentos; Possibilita a identificação e suspensão de benefício com suspeita de duplicidade; Dados técnicos sobre os benefícios concedidos; Acesso ao SUB/CNIS.
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais: repositório de vínculos trabalhistas e informações previdenciárias.	Consultar informações previdenciárias; Atualizar dados cadastrais e/ou relações

Nome	Descrição	Funcionalidades
		previdenciárias; Fonte de informação para outros sistemas.
BG-Tarefas (WebFocus)	Permite consulta analítica à Base Geral de tarefas do INSS – Base de dados (do PAT/GET), que contém informações e indicadores relativos às tarefas do INSS (processos).	Gera extrações de dados de tarefas (processos) do INSS; podem ser aplicados filtros para personalização da extração.
Suibe (Dardo)	Permite consulta analítica ao Sistema único de informações de benefícios – Base de dados, (SUB, Prisma, SABI, Sispagben) que armazenam informações gerais sobre benefícios, como concessões, indeferimentos, pensões alimentícias, desbloqueio de consignado.	Gera extrações de dados de benefícios; podem ser aplicados filtros para personalização da extração.

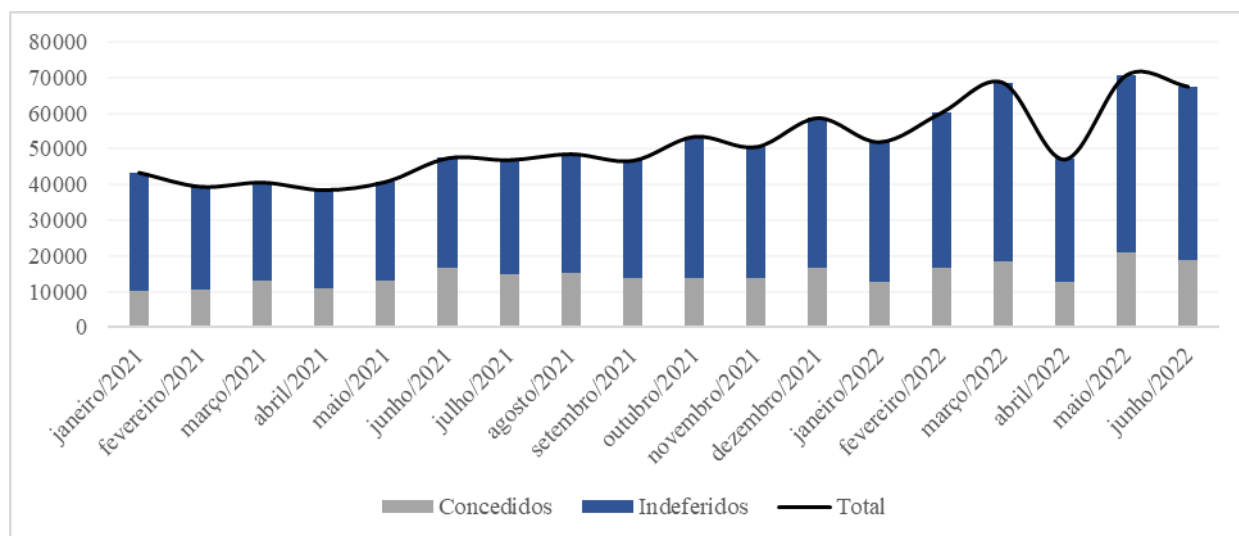
Fonte: elaboração própria.

2.8. Processo de reconhecimento inicial de direito de aposentadoria por tempo de contribuição

69. De janeiro de 2021 a junho de 2022, 921.266 pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição foram analisados pelo INSS, o que representa uma média de 51.181 análises mensais. O total de concessões no período chegou a 262.826 (28,5%). Já os indeferimentos totalizaram 658.440, o que corresponde a 71,5% do total. No mesmo período, as decisões automáticas atingiram 67.245, representando 7,3% do total.

70. O Gráfico 1 a seguir ilustra o resultado mensal das análises dos requerimentos, por tipo de decisão nesse período de dezoito meses.

Gráfico 1 - Análise de aposentadoria por tempo de contribuição – 1/2021 a 6/2022



Fonte: elaboração própria com base em dados do Suibe.

71. Em regra, o processo de reconhecimento inicial de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42) tem origem com o requerimento do cidadão por meio dos canais de relacionamento do INSS, como o sítio eletrônico do “Meu INSS”, o aplicativo web “Meu INSS” e a central de atendimento telefônico 135, assim como por meio de atendimento presencial nas agências do

INSS ou em entidades conveniadas, qual sejam instituições que possuem Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmados com a autarquia, caso do acordo firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo.

72. No momento do requerimento, o interessado preenche um questionário com perguntas relacionadas à sua vida laboral, tal como se ele exerceu atividade rural ou atividade de professor, militar, servidor público, entre outras. Nesse momento, o requerente também fornece documentos pessoais de identificação e comprobatórios de vínculos empregatícios que atestem seu tempo de contribuição, tempo especial e outras informações necessárias para complementar a análise da sua solicitação.

73. A partir da conclusão do pedido efetuado pelo requerente nos canais de atendimento, é protocolado um processo de reconhecimento de direito no sistema PAT/GET, denominado internamente de “tarefa”.

74. Em seguida, a tarefa gerada passa por triagem automatizada, por meio da qual é avaliado se o requerimento tem condições de ser concedido automaticamente. Em regra, caso os dados cadastrais e as informações do requerente estejam completos e se o requerente não tiver informado situações que exijam análise manual de um servidor, o pedido de aposentadoria por tempo de contribuição está apto a ser analisado automaticamente.

75. O requerimento é analisado de forma automática por meio da interação entre os sistemas Portal de Atendimento ou Gerenciador de Tarefas (PAT/GET), Sistema de Benefícios Prisma, Sistema Único de Benefícios (SUB) e bases de dados governamentais, como o CNIS.

76. O sistema PAT/GET emite ordens para que o sistema Prisma internalize as informações do requerente, a partir do informado pelo segurado e do constante no CNIS, e retorne o resultado da análise. O procedimento automático visa espelhar as mesmas ações que o servidor executaria ao inserir dados do requerente no sistema Prisma.

77. Também em regra, a partir do resultado da análise realizada de forma automática pelo Prisma, o benefício pode ser indeferido ou deferido. As informações geradas pelo Prisma são ainda checadas no SUB, onde o benefício é registrado e, se for o caso, calculado, com vistas a permitir a confirmação do deferimento ou indeferimento. Ao final, o sistema PAT/GET deve juntar os documentos que fundamentaram a decisão, formando o processo administrativo eletrônico, e concluir a tarefa automaticamente.

78. Ainda nessa etapa do processo, o sistema pode detectar que o requerimento não tem condições para ser decidido automaticamente (deferido ou indeferido). Nesses casos, o INSS conta com procedimentos automatizados de geração de exigências. As exigências são solicitações emitidas ao requerente para que ele preste as informações necessárias ao prosseguimento da análise. Esses procedimentos são acionados por meio de checagem de anexos juntados pelo cidadão no momento da entrada do requerimento, das opções assinaladas por ele no formulário de requerimento ou da existência de alguns tipos de divergências na base CNIS. A título ilustrativo, caso o cidadão não anexe documentos essenciais para a análise do direito, ocorre a geração de “exigência automática”.

79. Em outra situação, o pedido pode não estar apto a ser decidido automaticamente por se enquadrar em condição que a tarefa deve passar por análise manual de um servidor do INSS. De acordo com a autarquia, 2.233 servidores realizaram análise de aposentadoria por tempo de contribuição no mês de maio de 2022. No geral, esses servidores estão alocados em Ceab direcionadas ao reconhecimento inicial de direitos (Ceab/RD). As Ceab fazem parte da estrutura das Superintendências Regionais do INSS.

80. A fila na qual o requerimento será alocado é definida pela região em que o beneficiário, no momento da realização do requerimento, optou para se relacionar e receber seu benefício. A título exemplificativo, a análise de requerimentos em que o interessado opta por uma agência de relacionamento localizada na região Sul, ficará a cargo da Ceab/RD da Superintendência Regional Sul.

81. O início da rotina da análise manual se dá pelo ato de o servidor “puxar” a tarefa no sistema PAT/GET, quando, então, o processo passa a ser de sua responsabilidade.

82. O servidor responsável pela análise do requerimento tem como objetivo principal avaliar as informações prestadas pelo requerente e aquelas disponíveis no CNIS, a fim de concluir se o direito pleiteado deve ser reconhecido. Entre os procedimentos realizados pelo servidor estão a análise da documentação apresentada pelo requerente, análise dos vínculos trabalhistas, acertos de remunerações, de vínculos e de contribuições na base de dados do CNIS e a operacionalização do sistema informatizado de análise de requerimento de benefícios.

83. Durante a análise do requerimento, o servidor utiliza o sistema de benefícios Prisma, sistema informatizado em que os dados do requerente são analisados conforme os parâmetros legais de uma aposentadoria. Esse sistema calcula o tempo de contribuição e, se for o caso, a remuneração do requerente a partir dos vínculos, remunerações e contribuições constantes do CNIS, inclusive aqueles retificados pelo servidor de acordo com documentação comprobatória fornecida pelo cidadão. Ao fim dos procedimentos no âmbito do Prisma, o sistema gera informação de concessão ou indeferimento do pedido.

84. Ao final de sua análise, o servidor deve emitir despacho em que expõe os motivos do deferimento ou indeferimento do requerimento. O despacho é elemento essencial de motivação do processo administrativo, pois comunica ao requerente as razões da decisão do INSS por conceder ou não o benefício.

85. Por fim, o rito comum do processo encerra-se com a conclusão da tarefa nos sistemas GET/PAT.

86. Importa registrar que o fluxo detalhado de cada etapa do processo de RD de aposentadoria por tempo de contribuição foi elaborado pela equipe de auditoria e pode ser consultado no Apêndice I deste relatório.

2.9. Representatividade financeira do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição para o FRGPS

87. O benefício de aposentadoria por tempo de contribuição é o benefício de maior relevância quando se observam os pagamentos previdenciários realizados pelo INSS, representando cerca de 26% da despesa mensal, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Pagamentos previdenciários 2021

Código	Descrição das Espécies de Benefícios	Quantidade	Total (R\$)	%
42	Aposentadoria por Tempo de Contribuição	73.279.181	202.834.144.850	26,79
41	Aposentadoria por Idade	137.418.995	193.560.563.507	25,57
21	Pensão por Morte Previdenciária	91.267.549	158.958.079.945	21,00
32	Aposentadoria Invalidez Previdenciária	38.343.999	70.640.374.442	9,33
87	Amparo Social Pessoa Portadora Deficiência	30.857.829	33.872.077.359	4,47
-	Outros	61.877.338	97.221.937.497	12,82
Total		433.044.891	757.087.177.599	100

Fonte: LabContas Maciça.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

88. Esta seção detalha os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a fase de execução de auditoria e vinculam-se às questões de auditoria, detalhadas no item 1.7, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Relação das questões de auditoria com os achados

Questões	Achados
1	3.1

2	3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7
3	3.8
2 e 3	3.9

Fonte: elaboração própria.

89. Destaca-se que a apresentação dos achados está organizada com base nas etapas do processo de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição: da entrada do requerimento, passando pela fase automática até a etapa de análise manual.

90. O achado exposto na seção 3.9 refere-se aos sistemas e às bases de dados do INSS, sendo assim, relaciona-se de forma transversal tanto com a análise automática quanto com a análise manual.

ENTRADA DO REQUERIMENTO DO CIDADÃO PELO “MEU INSS”

3.1. Fragilidades na captação de dados de qualidade do requerente por meio do canal digital Meu INSS

Situação encontrada

91. Durante o período de 1/4/2022 a 30/6/2022, foram identificadas fragilidades concernentes à etapa de requerimento de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42) no aplicativo web “Meu INSS”, hospedado no endereço eletrônico <https://meu.inss.gov.br/>, quanto à obtenção de informações de qualidade do cidadão.

CrITÉRIOS

- Lei 14.129 - Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, art. 3º, inciso VII, arts. 21 e 24, inciso VIII;
- Padrões Web em Governo Eletrônico (e-PWG) (Cartilha de Usabilidade);
- Portaria INSS 993/2022 - Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios, art. 4º;
- Princípio da integridade da informação (ISO 27002); e
- Sistema de Gestão da Qualidade (ISO 9001).

Evidências e análises

92. O “Meu INSS” é o principal canal de relacionamento da autarquia. Verificou-se que o canal concentrou 55,9% do volume de requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição no período de abril a junho de 2022, seguido pelo canal de atendimento “Entidade Conveniada”, que representou 29,2% do volume de requerimentos. A participação dos demais canais pode ser consultada na Tabela 4.

Tabela 4 - Principais canais de entrada – Espécie B42

Canal de Atendimento	Participação (%)
Central de Serviços - Internet (Meu INSS)	55,9%
Entidade Conveniada	29,2%
Central 135	13,2%
Central de Serviços - Intranet	1,4%
Módulo de Tarefas	0,3%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do BG Tarefas.

93. Assim, tendo em vista a importância do “Meu INSS” na obtenção de informação do cidadão para análise do direito ao benefício, buscou-se avaliar se a plataforma possui mecanismos que propiciam a obtenção de informações de qualidade (exatas, claras, relevantes e atualizadas).

94. A avaliação foi realizada no canal digital por meio do método de inspeção “Percurso Cognitivo” (*Cognitive walkthrough*), o qual consiste em realizar o passo a passo para solicitação do serviço oferecido, como um cidadão faria. Avaliou-se a qualidade da captação de dados e a usabilidade do canal, considerando critérios de mensuração relacionados ao uso da linguagem, à qualidade da informação e a sua obrigatoriedade, formatação e controle de erros. Ao todo, avaliou-se um conjunto de 32 telas. A avaliação completa de todas as telas pode ser consultada em papel de trabalho específico: “Análise do canal de relacionamento ‘Meu INSS’ - Usabilidade quanto à qualidade da captação dos dados” (peça 97).

95. Ao todo, o requerente passa por sete etapas principais para elaborar o seu requerimento: (1) atualizar dados de contato; (2) realizar *checklist*; (3) confirmar dados e anexar documentos; (4) editar lista de relações previdenciárias; (5) selecionar agência de atendimento; (6) selecionar local de recebimento do benefício; e (7) concluir o requerimento.

96. Inicialmente, identificou-se que a estrutura e a organização do processo de requisição de um benefício no “Meu INSS” não apresentam uma visão geral do processo para o cidadão, ou seja, suas principais etapas. A visão geral é requisito essencial para o completo entendimento das atividades necessárias para a concessão de um benefício e tem como objetivo dar conhecimento ao cidadão das fases que serão percorridas durante a solicitação do serviço, assim como as principais informações e documentos que poderão ser fornecidos.

97. No formato em que está organizado o canal de atendimento, o requerente toma conhecimento dos passos somente depois de realizar um requerimento completo. Além disso, a sequência lógica do passo a passo de confecção do requerimento carece de elementos que garantam a certeza e o controle do requerente quanto aos procedimentos realizados em cada etapa, o que resulta em contínuo “passo e repasso” em caso de dúvidas, sendo necessário retornar (voltar) a passos anteriores.

98. A Lei 14.129/2022 dispõe em seu art. 21, inciso I, que a ferramenta digital de atendimento ao cidadão deve apresentar no mínimo a identificação do serviço público e suas principais etapas. Em que pese não haver menção específica a uma visão geral, nota-se que o requerente deve ter ciência das principais etapas do requerimento, sendo a visão geral um elemento que pode proporcionar esta ciência.

99. Durante a análise das telas em cada etapa do processo, verificou-se que o conjunto de telas apresenta grau satisfatório de clareza e objetividade, mas insuficiência de linguagem para qualquer cidadão-requerente médio compreender o que está sendo perguntado ou exigido no requerimento, devido à falta de exemplos e explicações que esclareçam o que está sendo pedido.

100. Verificou-se ainda fragilidade em tela específica quanto à qualidade e à usabilidade em mensagem de “controle da veracidade e completude das informações” na forma de ponto de controle da informação (peça 97, p. 38). Trata-se de tela exige do cidadão-requerente assunção pela responsabilidade das informações prestadas, sem levar em consideração o conhecimento e a capacidade de leitura e de compreensão. Outro destaque, a avaliação da qualidade da tela “Confirmação de dados e documentos” para o documento “Termo de representação da entidade conveniada”, cuja descrição deveria garantir ao cidadão a completa clareza quanto ao documento solicitado, com explicação do que é entidade conveniada, o porquê de sua necessidade, além de exemplos e situações hipotéticas para a completa segurança do cidadão quanto ao documento que lhe é requerido (peça 97, p. 32).

101. Em outro momento do requerimento, o requerente passa pela tela “Declaração de Relações Previdenciárias”, conforme demonstrado na Figura 3. Nesta tela é informado ao requerente quais são as suas relações previdenciárias conforme o que consta nos bancos de dados do INSS, sobretudo no CNIS. O requerente pode confirmá-las ou realizar alterações caso entenda que há incorreção ou incompletude.

Figura 3 - Tela de declaração de relações previdenciárias



Declaração de Relações Previdenciárias

Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Atendimento à distância

Abaixo listamos suas relações previdenciárias. Caso as informações apresentadas estejam incompletas ou incorretas, você pode alterá-las. Para incluir vínculos ou períodos, clique em 'ADICIONAR VÍNCULO' (+) e para alterá-los, clique no 'lápis'.

☐ Quero informar períodos em que trabalhei como professor (educação infantil, ensino fundamental ou médio) ou em atividade especial com exposição a agentes prejudiciais à saúde. Clique somente no(s) período(s) que deseja alterar

Limpar

ADICIONAR VÍNCULO +

Fonte: “Meu INSS”.

102. Durante os exames realizados, observou-se que essa tela tem fundamental importância, mormente nas análises automáticas de aposentadoria por tempo de contribuição. O art. 13, *caput*, c/c §§ 1º e 2º da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 dispõem que o requerimento dos serviços de aposentadoria por idade urbana e aposentadoria por tempo de contribuição será **automaticamente indeferido** quando o resultado da simulação de tempo de contribuição indicar que não há tempo mínimo de contribuição, considerando válidos todos os períodos registrados no CNIS **e todas as alterações, inclusões e exclusões solicitadas na fase do requerimento, em que o segurado ou seu representante legal deve conferir as relações previdenciárias.**

103. Sendo assim, a manifestação do requerente na tela de informação das relações previdenciárias constitui etapa fundamental da análise do requerimento, podendo resultar no indeferimento do seu pedido mesmo em hipóteses de existência do direito. A partir da leitura das informações existentes nesta tela, verifica-se que a mensagem é no sentido de que há possibilidade de alteração (“você pode alterá-las”). Não há qualquer indicação ao requerente que, caso ele não se manifeste, poderá ter seu pedido indeferido.

104. Outro ponto relevante desta tela diz respeito à informação dos períodos trabalhados como professor ou com exposição a agentes prejudiciais à saúde. Essa informação é essencial para análise do tempo de contribuição do requerente. No entanto, não há menção a qualquer implicação caso o requerente opte por não informar esse período.

105. Por fim, e não menos importante, também foram identificadas falhas na eficiência de controle de qualidade de informações consideradas essenciais para as atividades operacionais de concessão de benefício (peça 97, p. 17-18 e 49). Destaca-se a análise de controle identificado na tela “Alterar dados de contato” – controle “Formato de e-mail inválido”, que verifica a formatação válida de um e-mail – composta por “nome de usuário” + “@” + “domínio” – mas solicita apenas um preenchimento do endereço eletrônico.

106. A falta de um duplo preenchimento ou, até mesmo, de uma confirmação mediante *link* recebido no e-mail em cadastramento poderiam evitar um erro de digitação não percebido pelo requerente. Ressalta-se que o e-mail é um dos principais canais de interação com o requerente caso este opte por acompanhar o andamento do serviço por meio eletrônico.

Causa

107. Entende-se que a principal causa para a ocorrência das falhas detectadas é a falta de gestão de risco dedicada a garantir a qualidade da informação nos serviços digitais com uso de organização e método focado na interface de usuário e na experiência do cidadão.

108. De acordo com o INSS, o processo de elaboração das perguntas é feito basicamente em dois passos: levantamento das informações essenciais para análise do direito e elaboração das perguntas, tentando simplificá-las ao máximo, seguindo as premissas da linguagem simples (peça 79, p. 10).

Efeitos

109. Falhas de linguagem e de orientação ao cidadão aumentam a frequência de obtenção de informações equivocadas e incompletas na fase do requerimento, quando, por exemplo, o requerente informa que não possui tempo especial de contribuição, sem de fato entender do que se trata, ou anexa documento comprobatório de tal situação sem informar que possui tempo especial. Essa externalidade se potencializa nos procedimentos automatizados de análise de requerimentos, visto que uma informação resultante de uma comunicação errada pode acarretar indeferimento ou concessão sem análise completa dos dados, impactando a correção e, por seu turno, a qualidade da prestação de serviço do INSS e o atendimento do direito do cidadão.

Encaminhamento

110. Verificou-se no curso da fiscalização que o INSS está em fase incipiente de implementação de instrumentos de gestão de risco (Resoluções Cegov 5/2020 e 20/2022). Sendo assim, tendo em vista que a principal causa identificada se relaciona à ausência de gestão de riscos dedicada a garantir a qualidade da informação nos serviços digitais, propõe-se a recomendar ao INSS que adote medidas para:

a) revisar a usabilidade da interface do aplicativo *web* do canal de relacionamento “Meu INSS”, observando as expectativas do cidadão-cliente quanto à experiência de usuário (usabilidade e acessibilidade) em interface de interação que garanta a compreensão, certeza e controle do requerente quanto aos seus direitos, sobretudo na informação das relações previdenciárias, considerando as melhores práticas referenciadas em modelos como COSO ERM (controles internos), ISO 9001 (gestão da qualidade) e as diretrizes estabelecidas nos artigos 3º e 24 da Lei 14.129/2021, no art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS 993/2022 e nos Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG); e

b) gerir o risco de obtenção de informações carentes de qualidade, exatidão e completude, para a adequada análise do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a fim de que seja avaliado e tratado, nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016 c/c ISO 27005 (gestão de risco em segurança da informação).

Benefícios esperados

111. Espera-se que com a adoção das referidas recomendações o INSS possa melhorar a obtenção de dados exatos, completos, relevantes e atualizados necessários para a consecução das atividades de análise de requerimentos, nos canais de atendimento e relacionamento do INSS, sobretudo no canal “Meu INSS”, evitando retrabalho ou análises incompletas e propiciando a melhoria do desempenho dos objetivos organizacionais relacionados com o atendimento ao cidadão.

ANÁLISE AUTOMÁTICA

112. Para uma melhor contextualização dos achados que serão expostos nesta seção, entende-se necessária uma breve exposição de como ocorre o processamento automático do requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição.

113. O art. 16, inciso XI, do Anexo I, do Decreto 10.995/2022 atribui à Dirben a competência de definir as regras e os requisitos dos sistemas de atendimento e de automação, em articulação com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). Na Dirben, o setor responsável pela automação é a Coordenação-Geral de Sistemas e Automação (CGAUT).

114. A rotina de automação está disposta na Portaria Dirben/INSS 1.035/2022. De acordo com a regra geral, a automação funciona com base na criação de regras de negócio denominadas “divergências”. Essas regras são configuradas nos sistemas do INSS com o objetivo principal de identificar características próprias de cada requerimento, como informações prestadas pelo requerente, características do seu tempo de contribuição e inconsistências e situações específicas no CNIS, SUB e Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC).

115. Além de agrupar requerimentos com características semelhantes, a divergência também é utilizada para identificar se um requerimento é ou não elegível para o processamento automático no sistema de

benefício (Prisma). De acordo com informações prestadas pelo INSS em 8 de junho de 2022, existiam cerca de 81 divergências configuradas para a espécie aposentadoria por tempo de contribuição (peça 55).

116. A título ilustrativo, a Tabela 5 traz algumas das divergências citadas que, caso identificadas no requerimento, tornam-no “elegível” ou “inelegível” para o processamento automático. As divergências que tornam o requerimento inelegível podem ser classificadas como divergências “impeditivas”, de acordo com nomenclatura utilizada pelo Instituto. As divergências impeditivas são consideradas controles na medida em que identificam requerimentos que não devem ser processados automaticamente, mas sim devem prosseguir para análise manual.

Tabela 5 – Divergências impeditivas e não impeditivas

Nome da Divergência	Elegível para o automático
CPF com registro de óbito	Sim
CPF com idade mínima incompatível	Sim
CPF com idade máxima incompatível	Sim
Menor sem NIT informado	Sim
Data nascimento divergente do CNIS	Não
Nome vazio ou divergente do CNIS	Sim
Segurado com NIT indeterminado	Não
Nome da mãe vazio ou inválido no CNIS	Sim
Nome do instituidor vazio ou inválido no CNIS	Sim
Sexo vazio no CNIS	Não

Fonte: INSS (peça 55).

117. De forma resumida, uma rotina automatizada, que é executada a cada dez minutos, consulta as tarefas que são elegíveis para o automático, de acordo com a configuração das divergências. As informações prestadas pelo cidadão durante o preenchimento do requerimento (que passam a constar nos campos adicionais da tarefa) em conjunto com os anexos qualificados (documentos juntados pelo requerente com nome e campo específico) e as divergências formam o conjunto de elementos que são considerados pela automação.

118. Com base nesse conjunto de elementos, a automação busca enquadrar a tarefa em um dos vários cenários pré-configurados no sistema. A depender de qual cenário o requerimento se enquadre, o sistema gera uma ação, que pode ser o indeferimento/concessão automático e a emissão de exigências. As ações de indeferimento e emissão de exigências são fruto de decisões geradas pela ferramenta chamada de *Workflow*.

119. Importante ressaltar que a portaria supracitada marcou a implantação e uso do chamado Simulador Flexível. Segundo consta na norma, ele é responsável por calcular se o requerente possui condições mínimas para a concessão do benefício, considerando como válidos todos os vínculos empregatícios já cadastrados no CNIS, ainda que haja pendências ou indicadores, e as alterações realizadas pelo requerente no canal de atendimento.

120. Caso as condições mínimas sejam atendidas, o requerimento segue para análise do Prisma ou é realizada emissão de exigências necessárias para serem saneados os vínculos com pendências ou indicadores. Caso contrário, ocorre o indeferimento automático.

121. Quando há decisão automática de concessão ou de indeferimento, a tarefa também deve ser concluída automaticamente.

3.2. Fragilidades na elaboração e formalização dos critérios utilizados na análise automática do reconhecimento de direito

Situação encontrada

122. As regras criadas para a tomada de decisão no processamento automático de reconhecimento inicial de direito da aposentadoria por tempo de contribuição carecem de motivação e devida formalização. Estão preponderantemente nas configurações internas dos sistemas e no conhecimento dos gestores. Sofrem alterações constantes sem registro histórico e não passam por validação formal de outras instâncias do sistema de governança da autarquia.

123. Esses critérios impactam diretamente na análise dos requerimentos, podendo resultar em deferimento, indeferimento ou encaminhamento para análise manual.

Critérios

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;
- Decreto 9.203/2017;
- Lei 9.784/1999 - Lei do Processo Administrativo, art. 2º, *caput*, parágrafo único e inciso XIII; art. 6º;
- Lei 14.129/2021 - Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública - art. 3º, inciso IV; art. 47, *caput*, parágrafo único, incisos II e III; art. 48, incisos I, II e II;
- Decreto 10.995/2022 - Anexo I, art. 9º, inciso VI e art. 16 incisos IX e XI;
- Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública - 2ª versão - Componente C3 - *Accountability* e Transparência; e
- Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100) – Item 2.2 Avaliação de risco.

Evidências e análises

124. Por meio de análise documental, procedeu-se à verificação dos critérios utilizados no processamento automático dos requerimentos de reconhecimento inicial de direito da espécie B42. Foram identificados os seguintes normativos internos: Ofício Sei Circular 5/2022 e Portarias Dirben/INSS 902/2021, 932/2022, 1.035/2022, sendo que a última, de 18 de julho de 2022, revogou as duas anteriores, de junho e setembro de 2021, respectivamente.

125. Tais normas trazem, de forma abrangente, as etapas de análise de um requerimento no âmbito do processamento automático. Entretanto, não apresentam as regras de negócio configuradas nos sistemas envolvidos (PAT/GET e Prisma) e utilizadas para a decisão acerca de qual caminho determinado requerimento seguirá: análise automática ou manual.

126. Não há referência a anexos, documentos internos ou mesmo procedimentos definidos que prevejam a formalização dessas regras, embora o art. 16, inciso XI, Anexo I, do Decreto 10.995/2022 atribua à Dirben a competência de definir as regras e os requisitos dos sistemas de atendimento e de automação, em articulação com a Diretoria de Tecnologia da Informação.

127. Conforme informado pelo INSS, em reunião realizada no dia 29/7/2022 com a CGAUT e em resposta a ofício de requisição (peça 79, p. 5), a referida coordenação realizou, manualmente, a configuração de 621 cenários em que um requerimento poderia se enquadrar – a depender das divergências identificadas, dos documentos juntados e das informações prestadas pelo requerente nos campos adicionais no ato do requerimento – cenários esses responsáveis por determinar a ação que será tomada pela ferramenta de automação *Workflow* (indeferimento, emissão de exigências ou encaminhamento para análise no Prisma).

128. Entretanto, ressalta-se que não foi possível obter informações detalhadas acerca dos cenários configurados, visto que o sistema não possui ferramenta para geração de relatório com essas informações (peça 79, p. 5).

129. Ainda, em resposta ao ofício mencionado, os gestores ressaltaram que até aquele momento não havia registro documental da fundamentação e do processo de trabalho adotado para a definição das regras de elegibilidade e das divergências impeditivas, conquanto estivessem em fase de construção (peça 79, p. 9). Ademais, em reunião realizada em 1/7/2022 com o Coordenador-Geral da CGAUT, foi registrado que não há formalização do processo de elaboração das regras de elegibilidade e que tais regras passam por constantes alterações sem registro histórico das mudanças realizadas e da fundamentação que as amparou, situação corroborada pelas informações prestadas via resposta a ofício.

130. Identificou-se que a ausência de processo bem definido e amparado em fundamentação detalhada para a elaboração e alteração das regras de elegibilidade e de revisão e validação de outras áreas e instâncias, potencializa a materialização de risco de análise inadequada dos requerimentos processados automaticamente.

131. A título de exemplo, não é possível verificar o porquê de algumas situações serem tratadas como divergências impeditivas, como a necessidade de comprovação de tempo especial, e outras não, como a existência de vínculo no CNIS sem data fim.

132. Nota-se, dessa forma, que os processos atuais de elaboração de regras de negócio não se coadunam com a legislação vigente, principalmente no que tange ao processo decisório fundamentado em evidências, ao estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de modo a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício, e à utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle (arts. 47, inciso III, e 48, incisos II e III, da Lei 14.129/2021).

133. Tampouco há adoção de instrumentos capazes de proporcionar visibilidade e transparência dos critérios de acesso aos benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS (Decreto 10.995/2022 - Anexo I, art. 16, inciso IX), em especial no que tange às regras de negócio adotadas no âmbito do processamento automático de requerimentos de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, dado que tais regras sequer estão devidamente formalizadas e documentadas para análise e crítica dos *stakeholders*.

Causas

134. Ausência de processo bem definido para a elaboração, formalização, validação, implementação e responsabilidade das regras de negócio utilizadas no processamento automático de requerimentos de reconhecimento inicial de direitos.

Efeitos

135. Falta de transparência e de auditabilidade das regras de automação utilizadas no processamento automático.

136. Possibilidade de que regras inadequadas sejam inseridas no sistema, dada a ausência de registro de motivação para sua implementação e/ou alteração, de validação por demais instâncias e de formalização de responsabilidades, o que pode gerar concessões ou indeferimentos inadequados.

137. Não menos importante, a falta de definição clara dessas regras pode gerar descontinuidade das atividades desempenhadas pela área responsável, tendo em vista que o conhecimento das regras de negócio acaba por se concentrar em determinados gestores.

Encaminhamento

138. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao INSS que adote medidas para formalizar as regras de negócio do processamento automático, denominadas divergências, nos termos do art. 3º, inciso I, da Portaria Dirben/INSS 1035/2022, no sentido de institucionalizar a sua elaboração, implementação, alteração e registro histórico, prevendo fundamentação que evidencie a assunção ou mitigação de riscos envolvidos, a fim de conferir transparência e auditabilidade ao processo, com fundamento no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, arts. 47, inciso III, e 48, incisos I, II e III, da Lei 14.129 e art. 16, inciso XI, anexo I, do Decreto 10.995/2022.



Benefícios Esperados

139. Espera-se que a formalização adequada das regras de negócio atinentes ao processamento automático do reconhecimento inicial de direitos gere menor subjetividade e maior transparência, aderência ao arcabouço legal vigente e isonomia entre requerimentos analisados de forma automática e manual, propiciando análise mais completas e sem prejuízo ao requerente.

3.3. Fragilidades nos controles instituídos para tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias constantes no CNIS

Situação encontrada

140. O desenho do controle que impede a análise automática de requerimentos que não sejam elegíveis é frágil em evitar que tais requerimentos passem por decisão automática sem o tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias constantes no CNIS, com potencial impacto no tempo de contribuição ou no valor do benefício calculado.

CrITÉRIOS

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;
- Decreto 9.203/2017;
- Lei 9.784/1999 - Lei do Processo Administrativo, Art. 2º, *caput*, parágrafo único e incisos II e XIII; art. 3º incisos I, II e III; art. 6º parágrafo único; e art. 38, §§ 1º e 2º;
- Lei 14.129/2021 - Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública - Art. 3º, incisos IV, X, XII, XIII;
- Decreto 3.048/1999 - Regulamento da Previdência Social - arts. 19, 19-B e 176 § 1º;
- IN PRES/INSS 128, de 28/3/2022 - arts. 10, 11, 12, 17, 22 e 24;
- Portaria Dirben/INSS 991/2022 - Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios - TÍTULO IV;
- Portaria Dirben/INSS 993/2022 - Regulamenta Processo Administrativo Previdenciário - art. 19º, § 1º; e
- Portaria Dirben/INSS 990/2022 - Regulamenta IN 128 PRES/INSS 2022 - arts. 9º e 10.

Evidências e análises

141. Com o objetivo de avaliar a qualidade do processamento automático, assim como a efetividade do funcionamento das regras de divergência, foram analisados 271 processos de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição decididos automaticamente entre abril e junho de 2022 (peças 98 e 99).

142. Foram identificados casos de benefícios decididos automaticamente sem saneamento de vínculos cadastrados no CNIS com pendências e/ou inconsistências (arts. 9º e 10º da Portaria Dirben/INSS 990/2022). Entre eles, citam-se vínculos com informações extemporâneas, recolhimento abaixo do mínimo e vínculos sem data fim.

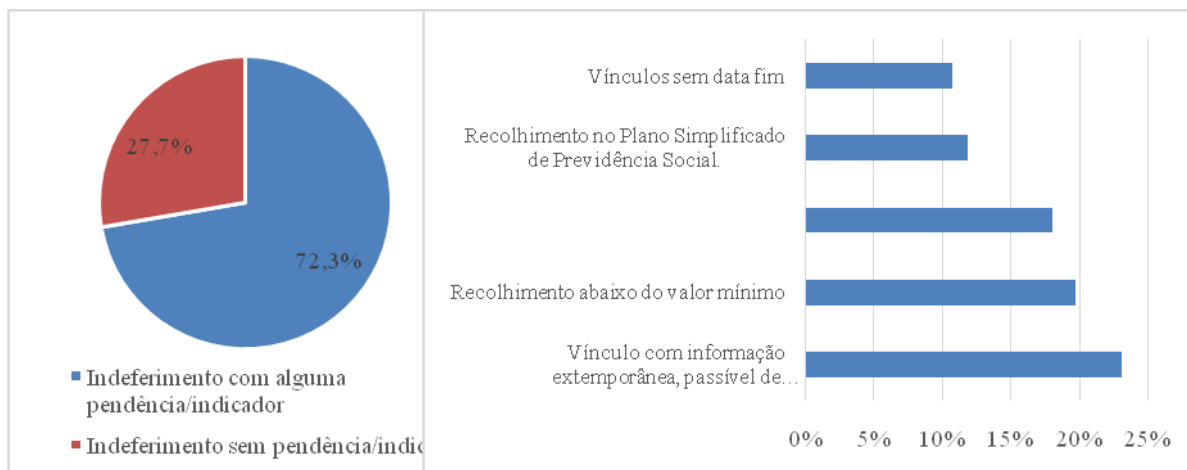
143. O CNIS contém informações acerca da vida laborativa do cidadão que são utilizadas para análise do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Conforme o art. 10 da IN 128/2022 e o art. 19 do Decreto 3.048/1999, os dados constantes do CNIS relativos à atividade, a vínculos, às remunerações e às contribuições, valem, a qualquer tempo, como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição.

144. Constatou-se que, para 70% dos casos analisados, as decisões desconsideraram pendências existentes no CNIS do beneficiário. Nos casos de concessão do benefício, foram desconsideradas pendências/indicadores no CNIS para 66% dos processos, enquanto, nos indeferimentos, houve decisão automática a despeito de pendências/indicadores em 72% dos requerimentos.

145. Ao extrapolar os resultados da amostragem, pode-se inferir, com 90% de confiança, que 14.013 requerimentos, do total de 20.019, foram decididos automaticamente sem o tratamento de pendências CNIS entre abril e junho de 2022.

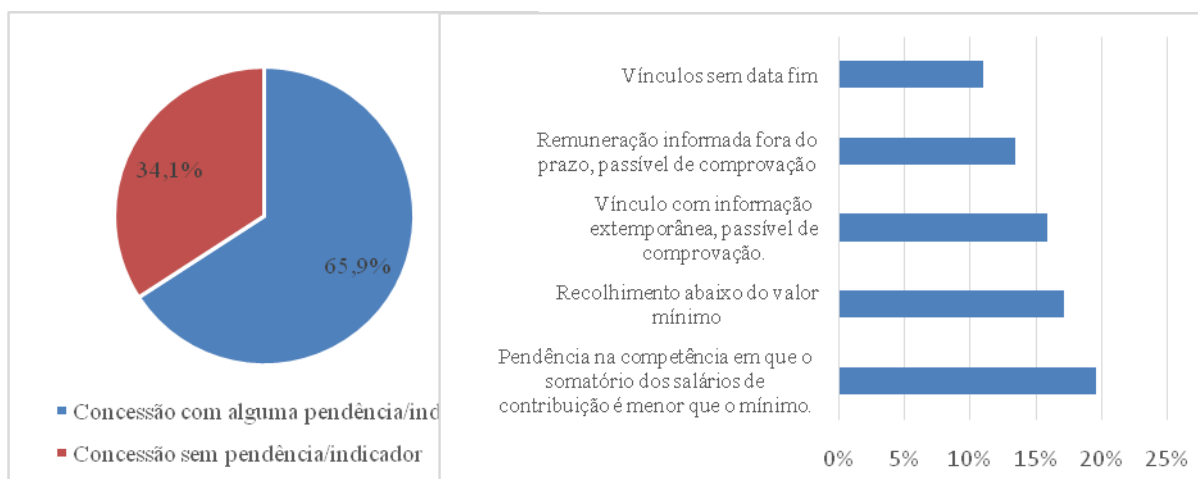
146. O Gráfico 2 e o Gráfico 3 ilustram a proporção de decisões automáticas identificadas na amostra que possuíam alguma pendência/indicador nas relações previdenciárias existentes no CNIS do requerente, segregando-se a informação por concessões e indeferimentos.

Gráfico 2 - Pendências/Indicadores no CNIS mais frequentes - Indeferimentos Automáticos



Fonte: elaboração própria (peça 100).

Gráfico 3 - Pendências/Indicadores no CNIS mais frequentes - Concessões Automáticas



Fonte: elaboração própria (peça 100).

147. Frisa-se que, embora a situação de um vínculo sem data fim seja considerada uma pendência passível de tratamento, não há, atualmente, indicador específico para o controle automático desse caso. Conforme apontado pelos gestores da autarquia, o não tratamento das pendências destacadas, assim como de outras identificadas na amostra, pode impactar na análise do benefício (peça 94).

148. Os gestores da Dirben confirmaram que o não tratamento de parcela relevante dessas pendências/indicadores, que apresentaram maior ocorrência na amostra examinada, causa ou pode causar impacto na análise do benefício (peça 94).

149. As decisões do INSS de concessão e indeferimento de requerimentos com pendências e inconsistências no CNIS têm suporte na Portaria 1.035/2022, a qual prevê o funcionamento do “simulador flexível”.

150. Segundo a referida norma e informações prestadas em reunião com os gestores, o simulador considera como válidos os vínculos existentes no CNIS e eventualmente incluídos ou alterados pelo

requerente, no ato do requerimento na tela de relações previdenciárias, para aferir se aquele requerente possui tempo mínimo para concessão do benefício. Caso negativo, o sistema gera uma divergência para informar que não há direito ao benefício e, então, ocorre o indeferimento automático. Caso haja tempo, há emissão de exigência para sanear eventuais pendências/indicadores, ou encaminhamento do requerimento para análise do sistema de benefícios com as informações já disponíveis.

151. Entretanto, entende-se que tal controle é frágil, visto que depende de que o requerente altere ou corrija as relações previdenciárias no ato do requerimento. Cabe ressaltar que, conforme destacado na seção 3.1 deste relatório, o canal de relacionamento “Meu INSS” não é compreensível e claro o suficiente para que se exija ou se dependa de tal ação por parte do requerente.

152. Na Tabela 6 são expostos casos da amostra que exemplificam a materialização desse risco (peças 98 e 99).

Tabela 6 - Materialização do risco - Não tratamento de pendências/inconsistências

Item Amostral	Situação encontrada
21	O requerente possui três Números de Identificação do Trabalhador (NIT) sem elo. Um dos NIT do segurado é faixa crítica (atribuído indevidamente para mais de uma pessoa na ocasião do cadastramento e atribuição da inscrição, conforme inciso IV, art. 17 da Portaria Dirben/INSS 990/2022). Requerente possui contribuições em microficha que necessitam de análise manual.
59	Benefício foi concedido, embora houvesse vínculos sem data fim e sem remunerações no CNIS, mas com registros presentes na carteira de trabalho apresentada pelo requerente, sendo fechados, pelo Prisma, na data de admissão, prejudicando o cálculo do tempo de contribuição e da Renda Mensal Inicial (RMI) do benefício.
134	Os vínculos sem data fim, caso corrigidos, poderiam elevar em mais de dois anos o tempo de contribuição total do requerente. Apesar de ainda assim não ser possível obter o benefício, tal informação é relevante ao requerente, que poderia programar em que momento teria direito à aposentadoria se a pendência no CNIS tivesse sido corrigida pelo INSS.
199	Requerimento indeferido automaticamente, a despeito da presença de remunerações e vínculo sem data fim no CNIS (que não possui indicador de pendência/inconsistência). Nesse caso, o sistema de benefícios considera a última remuneração existente como sendo o final do vínculo, ainda que tal informação se demonstre, muitas vezes, incorreta. No caso em destaque, caso houvesse correção dos vínculos de acordo com as informações presentes na carteira de trabalho anexada pelo requerente, possivelmente haveria direito ao benefício.

Fonte: elaboração própria com base na análise amostral (peças 98 e 99).

153. Os casos evidenciam que, em determinadas situações, o não tratamento das divergências pode acarretar decisão equivocada, seja pelo indeferimento indevido, seja pela concessão em valor de benefício inferior ao que o segurado potencialmente teria direito em caso de saneamento das pendências/inconsistências.

154. O risco é potencializado nos casos de concessão. As regras de processamento automático foram definidas no sentido de que se já houver direito ao benefício, ele deve ser concedido independentemente da existência de pendências ou inconsistências (peça 79, p.9). Isto é, caso o cidadão que já tenha direito ao benefício não altere suas relações previdenciárias no momento do requerimento, informando que deseja inserir um tempo, remuneração ou recolhimento que não consta no CNIS, essa informação não

será levada em conta e pode, então, haver a concessão com um valor de benefício menor do que aquele que o requerente teria direito.

155. De acordo com o INSS, a concessão é acompanhada da “carta de concessão”, em que o cidadão recebe a memória de cálculo do benefício, discriminando os períodos utilizados para aposentadoria. Assim, caso o requerente não concorde com o cálculo realizado, pode pedir revisão da decisão (peça 79, p. 9).

156. Entretanto, destaca-se que a referida carta de concessão não contém dados dos períodos com pendências no CNIS e que não foram considerados na análise do direito (peça 88, p. 1). Tendo em conta essa falta de transparência aliada ao fato de que, em média, o cidadão comum não tem conhecimento do direito previdenciário, há o risco de que o requerente não tenha clareza que poderia ter um benefício maior, se as pendências ou inconsistências do CNIS fossem devidamente tratadas. Sem essa percepção, não há como se esperar que o cidadão peça, por si, revisão da decisão.

157. De acordo com o Decreto 3.048/1999, conforme supramencionado, os dados constantes do CNIS relativos a vínculos, remunerações e contribuições valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salário de contribuição (art. 19). A Portaria Dirben/INSS 990/2022, que regulamenta a IN 128/2022, aponta para a presença de indicadores no CNIS que atendam às necessidades de controle quando da identificação de inconsistências que possam impactar no reconhecimento de direitos previdenciários (art. 9).

158. No caso de pendências ou inconsistências nas informações contidas nessa base, tais informações devem ser tratadas por servidor do INSS, mediante comprovação dos dados pelo segurado, antes de serem utilizadas pelos sistemas de benefícios (art. 10 da portaria 990/2022).

159. O Decreto 3.048/1999 ainda dispõe que, nos casos de ausência de informações sobre atividade, vínculo, remunerações ou contribuições no CNIS, bem como na existência de dúvida sobre a regularidade das informações existentes, o período será confirmado por apresentação de documentação pertinente (art. 19-B). Também estabelece que, em caso de documentação incompleta, o INSS deve, quando for o caso, emitir carta de exigência prévia ao requerente (art. 176 §1º, do Decreto 3.048/1999 bem como IN 128/2022 art. 552 §1º).

160. A Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) veda a recusa imotivada de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas (art. 6º parágrafo único). Ademais, promove como direitos do administrado perante a administração, a facilitação do exercício dos seus direitos e cumprimento de suas obrigações e a formulação de alegações e apresentação de documentos antes da decisão, que devem ser considerados pelo órgão competente (art. 3º incisos I, II e III).

161. Por fim, a Portaria Dirben/INSS 993/2022, que regulamenta o Processo Administrativo Previdenciário, aponta o dever de serem comunicados atos que resultem ao interessado a possibilidade de exercício ou restrição de direitos, bem como as decisões e atos de natureza diversa do seu interesse (art. 19).

162. Logo, resta evidente que é dever do INSS dar ciência ao requerente acerca de situações que possam, de alguma forma, impactar na análise do seu requerimento, bem como oportunizar o saneamento do seu processo. Dentre esses casos, menciona-se a existência de informações com pendências no CNIS, como “vínculo sem data fim”, “vínculo com informação extemporânea, passível de comprovação” e “recolhimento abaixo do mínimo”. Tais situações possuem procedimentos próprios para o seu tratamento, de forma a tornar tais vínculos, remunerações e contribuições válidas para a análise do benefício, impactando diretamente na concessão e no valor, no caso de cumprimento das demais regras para o deferimento.

163. Entretanto, da forma como o controle foi desenhado, a análise automática não permite ao requerente a ciência e a oportunidade de tratamento dessas situações, em desacordo com os normativos supramencionados.

164. Ressalta-se que as análises automáticas representam importante inovação tecnológica no reconhecimento de direitos, porém, verifica-se que as regras ora estabelecidas não tratam adequadamente os riscos envolvidos ao se processar automaticamente requerimentos com pendências e inconsistências de vínculos.

165. Quanto ao exame relacionado à efetividade dos controles implementados, foram realizados testes na base de dados de tarefas (BG Tarefas), a fim de verificar se a marcação de divergências impeditivas nos requerimentos recebidos entre abril e junho de 2022 foram capazes de impedir a decisão automática, de acordo com as regras estabelecidas pela gestão e vigentes à época.

166. Concluiu-se que os controles são efetivos em sua maioria. Foram identificadas fragilidades apenas na marcação de divergências impeditivas referentes aos campos adicionais "Tempo Especial" e "Tempo Professor", em que tarefas com resposta "Sim" para esses campos não tiveram atribuição da respectiva divergência em 61% e 72% dos casos, respectivamente. Entretanto, tal falha não impactou de forma relevante o bloqueio de tais requerimentos ao processamento automático (peça101).

167. Cita-se, ainda, que a amostra identificou que 7% dos casos (ou cerca de 1.400 requerimentos analisados automaticamente) apresentavam inconsistências relacionadas ao NIT, situação que pode impactar a análise do benefício, porque existe risco de que NIT sem elo contenha relações previdenciárias não consideradas pela análise automática, sendo necessário tratamento de acordo com o art. 17 da Portaria Dirben/INSS 990/2022. Tais inconsistências são consideradas divergências impeditivas para a análise automática (peça 55), demonstrando ser uma falha no controle que identifica tal divergência.

168. Por fim e não menos importante, destaca-se que, no procedimento de análise amostral, não foram encontradas tarefas no GET correspondentes a onze Números de Benefícios (NB) decididos automaticamente. As consultas foram feitas tanto por NB quanto por CPF do requerente (peças 98 e 99).

Causas

169. Entende-se que a principal causa das ocorrências é a ausência de processo bem definido para a elaboração, formalização, validação, implementação e responsabilidade das regras de negócio utilizadas no processamento automático de requerimentos de reconhecimento inicial da aposentadoria por tempo de contribuição.

170. O foco no aumento quantitativo de análises automáticas, sem uma avaliação adequada do risco de não tratamento de pendências/indicadores no CNIS, também contribuiu para a ocorrência das fragilidades apontadas.

Efeitos

171. As fragilidades apontadas podem gerar: prejuízo ao exercício do direito do requerente de sanear seus dados utilizados pelo INSS para análise e de obter melhor benefício; benefícios concedidos em valores inferiores àquele que o segurado efetivamente tem direito; e retrabalho em virtude do aumento dos casos de requerimentos reiterados, de revisão e de recurso administrativos.

Encaminhamento

172. Conforme análise dos comentários dos gestores constante do Apêndice III, o INSS se propôs a implementar plano de ação com o objetivo de adotar medidas para reduzir o percentual de descon sideração de pendências ou inconsistências existentes no CNIS nos processos de análise automática assim como para reduzir o impacto de tal medida na operação da entidade, sendo considerado o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise. Sendo assim, será proposto determinar ao INSS que implemente plano de ação com o seguinte escopo:

I - Elaboração prévia de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

II - Levantamento da quantidade e percentual de requerimentos decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências;

III - Tratamento amostral, a posteriori, de casos decididos com pendências e inconsistências;

IV - Avaliação do impacto desse tratamento nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária;

V - Definição de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

VI - Definição de patamares de pendências e inconsistências para o processamento automático;

VII - Implementação sistêmica desses parâmetros e patamares; e

VIII - Implementação de rotina de monitoramento.

173. Também será proposto recomendar ao INSS que adote medidas para:

a) gerir os riscos de não tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias nas análises automáticas do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a fim de que sejam avaliados e tratados, nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016;

b) cientificar o cidadão que, a depender das características do seu requerimento, pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias não serão tratadas na análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista os direitos previstos no art. 29-A, § 2º, 3º e 5º da Lei 8.213/1991, c/c arts. 6º, parágrafo único e 38 § 2º da Lei 9.784/1999.

Benefícios Esperados

174. Espera-se que, com adoção das medidas elencadas, as regras de processamento automático possuam maior aderência ao arcabouço legal vigente, além de proporcionar análises mais completas e benéficas ao requerente e isonomia entre requerimentos analisados de forma automática e manual.

3.4. Fragilidades nos controles instituídos para que o INSS analise todas as solicitações realizadas pelo requerente por meio de documentos anexados

Situação encontrada

175. Os controles desenhados no processo permitem a consideração de documentos anexados no ato do requerimento em campo específico e devidamente identificado para fins de enquadramento de cenários e emissão de exigências, mas não considera documentos anexados em campo ou com nome inadequado, em momento posterior ao ato do requerimento ou em requerimento anterior, prejudicando a análise das necessidades dos requerentes.

Critérios

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;

- Decreto 9.203/2017;

- Portaria Dirben/INSS 993, de 28 de março de 2022 - Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios - art. 60;

- Lei 9.784/1999 – Lei do Processo Administrativo - art. 2º incisos II e XIII; art. 3º incisos I, II e III;

- Lei 14.129/2021 – Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública - art. 3º incisos IV, X, XII e XIII;

- IN PRES/INSS128/2022 - arts. 11, 12, 22 e 24; e

- Lei 8.213/1991 – Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social – art. 29-A §§ 2º, 3º e 5º.

Evidências e análises

176. Os direitos do cidadão devem ser facilitados pela administração pública (art. 3, inciso I da Lei 9.784/1999). Dentre tais direitos, cita-se o de formular alegações e apresentar documentos antes da

decisão (inciso III). A administração pública também deve observar a simplificação dos procedimentos de solicitação de serviços públicos e o autosserviço, a imposição imediata e de única vez ao interessado de exigências necessárias à prestação de serviços públicos e à vedação de exigência de prova de fato já comprovado (art. 3º inciso X, XII e XIII da Lei 14.129/2021). Tampouco ela pode se furtar de suas competências e seus deveres sem autorização em Lei (art. 2º, inciso II da Lei 9.784/1999).

177. Em análise documental, constatou-se que, segundo a Portaria Dirben/INSS 1.035/2022, art. 5º, para a automação do processo são considerados os documentos reputados como anexos qualificados, quais sejam aqueles juntados durante o protocolo do requerimento, com nome e campo específico.

178. Em reunião realizada no dia 22/7/2022 com a CGAUT, foi informado que documentos anexados fora do campo correto e sem nome específico no ato do requerimento, bem como aqueles juntados após o ato do requerimento ou em requerimentos anteriores, não são considerados para fins de enquadramento nos cenários utilizados para decisão quanto à elegibilidade ao automático, ao indeferimento ou à necessidade de emissão de exigência. Isso porque considera-se que foi oportunizado ao requerente, durante o ato do requerimento, revisar os vínculos existentes no CNIS e solicitar, em campos específicos, alterações, inclusões e exclusões de vínculos.

179. Em análise amostral (peças 98 e 99), verificou-se que em 39% dos casos o cidadão anexou documentos no ato do requerimento. Dentre esses foram identificados casos em que o requerente, apesar de não realizar ajustes em suas relações previdenciárias nos campos apropriados disponibilizados no “Meu INSS”, solicitou ajustes nas informações constantes no CNIS, seja de forma expressa, por meio de petições anexadas em documentos, seja de forma implícita, com a anexação de sua carteira de trabalho com vínculos não cadastrados ou com informações distintas de remuneração e de data de início ou fim.

180. Caso tais requerimentos passassem por análise manual, poderia haver análise e tratamento das informações constantes em tais documentos.

181. A título exemplificativo, a Tabela 7 traz casos da amostra analisada que demonstram a materialização desse risco.

Tabela 7 - Materialização do risco - Não análise de documentos anexados

Amostra	Situação encontrada
9	A carteira de trabalho anexada pelo requerente contém vínculos com data fim diferente da última remuneração considerada pelo sistema de benefícios (Prisma) como fim do vínculo. O exame desse documento permite alterar o vínculo cadastrado no CNIS, alterando a análise do requerimento.
13	A carteira de trabalho anexada pelo requerente contém vínculo não informado no CNIS e vínculo que estava sem data fim. Implicitamente, esse documento anexado enseja ajustes nos vínculos cadastrados no CNIS.
32	Requerente anexou petição e documentação pertinente solicitando ajuste de vínculos sem remuneração. Tal solicitação não foi considerada pelo processamento automático e o benefício foi concedido, a despeito da necessidade de ajuste solicitado explicitamente em documentação anexada ao processo.

Fonte: elaboração própria (peças 98 e 99).

182. Ressalta-se que o INSS foi instado a se manifestar quanto ao controle existente para mitigar o risco de internalização equivocada ou incompleta das necessidades e informações pessoais do requerente. Em resposta, informou que “Não temos registro desse tipo de ocorrência, portanto não consideramos um risco” (peça 67).

183. Dessa forma, evidencia-se que o INSS não identificou e avaliou o risco de que possa haver uma internalização incompleta das necessidades e informações pessoais do requerente que, conforme



apontamento supra, ocorre no caso de não consideração do conteúdo de documentos anexados ao processo.

184. Em análise do arcabouço legal vigente, verificou-se que a Portaria Dirben/INSS 993/2022 estabelece, em seu art. 60, que a análise quanto ao reconhecimento do direito deve considerar os documentos juntados ao processo em análise e/ou em outros requerimentos.

185. Constatou-se, assim, que as regras de negócio utilizadas pelo sistema no processamento automático não permitem a análise de documentos que não foram juntados em campos pré-determinados pelas regras de processamento automático.

Causas

186. Entende-se que a principal causa das ocorrências é a ausência de processo bem definido para a elaboração, formalização, validação, implementação e responsabilidade das regras de negócio utilizadas no processamento automático de requerimentos de reconhecimento inicial da aposentadoria por tempo de contribuição.

187. O foco no aumento quantitativo, sem uma avaliação adequada do risco de não analisar documentos juntados pelo cidadão nas análises automáticas, também contribuiu para a ocorrência das fragilidades apontadas.

Efeitos

188. Prejuízo ao exercício do direito do requerente de peticionar e sanear seus dados cadastrais utilizados pelo INSS para análise e de obter melhor benefício. Também há a possibilidade de realização de exigência, de maneira automática, de fato já comprovado em caso de documentação existente em outros requerimentos ou documentos juntados ao requerimento, mas fora do campo correto e sem nome específico

189. Necessidade reiteração de requerimentos, pedidos de revisão, reanálise ou recurso, para que se considerem fatos comprovados em documentação anexada.

Encaminhamento

190. recomendar ao INSS que adote medidas para:

c) gerir os riscos de desconsideração de anexos tidos como não qualificados, nos termos do art. 5º da Portaria Dirben/INSS 1035/2022, nas análises automáticas do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a fim de que sejam avaliados e tratados, nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016;

d) cientificar o cidadão que, a depender das características do seu requerimento, os anexos não qualificados não serão considerados na análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista os direitos previstos no art. 29-A, § 2º, 3º e 5º da Lei 8.213/1991, c/c arts. 6º, parágrafo único e 38 §2º da Lei 9.784/1999.

Benefícios Esperados

191. Espera-se que, com adoção das medidas elencadas, as regras de processamento automático possuam maior aderência ao arcabouço legal vigente, além de proporcionar análises mais completas e benéficas ao requerente e isonomia entre requerimentos analisados de forma automática e manual.

3.5. Ausência de meios adequados para garantir o recebimento de exigências realizadas por meio eletrônico

Situação encontrada

192. Não há comprovante de recebimento de comunicação para garantir a efetividade das comunicações eletrônicas realizadas pelo INSS com os requerentes.

Crítérios

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;



- Decreto 9.203/2017;

- Lei 9.784/1999 - Lei do Processo Administrativo - art. 6º parágrafo único; art. 26, § 3º; e art. 39, parágrafo único;

- Lei 14.129/2021 – Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, Art. 42 § 2º; e art. 43, incisos II, IV e V; e

- IN PRES/INSS 128/2022 - art. 548. § 4º; e art. 549.

Evidências e análises

193. Em análise documental, constatou-se que a IN 128/2022, em seu art. 549, estabelece a presunção da ciência da notificação pelo requerente após cinco dias da data da sua disponibilização, sempre que houver opção por acompanhar o processo pelos canais remotos ou quando seu endereço eletrônico é informado no ato do requerimento e está corretamente cadastrado no Portal de Atendimento.

194. Em resposta a ofício (peça 79), os gestores do INSS informaram que os comprovantes de envio das comunicações por SMS e e-mail ficam salvos no histórico de ações da tarefa, e que não existem mecanismos para comprovar o recebimento dessas comunicações pelo requerente, mencionando que a sua ciência é tácita após cinco dias do envio do comunicado, de acordo com previsão no art. 42, §§ 1º a 3º, do Anexo da Resolução 166 PRES/INSS, de 2011, que institui o processo eletrônico no INSS.

195. Em análise amostral de requerimentos concluídos entre abril e junho de 2022 (peça 100), verificou-se que cerca de 32% dos requerentes não detalharam a tarefa após serem comunicados sobre o andamento do processo, o que indica fragilidade nos controles que garantem a ciência pelo requerente da informação comunicada. Isso corresponde a cerca de 6.406 requerimentos de um total de 20.019 analisados automaticamente.

196. O detalhamento da tarefa é o meio que pode ser utilizado para obter informações mais precisas e pormenorizadas acerca da decisão proferida pela autarquia, geralmente utilizada pelos requerentes para consultar o andamento do processo após recebimento de comunicação.

197. Ressalta-se que, como tratado na seção 3.1 deste relatório, observou-se, no aplicativo *web* “Meu INSS”, a ausência do controle de dupla checagem no cadastramento do e-mail por parte do requerente, situação que também influencia a efetividade ou não da comunicação.

198. Frisa-se que, segundo o arcabouço legal vigente, a intimação do requerente para apresentar informações ou provas deve ocorrer por meio que assegure a certeza da ciência do interessado (Lei 9.784/1999, arts. 26, §3º, e 39, bem como IN 128/2022, art. 548, §4º).

199. Ademais, as comunicações realizadas por meio eletrônico, que são opcionais para o usuário, devem ter meios de comprovação de emissão e recebimento (Lei 14.129/2021 arts 42 e 43).

200. Dessa forma, ao não dispor de controles internos necessários para garantir a ciência do requerente acerca das comunicações realizadas, como, por exemplo, a emissão de exigências para o saneamento do requerimento, há risco de que o processo não seja saneado pelo requerente por falta de ciência, com consequente indeferimento ou arquivamento do processo.

Causas

201. Entende-se que a principal causa da falha constatada é a não aderência dos normativos internos à legislação que trata de comunicações, notificações e intimações por meio eletrônico.

Efeitos

202. A falta de comprovante de recebimento das comunicações realizadas por meio eletrônico pode ocasionar o indeferimento ou arquivamento do requerimento sem que o cidadão tenha, de fato, tido ciência do andamento do seu processo, sobretudo quanto à eventual necessidade de cumprimento de exigências.



Encaminhamento

203. Diante da ausência de ferramenta para confirmação do recebimento de comunicação por meio eletrônico e de expressa previsão legal, propõe-se determinar ao INSS que institua mecanismos para garantir a ciência do interessado acerca das comunicações realizadas de forma eletrônica, por meio de comprovantes de recebimento que devem compor o processo administrativo de reconhecimento do direito previdenciário, conforme dispõe a Lei 14.129/2021, arts. 42 e 43, inciso II.

Benefícios Esperados

204. Espera-se que, ao implementar a determinação, o INSS possa identificar casos em que requerente não recebeu a comunicação enviada, aumentando dessa forma a efetividade na comunicação com o administrado para a obtenção de benefícios aos quais tem direito.

3.6. Ausência de rotina sistematizada de avaliação do processamento automático do reconhecimento de direitos

Situação encontrada

205. Há fragilidades no acompanhamento e avaliação da qualidade do processamento automático de requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista que não existem, por exemplo, periodicidade definida para a atividade, registro de problemas identificados, quantitativo de casos impactados e das medidas adotadas para correção.

CrITÉRIOS

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;
- Decreto 9.203/2017;
- Lei 14.129/2021 – Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública – Art. 47. parágrafo único, incisos I, II e III; e art. 48 incisos I, II, III e IV;
- Decreto 10.995/2022, Anexo I, art. 16 inciso III alínea “a”;
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU;
- Referencial de Governança Pública Organizacional do TCU, Práticas 2.1 e 2.4; e
- Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai Gov 9100), Item 2.3.

Evidências e análises

206. As análises automáticas de aposentadoria por tempo de contribuição, assim como as das demais espécies processadas automaticamente, representam importante inovação do INSS, sobretudo diante do cenário de diminuição da força de trabalho da autarquia e de necessidade de cumprimento de prazos judicialmente acordados.

207. Tendo em vista a sua novel existência em relação aos demais processos internos do INSS e a constante evolução da definição e ampliação das regras de reconhecimento automático, pode haver comportamento sistêmico diferente do disposto nos normativos internos, sendo necessário, portanto, acompanhar o seu funcionamento.

208. Durante os exames realizados nesta fiscalização, verificou-se que a Portaria 1.035/2022 prevê, em seu art. 34, mecanismo de reporte de comportamento sistêmico diferente do disposto no normativo, disponível em formato de formulário, o qual pode ser acessado por qualquer servidor do INSS.

209. Em análise documental, a equipe acessou a planilha que consolida os reportes realizados por meio da ferramenta de *feedback* desses comportamentos inconsistentes, com 217 relatos de potenciais falhas e oportunidades de melhoria no processamento automático entre 26/1/2022 e 1/7/2022 (peça 102). Entretanto, não há registro que possibilite verificar quais reportes foram acatados, com as medidas adotadas, e quais foram descartados, com devida justificativa.

210. Em reunião realizada em 1/7/2022 o Coordenador-Geral da CGAUT, quando demandado acerca da rotina de verificação de inconsistências da análise automática, informou haver um controle do

desempenho quantitativo, realizado de forma semanal, e que o formulário utilizado para reporte de inconsistências consiste em insumo para esse acompanhamento e posterior tratamento pela equipe da área. Citou também que, em geral, a equipe busca investigar se o processamento inconsistente identificado também ocorreu em outros requerimentos, e emite despacho em todas as tarefas afetadas indicando que o servidor deve então tratar a situação anômala.

211. Contudo, afirmou não haver periodicidade definida para tal análise, e que as falhas identificadas e soluções adotadas não ficam registradas. Por fim, aduziu que os reportes são, em geral, situações de indeferimento em que o requerente questiona a decisão para servidor da autarquia por meio de um dos canais de comunicação (agência física, telefone 135, Meu INSS) e alega erro na negativa.

212. Cabe mencionar que, em reunião realizada no dia 29/7/2022, a Coordenadora-Geral substituta da CGAUT informou que há, dentro da Unidade de Processamento Automático (UPA), setor que faz parte da estrutura da coordenação, análise amostral do processamento automático, em que se busca verificar se está ocorrendo dentro dos parâmetros esperados, identificar anomalias e informar à CGAUT da necessidade de providências. Porém, verificou-se que não há evidência do funcionamento do controle mencionado, tendo em vista que não há qualquer documentação ou registro do funcionamento dessa atividade (peça 88, p. 1).

213. Nota-se, portanto, fragilidade no acompanhamento do funcionamento sistêmico e da qualidade das análises automáticas, visto que é majoritariamente reativo, atuando precipuamente em casos de erro no indeferimento e quando provocado pelo requerente ou reportado por servidor. Não há controle instituído que acompanhe sistematicamente o comportamento do processamento automático.

214. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, deve haver gerenciamento de riscos para identificação, avaliação e documentação dos riscos-chaves das políticas operacionalizadas, verificando a implementação de mecanismos de controle para mitigá-los. Ademais, os controles internos também devem ser gerenciados, por meio da identificação de deficiências e realização de ajustes.

215. O Referencial também destaca a necessidade de haver relatórios de avaliação da política operacionalizada com intuito de verificar se vem sendo implementada como previsto, alcançando o público a que se destina, e distribuindo os benefícios esperados.

216. No mesmo sentido, a prática 2.4 do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, dispõe que para monitorar o alcance dos resultados organizacionais, a liderança deve garantir:

- a) que a execução da estratégia é periodicamente monitorada por meio de rotinas projetadas para aferir o alcance de metas, para tratar as situações de não alcance de metas e para relatar às partes interessadas os resultados alcançados;
- b) que os principais processos pelos quais a estratégia é implementada sejam periodicamente avaliados quanto à eficiência, que as ineficiências encontradas sejam tratadas, e que as partes interessadas tomem conhecimento dos resultados dessas avaliações; e
- c) que os efeitos da execução da estratégia sejam periodicamente avaliados para saber se os problemas priorizados estão sendo resolvidos e se estão aparecendo efeitos colaterais indesejáveis, que ajustes na estratégia sejam adotados para reduzir os efeitos indesejáveis e maximizar os efeitos desejados, e que as partes interessadas tomem conhecimento dos efeitos produzidos.

217. Já as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público da Intosai (Intosai Gov 9100) dispõem que os controles internos são necessários para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que os objetivos gerais e a missão da entidade serão alcançados. Para isso, menciona procedimentos de controle como avaliação do desempenho operacional, avaliação das operações, processos e atividades, bem como procedimentos de controle da tecnologia da informação, envolvendo a uniformização do processamento das transações, sistemas de informação que iniciem as transações automaticamente, incremento potencial de erros do *hardware* e *software* utilizados, e registro de transações não usuais ou não rotineiras.

**Causas**

218. Ausência de rotina sistematizada para avaliação do processamento automático do reconhecimento de direitos.

Efeitos

219. As fragilidades no acompanhamento do funcionamento das análises automáticas podem gerar demora em corrigir falhas no processamento automático, com potencial dano à qualidade das análises, falta de transparência quanto aos problemas ocorridos e às ações adotadas e menor conhecimento da autarquia acerca dos riscos existentes.

Encaminhamento

220. Recomendar ao INSS que adote medidas para realizar avaliação sistemática do processamento automático da análise de requerimentos de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, por exemplo, responsáveis, periodicidade, atividades e registro histórico dos resultados, visando a melhoria da qualidade da análise, a prevenção e a correção de falhas, nos termos das práticas 2.1 e 2.4 do referencial de governança pública organizacional do TCU, do item 2.3 das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100), e do Decreto 10.995/2022, Anexo I, art. 16, inciso III, alínea “a”.

Benefícios Esperados

221. Espera-se que a implementação da recomendação proporcione ao INSS controles mais eficientes e efetivos na identificação tempestiva de problemas no processamento automático, evitando análises incorretas.

3.7. Falhas na conclusão automática de requerimentos analisados automaticamente e ausência de inserção dos documentos exigidos para fundamentação da decisão

Situação encontrada

222. Há falhas na integração dos sistemas utilizados no INSS, quanto à conclusão de tarefas que tiveram decisão automática. Dessa forma, existe a possibilidade de reanálise por servidor de requerimento já concluído automaticamente no sistema de benefícios. Ademais, verificou-se, no período analisado, a juntada de despacho sem fundamentação clara, precisa, objetiva, e a ausência de juntada de informações necessárias para a motivação da decisão, como o extrato CNIS.

Critérios

- Lei 9.784/1999 - Lei do Processo Administrativo - art. 2º § único, incisos VII, VIII, IX;
- Lei 14.129/2021 – Governo Digital - art. 3º incisos VII, XII e XIII;
- Portaria Dirben/INSS 993/2022;
- Memorando-Circular Conjunto 34 Dirben/Dirat/INSS/2017;
- Portaria Dirben/INSS 1.035/2022, art. 3º, inciso V.

Evidências e análises

223. Por meio de análise amostral de benefícios que passaram por decisão automática entre abril e junho de 2022 (peças 98, 99 e 100), identificou-se que os extratos CNIS não foram juntados de forma automática no processo. O referido extrato constitui elemento essencial da motivação do ato administrativo, visto que é base para o cômputo do tempo de contribuição e das remunerações utilizadas para a análise do benefício nos sistemas do INSS. A partir da visualização desse extrato, o cidadão também toma conhecimento das pendências ou inconsistências de suas relações previdenciárias que necessitam de tratamento para serem consideradas na análise do seu direito.

224. Sendo assim, a ausência do “Extrato CNIS” viola o art. 2º da Lei 9.784/1999, especificamente o seu *caput*, que dispõe que a administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da motivação,

e o seu parágrafo único, inciso VII, que dispõe que os processos administrativos devem conter a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

225. Ainda no âmbito da análise amostral, verificou-se que aproximadamente 31% das tarefas decididas de forma automática não foram concluídas pelo sistema, em desconformidade com o funcionamento previsto no art. 3º, inciso V da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022. Ao se extrapolar esse percentual à população, estima-se, com grau de confiança de 90%, que 6.205 requerimentos, embora decididos, não foram concluídos automaticamente entre abril e junho de 2022.

226. Em alguns casos examinados, a situação gerou reanálise do direito manualmente por servidor do INSS e emissão de exigências. Ressalta-se que a reanálise do direito foi comprovada pela existência de mais de um NB existente no mesmo processo administrativo (tarefa).

227. Em reunião realizada em 5/8/2022 com o Coordenador-Geral da CGAUT, foi informado que tal situação decorre de problemas na integração de sistemas, ou seja, o sistema de benefícios decide, mas não "informa" ao sistema gerenciador de tarefas que tal requerimento deve ser concluído, ficando a tarefa em aberto e suscetível à atuação de servidores.

228. Quanto a tais fragilidades, destaca-se que o gestor da CGAUT encaminhou evidências de que os problemas de não conclusão automática das tarefas no PAT/GET e de não inserção automática do extrato CNIS nos processos estão sendo alvo de tratativas entre o INSS e a Dataprev (peça 103).

Causas

229. Falha na integração dos sistemas envolvidos na análise de benefícios.

Efeitos

230. A ausência de extrato CNIS nos processos de análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição pode gerar a não compreensão da motivação da decisão, tendo em vista que ele é fundamental para que o requerente tome conhecimento acerca das pendências ou inconsistências de suas relações previdenciárias que foram ou não consideradas na decisão.

231. Retrabalho em virtude do aumento dos casos de requerimentos reiterados, de revisão e de recurso administrativos, bem como de dupla análise em casos de tarefas não concluídas automaticamente.

Encaminhamento

232. Diante do exposto, será proposto:

a) implemente a juntada do "Extrato CNIS" no processo automático de aposentadoria por tempo de contribuição, com vistas ao atendimento da Lei 9.784/1999, art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII;

b) determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias, reduza o percentual de desconformidade com o art. 3º, inciso V da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 (31%) nos processos de análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise.

Benefícios Esperados

233. Melhoria na eficiência do processo de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, pela redução de reanálises manuais de tarefas abertas em que já houve decisão automática, e aumento da transparência para o requerente acerca dos fundamentos da decisão.

ANÁLISE MANUAL

3.8. Fragilidades nos controles instituídos na etapa de análise manual

Situação encontrada

234. Não há procedimentos de controles internos capazes de mitigar de forma satisfatória os riscos associados ao processo de análise manual do reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição. O exame dos processos constantes da amostra selecionada, relativas ao período



entre 1/4/2022 e 27/6/2022, revelou que 67% possuem pelo menos uma inconformidade, de natureza formal e/ou de mérito, na análise do servidor em conceder ou indeferir o pedido do cidadão.

Critérios

- IN Conjunta 1/2016 MP/CGU;
- Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai Gov 9100);
- Decreto 10.995/2022, Anexo I, art. 16, incisos II e III; e
- Portaria Dirben/INSS 952 de 1/12/2021, arts. 6º e 17.

Evidências e análises

235. A partir do mapa de processo das atividades de reconhecimento de direito relacionadas à espécie B42, foram mapeados os riscos inerentes a cada etapa do processo de análise manual dos requerimentos.

236. Em resposta à validação dos riscos, o INSS assinalou os controles existentes em cada etapa, os quais, de forma geral, foram atribuídos às máscaras intrínsecas ao sistema Prisma ou aos próprios servidores responsáveis pelas análises dos requerimentos (peça 67).

237. Logo, os testes substantivos buscaram avaliar a efetividade dos controles apontados pelo INSS com o propósito de responder à questão três de auditoria.

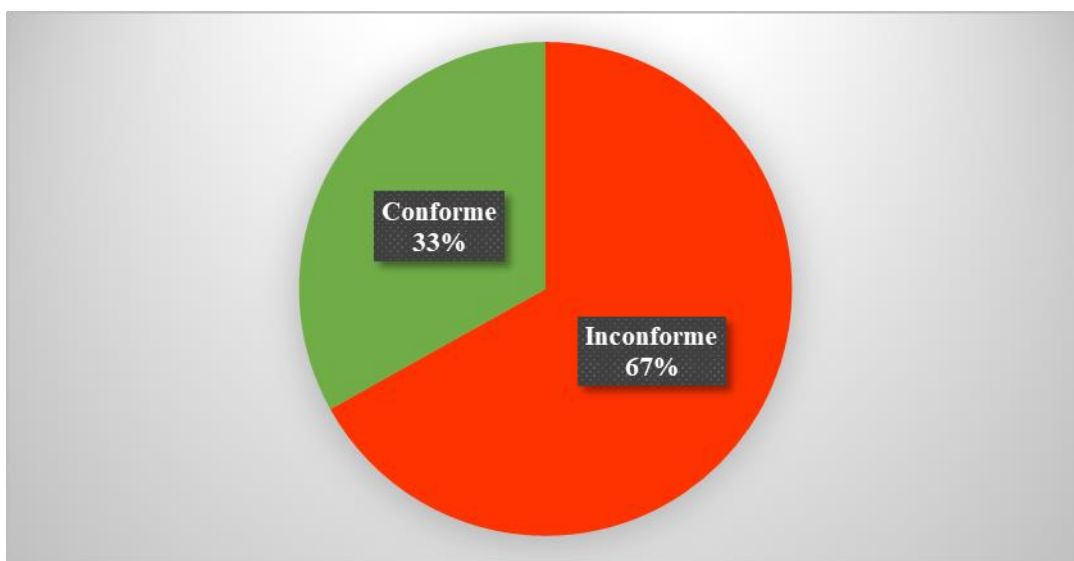
Análise da Conformidade Processual

238. Nesse contexto, realizou-se amostragem estatística em processos que passaram por análise manual (concedidos ou indeferidos), no período compreendido entre 1/4/2022 e 27/6/2022, com o objetivo de aferir a conformidade no atendimento de 32 critérios de observância obrigatória, discriminados em um *checklist*, conforme o arcabouço normativo vigente no INSS para o adequado reconhecimento do direito à aposentadoria por tempo de contribuição (peça 104).

239. Assim, foram selecionados aleatoriamente 139 itens amostrais de um universo de 154.327 processos, sendo 44.192 concedidos e 110.135 indeferidos (peça 95). Ressalta-se que foram desconsideradas as análises decorrentes de decisão judicial e de despacho recursal, em razão de suas particularidades, as quais podem inclusive afastar alguns critérios estabelecidos no *checklist*, a depender da decisão proferida.

240. Por oportuno, cabe destacar que os exames dos processos foram realizados com a cooperação da equipe da Auditoria-Geral do INSS.

241. Como resultado, a análise da amostra revelou que 67% dos processos analisados manualmente não atenderam a pelo menos um dos critérios estabelecidos para sua conformidade, enquanto 33% foram compatíveis em todos os critérios avaliados, conforme descrito no Gráfico 4.

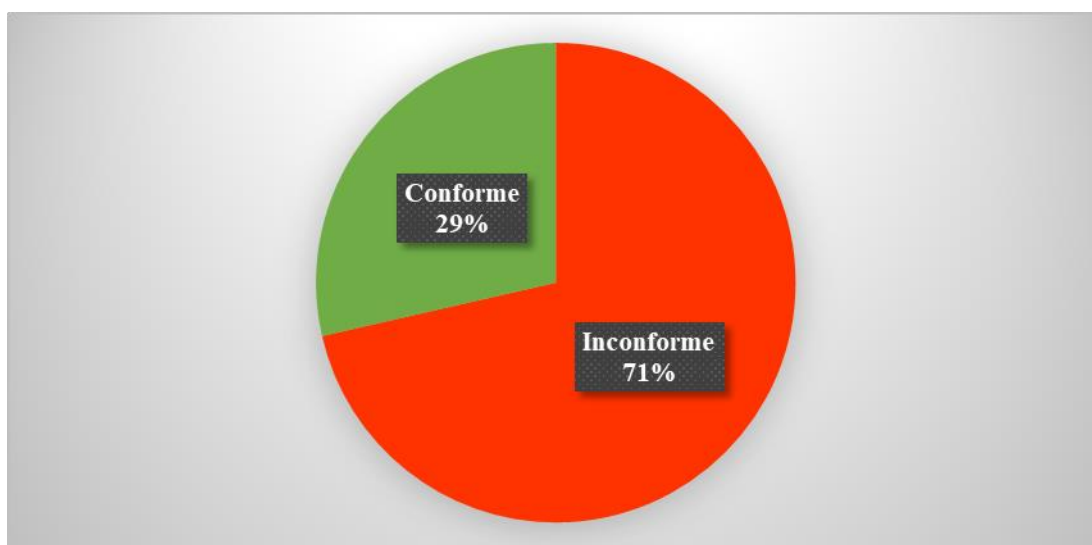
Gráfico 4 - Análise de conformidade dos processos analisados de forma manual

Fonte: elaboração própria Papel de Trabalho *Checklist* Manual (peça 104).

242. Projetando esses resultados para a população, conclui-se que, dos 154.327 processos analisados manualmente, até 103.399 podem apresentar alguma desconformidade formal ou de mérito, ou seja, 67%.

243. Os itens mais significativos de não atendimento dizem respeito à emissão de exigências para sanear o processo (42%) e à análise adequada do tempo de contribuição para fins de concessão do benefício (38%), aspectos esses diretamente relacionados ao mérito da análise. Cita-se, ainda, o não atendimento ao critério de clareza do despacho conclusivo (33%), falha de natureza formal (Tabela 8).

244. Restringindo a análise aos casos de indeferimentos, dos 98 itens analisados, 71% possuem pelo menos um caso de inconformidade e apenas 29% foram indeferidos em conformidade com os critérios avaliados, conforme verifica-se no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Análise de conformidade dos processos indeferidos na análise manual

Fonte: elaboração própria Papel de Trabalho *Checklist* Manual (peça 104).

245. Extrapolando esses dados para a população, tem-se que, dos 110.135 processos indeferidos, no período de 1/4/22 a 27/6/22, até 78.196 processos podem possuir algum tipo de não conformidade na análise que resultou no indeferimento do pedido.

246. Entre os casos de indeferimentos, as desconformidades mais relevantes referem-se à ausência de emissão de exigências para sanear as lacunas dos autos (47%) e de adequada análise do tempo de contribuição (44%), questões essenciais para uma adequada análise de mérito e que podem impactar diretamente o direito do cidadão. Ademais, a ausência de clareza do despacho conclusivo ocorreu em 39% dos casos.

247. Os requisitos com maiores percentuais de desconformidade identificados no exame da amostra de processos analisados manualmente (concessões e indeferimentos) estão descritos na Tabela 8.

Tabela 8 - Resultado geral da análise de conformidade – Tarefas manuais

Requisito	Percentual de não atendimento
Foram emitidas as exigências/diligências/pesquisas necessárias?	42%
A análise do tempo de contribuição para direito ao benefício está correta?	38%
Consta despacho conclusivo com fundamentação clara, precisa, objetiva, sem abreviações, termos técnicos ou jargões jurídicos?	33%
O acerto dos dados cadastrais no CNIS foi realizado corretamente em todos os NIT?	14%
Os períodos de Atividades Especiais (agentes nocivos) foram enviados para análise pericial corretamente?	14%
Após a realização da exigência automática, houve necessidade de o servidor realizar uma exigência manual?	14%
A inclusão/acerto de remuneração(ões) no CNIS está correta?	10%
A formalização, quanto à digitalização e juntada dos anexos, do requerimento inicial foi realizada corretamente?	9%
A inclusão/acerto de vínculo(s) no CNIS está correta?	9%

Fonte: elaboração própria Papel de Trabalho *Checklist* Manual (peça 104).

248. A partir de um exame combinado dos riscos levantados pela equipe de auditoria (Apêndice II) e dos resultados da análise de conformidade das tarefas manuais (peças 104 e 106), concluiu-se que há relação direta entre determinados riscos e as desconformidades detectadas:

a) há relação direta entre o R20 e R29, os quais tratam de averiguar se o servidor considerou na análise todas as informações prestadas pelo cidadão e se foram anexadas ao processo todos os itens que tratam de informações apresentadas pelo cidadão (itens 2 a 20) para fins de análise do direito requerido, os quais, com exceção dos itens avaliados em 8, 11 e 12, em todos os demais casos, foram constatadas inconformidades;

b) o R21, que corresponde ao servidor não considerar a necessidade de tratamento dos vínculos e consulta a microfichas, e item “5” do *checklist*, identificou-se que 7% do total de processos avaliados está em desconformidade;

c) o R23, que trata de o servidor não juntar ao processo os extratos consultados previamente nos sistemas corporativos, e o item “31”, identificou-se que há desconformidade em 5% do total de itens avaliados;

d) o R24, inclusão/acertos de vínculos e remunerações no CNIS de forma incorreta, e os itens “3” e “4”, há desconformidade em 9% e 10%, respectivamente, do total de casos;

e) o R26, exigência incompleta, imprecisa ou incorreta, e o item “24”, identificou-se que em 16% dos casos houve necessidade de nova diligência;

f) o R27, não realizar exigência quando esta é necessária, e o item “21”, há inconformidades em 42% dos casos;

g) o R31, inserir despacho sem fundamentação clara e objetiva no GET, e R32, não inserir despacho fundamentado no GET, com o item “32”, identificou-se que em 33% dos casos há inconformidades;

h) o R33, não formalizar processo de análise de benefício no GET conforme os dispositivos legais vigentes (telas de consulta do sistema SUB, Prisma, CNIS, alterações realizadas no CNIS etc.), e o item “1”, identificou-se 9% de casos de inconformidades; e

i) o R34, concluir a tarefa incompleta ou com erros, ficou evidenciado no percentual 67% de inconformidade dos processos avaliados na amostra, bem como nos casos de processos indeferidos, nos quais 71% foram indeferimentos com desconformidade.

249. Esses resultados evidenciam que os controles existentes são insuficientes e não efetivos para garantir uma adequada análise na etapa manual do reconhecimento inicial do direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

250. De acordo com as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público da Intosai (Intosai Gov 9100), controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, de forma estruturada para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que a consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

251. Isto é, o controle interno é estruturado para oferecer segurança razoável de que os objetivos gerais da entidade estão sendo alcançados. O ambiente organizacional de controle exerce uma influência geral na forma como são estabelecidos as estratégias e os objetivos, e na maneira pela qual os procedimentos de controle são estruturados. E esses procedimentos são as políticas e ações estabelecidas e executadas para atuar sobre os riscos, a fim de se alcançar os objetivos da entidade.

252. Segundo a Intosai, os procedimentos de controle devem existir em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de controle de detecção e prevenção diversos como, por exemplo: (1) procedimentos de autorização e aprovação; (2) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); (3) controles de acesso a recursos e registros; (4) verificações; (5) conciliações; (6) avaliação de desempenho operacional; (7) avaliação das operações, processos e atividades; e (8) supervisão (alocação, revisão e aprovação, orientação e capacitação).

253. Tomando como premissa esses conceitos, as declarações apresentadas pelo INSS quanto aos controles internos existentes associados aos riscos identificados, as quais atribuem ao analista responsável pela análise do requerimento a responsabilidade primária por controlar os riscos, agindo na condição de controle de si e de suas operações, demonstram a fragilidade decorrente da ausência de controles internos formalmente instituídos pela autarquia capazes de mitigar de forma satisfatória os riscos associados aos processos relacionados à análise manual de concessão do direito à espécie B42.

254. Essas fragilidades identificadas no processo de concessão manual seria reduzida se houvesse pelo menos: a) orientação normativa direcionada, com soluções de tecnologia da informação que mitigassem falhas humanas, a exemplo de *checklist* ou roteiros padrões contemplando critérios mínimos para concessão intrínsecos aos sistemas de benefícios, ou normas internas, nas quais estivessem discriminados, de forma prática, os critérios legais mínimos exigidos para cada espécie; e b) instâncias de supervisão regular, sistemática e tempestiva para aferir a adequação das decisões adotadas pelos servidores e se os critérios legais e formais mínimos foram observados.

255. Essas inconformidades vão ao encontro das respostas aos questionários encaminhados aos servidores das Ceab/RD, conforme relata-se a seguir.

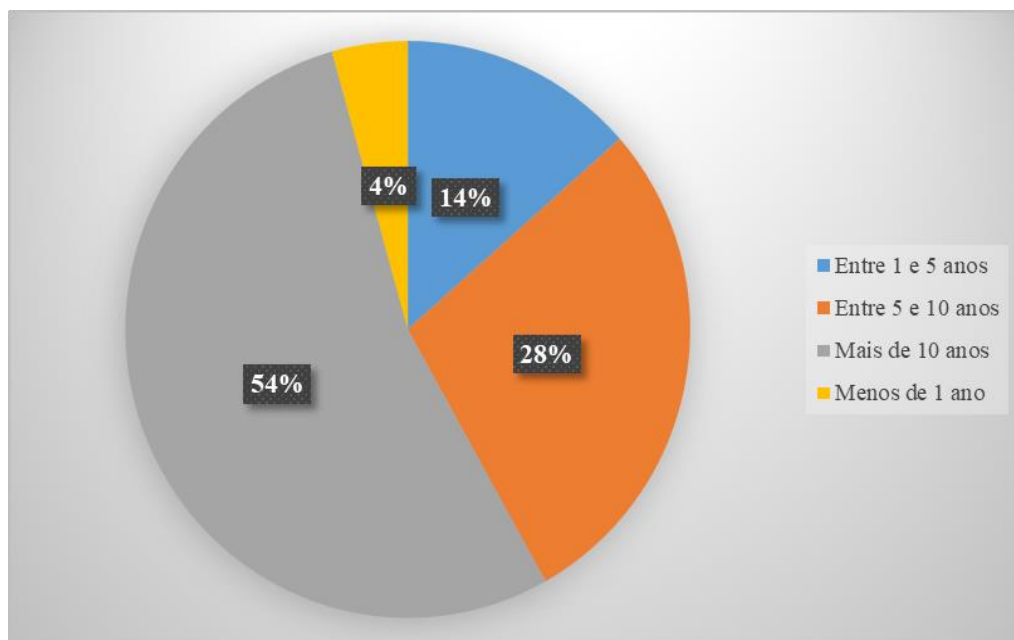
Resultado da Aplicação dos Questionários

256. O propósito do envio dos questionamentos às superintendências foi de traçar o perfil dos analistas de requerimentos da espécie B42 e obter informações sobre o seu nível de conhecimento, sua percepção quanto à supervisão dos trabalhos e a existência de ferramentas de padronização das atividades desenvolvidas.

257. O número de servidores atuando especificamente no processo de análise manual do reconhecimento do direito da aposentadoria por tempo de contribuição era de 2.233 em maio de 2022

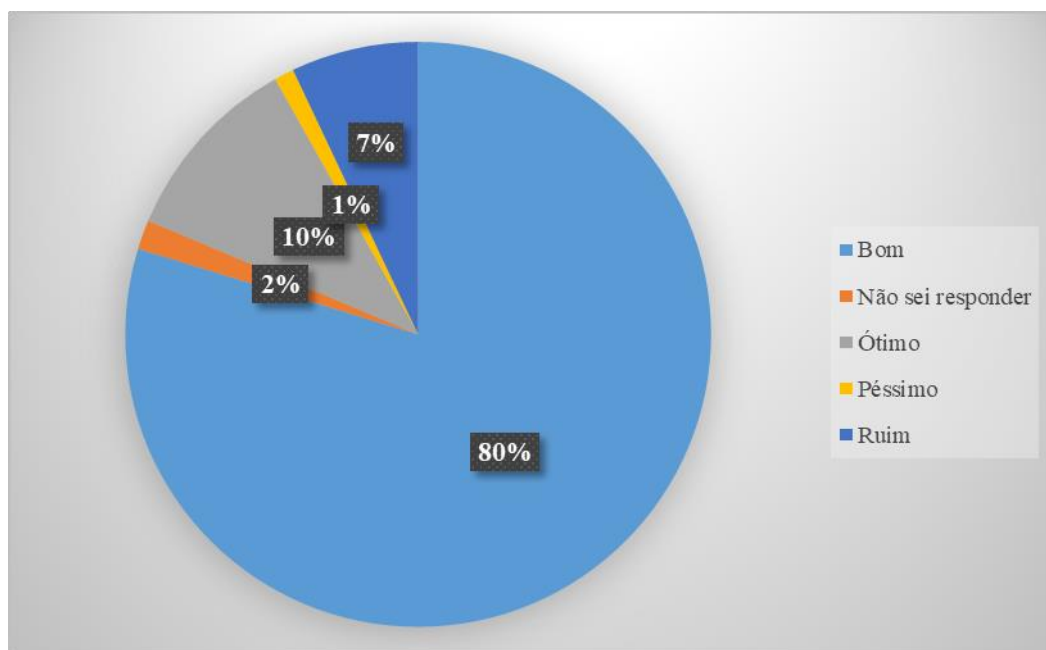
(peça 55, p. 5). Foram obtidas 370 respostas. Desses servidores, 54% afirmaram fazer análise dos requerimentos há mais de dez anos e 80%, que seu o nível de conhecimento sobre a legislação e os procedimentos para essa análise é bom, conforme verifica-se nos Gráfico 6 e Gráfico 7.

Gráfico 6 - Tempo de análise de requerimentos da espécie B42



Fonte: respostas ao questionário (peça 89).

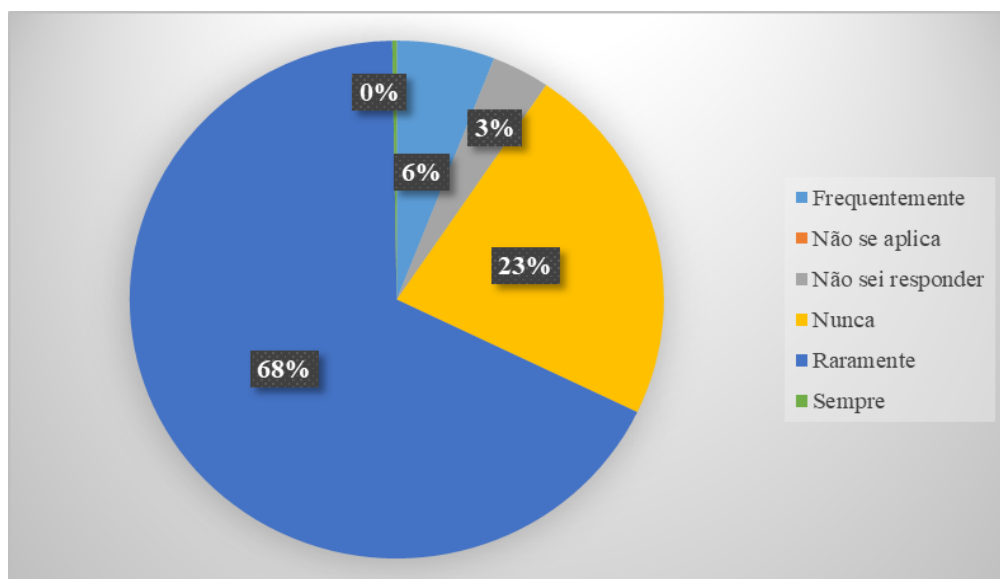
Gráfico 7 - Conhecimento das regras e da legislação – Espécie B42



Fonte: respostas ao questionário, (peça 89).

258. Em relação à capacitação, 83% dos servidores consideraram o benefício B42 como a espécie de concessão mais complexa. Apesar disso, 68% afirmaram raramente receber treinamentos dirigidos a essa espécie, conforme exposto no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Frequência de capacitação – Espécie B42



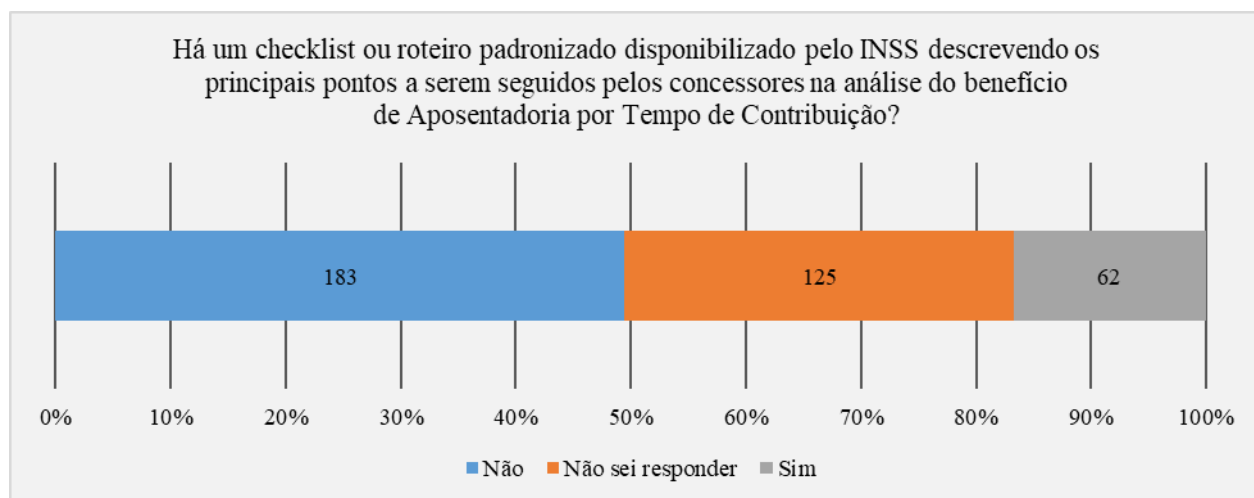
Fonte: respostas ao questionário (peça 89).

259. Assim, embora 80% dos respondentes tenham declarado que seu nível de conhecimento da legislação é bom e 68%, que raramente recebem treinamento para analisar essa espécie, a maioria, o correspondente a 36,49%, discordou que os treinamentos ofertados pelo INSS são suficientes para a instrução dos processos desse tipo (peça 89).

260. O conjunto desses resultados demonstra que, provavelmente, os servidores buscam formas alternativas para se capacitarem sobre a legislação e suas respectivas atualizações para proceder à instrução dos requerimentos.

261. Outra informação relevante, que corrobora as inconformidades identificadas na análise dos requerimentos, diz respeito à ausência de padronização dos critérios mínimos a serem observados nas instruções processuais de aposentadoria por tempo de contribuição, já que 82% dos servidores não utilizam *checklist* ou roteiros padronizados, conforme verifica-se no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Existência de checklist ou roteiro padronizado – Espécie B42



Fonte: respostas ao questionário (peça 89).

262. No que diz respeito aos normativos em vigor que devem ser observados pelos servidores responsáveis pela análise dos requerimentos do benefício B42, cabe ressaltar que existe um conjunto

amplo e diversificado de normas que orientam as análises, a exemplo de leis, decretos, portarias, instruções normativas, memorandos etc.

263. Sobre esse assunto, o INSS foi questionado quanto à existência de propostas de uniformização e padronização de decisões tomadas no âmbito do reconhecimento de direito da aposentadora por tempo de contribuição, para fins de garantir a devida fundamentação e eficiência do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (peça 8).

264. Em resposta, a Dirben informou que, em março de 2019, foi disponibilizado o Caderno do Participante, na Intraprev da autarquia, com orientações para os servidores, a fim de proporcionar uniformização e padronização na análise dos processos. Entretanto, com a publicação da Instrução Normativa INSS/PRES 128/2022, e outras portarias procedimentais, o material ficou desatualizado, mas que pretende disponibilizar uma versão atualizada desse material ao longo do ano de 2022, assim como guias de análise, fluxogramas e mapas mentais para melhor orientar os servidores que atuam na análise de benefícios (peça 55, p. 2).

265. Além disso, declarou que a Dirben e a área de comunicação do INSS estão elaborando vídeos orientativos, para fins de centralizar as regras, embora os procedimentos estejam descritos nas portarias e ofícios publicados pela autarquia.

266. Em corroboração a essas afirmações, nas reuniões da equipe de auditoria com a Dirben, realizadas nos dias 17/5/2022 e 19/5/2022 (peça 71, p. 6), quando questionada sobre a existência de normativos, fluxos, *checklist* ou orientações para padronizar as análises, foi respondido que: não havia normativos procedimentais específicos orientando as análises por espécie de benefício; eram passadas orientações gerais para que fosse observado todo o arcabouço normativo vigente; e cada uma das áreas envolvidas na análise do direito dispunha de livros com orientações sobre as etapas de análise sob sua responsabilidade.

267. Essas declarações revelam que, atualmente, não há um roteiro de trabalho atualizado e sistematizado de acordo com os normativos vigentes para orientar os servidores na análise dos requerimentos de benefício da espécie B42, bem como padronizar os processos e respectivas decisões.

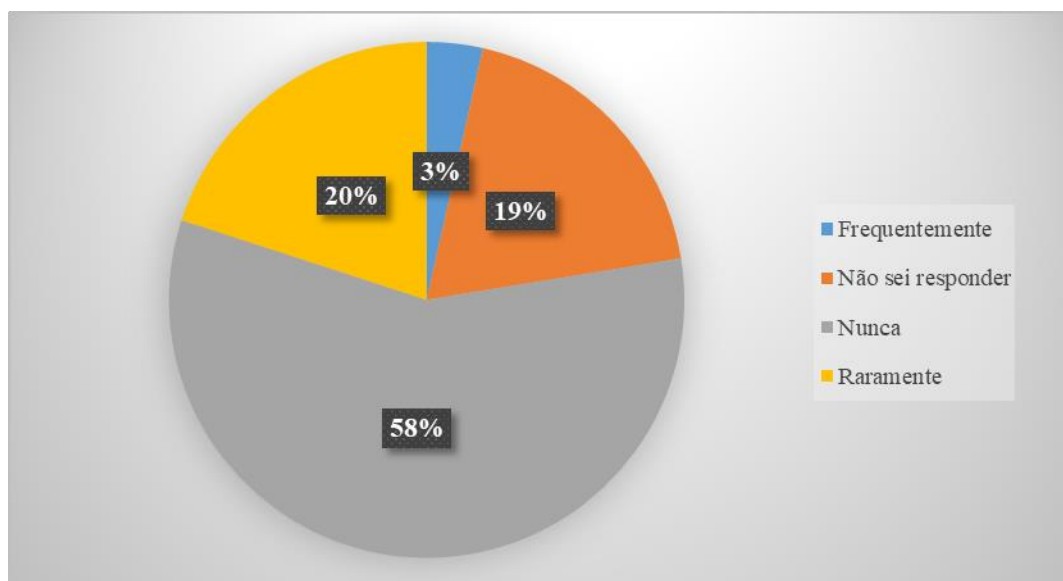
268. Essa situação se confirmou durante a observação direta realizada pela equipe de auditoria. Em várias oportunidades os servidores foram questionados quanto à padronização das práticas realizadas, mas informaram que ela não existe, e que todo o conhecimento que aplicam durante a análise de um requerimento foi construído ao longo de sua vida laboral, especialmente, por meio de orientações recebidas diretamente de outros servidores.

269. Segundo o art. 16, inciso II, do Decreto 10.995/2022, compete à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, entre outras atribuições, gerenciar, coordenar e uniformizar as atividades sobre os procedimentos para o reconhecimento de direitos previdenciários do FRGPS, no entanto, segundo a declaração apresentada, essa competência não está sendo exercida de forma plena e tempestiva.

270. Outro dado de atenção, conforme o Gráfico 10 abaixo: 58% dos respondentes informaram que “nunca” o supervisor ou chefe imediato revisa o trabalho e 19% sequer sabem se o seu trabalho é revisado. Apenas 4% dos servidores afirmaram que têm seu trabalho frequentemente revisado pela chefia imediata.

271. Essa constatação revela-se alarmante. Primeiro, porque demonstra que não há entre os servidores expectativa de que o seu trabalho seja revisado e avaliado. Segundo, porque a supervisão da chefia imediata, um elemento essencial de controle, pode contribuir para maior aderência da análise do servidor aos normativos internos.

Gráfico 10 - Frequência de revisão das análises – Espécie B42



Fonte: resposta aos questionários (peça 89).

272. Cabe destaque às seguintes respostas: a) se os incentivos financeiros contribuem para o aumento da produtividade: 82,97% concordam totalmente; e b) se os incentivos financeiros contribuem para o aumento da qualidade das análises: 42,97% discordam totalmente.

273. As percepções dos servidores respondentes, coletadas a partir das respostas dos questionários, ratificam a inobservância do art. 16, inciso II, do Decreto 10.995/2022, o qual dispõe que compete à Dirben, entre outras atribuições, gerenciar, coordenar e uniformizar as atividades sobre os procedimentos para o reconhecimento de direitos previdenciários do FRGPS, e a ausência de supervisão e/ou acompanhamento dos processos instruídos pelos servidores, inclusive com a elaboração de um cronograma de capacitação que seja capaz de contemplar, entre outras coisas, cursos voltados à instrução e à análise dos requerimentos da espécie B42.

274. Importante registrar que essas lacunas, fragilidades na supervisão, ausência de processo de capacitação estruturado e de padronização de critérios mínimos de análise, repercutem na conformidade dos processos, como observado na análise amostral, que constatou inconformidade em 67% dos requerimentos instruídos (concedidos ou indeferidos) no período compreendido entre 1/4/2022 e 27/6/2022.

275. Sendo assim, verifica-se que os controles internos existentes atualmente não são capazes de mitigar, de forma efetiva, os riscos relacionados à análise manual dos processos de reconhecimento inicial da aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista significativo percentual de falhas formais e de mérito identificado nos processos avaliados, o que demonstra prejuízo ao atendimento dos objetivos institucionais do INSS.

Causas

276. Entende-se que a principal causa das fragilidades apontadas é o foco na produtividade sem mecanismos efetivos que, preventivamente, garantam a qualidade das análises de aposentadoria por tempo de contribuição de forma manual. Não há ferramentas como *checklist* ou roteiro com os parâmetros mínimos a serem observados pelos servidores durante a análise do direito e formalização dos processos; segregação de funções e de rotinas de acompanhamento ou supervisão pela chefia imediata; e plano de capacitação estruturado, atrativo e atualizado, com incentivos à participação dos servidores.

277. Também contribui para a fragilidade dos controles, o entendimento do INSS que cabe ao próprio servidor controlar a qualidade do seu trabalho.

Efeitos

278. A ausência de controles suficientes na análise manual gera um alto índice de inconformidades nos processos; benefícios concedidos em valores inferiores àquele que o segurado efetivamente tem direito; e retrabalho em virtude do aumento dos casos de requerimentos de revisão e de recurso administrativos.

279. Sendo assim, a situação relatada impacta diretamente os objetivos institucionais do INSS de garantir proteção social aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e de assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão.

Encaminhamento

280. Determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias, reduza o percentual de inconformidades (67%) nos processos de análise manual de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise, de acordo com as leis 9.784/1999 e 8.213/1991, com o Decreto 3.048/1999, com a IN/Pres/INSS 128/2022, com as portarias Dirben/INSS 990, 991 e 993 de 2022 e com os demais normativos internos que regem o reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição.

281. Recomendar ao INSS que adote medidas para gerir os riscos materializados nas inconformidades identificadas nos processos de reconhecimento de direito da aposentadoria por tempo de contribuição analisados manualmente, a fim de que sejam avaliados e tratados, nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016.

Benefícios esperados

282. Melhoria da qualidade do reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição, com a consequente redução de recursos, revisões de ofício e judicialização.

283. Também se espera que o INSS aprimore o cumprimento do seu objetivo institucional de operacionalizar de forma adequada o reconhecimento dos direitos dos segurados do RGPS.

SISTEMAS E BASES DE DADOS

3.9. Falhas de integração entre os sistemas e de confiabilidade das informações constantes das bases de dados do INSS

Situação encontrada

284. Verificou-se que os sistemas gerenciadores de processos – Portal de Atendimento e Gerenciador de Tarefas (PAT/GET) e o sistema de benefício Prisma apresentam problemas de interoperabilidade e de integração dos dados, conforme dados do período de 1/3/2022 a 30/7/2022. A interoperabilidade refere-se à capacidade de vários sistemas de comunicar de forma transparente, enquanto a integração refere-se à consolidação dos dados do Sistema Único de Benefícios (SUB) e Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) de forma consistente.

Critérios

- Lei 14.129/2021 – Princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, art 3º, incisos IV, VIII, XIV, XVII, XXI e XXIII;
- ISO 27001 - Princípio da integridade e disponibilidade da informação;
- Lei 13.709/2018 (LGPD) - Qualidade dos dados, transparência, segurança; e
- DMBok (*Data Management Book of Knowledge*) - Guia de padrões e práticas de gerenciamento de dados.

Evidências e análises

285. Durante o período de 1/4/2022 a 30/6/2022 foram realizadas atividades de análise e mineração de dados com a finalidade de examinar o funcionamento dos sistemas de gestão do INSS como recursos de

valor para o alcance da eficiência e efetividade das políticas da autarquia, com o objetivo de levantar fatos significativos, evidências ou atributos essenciais para os achados da auditoria.

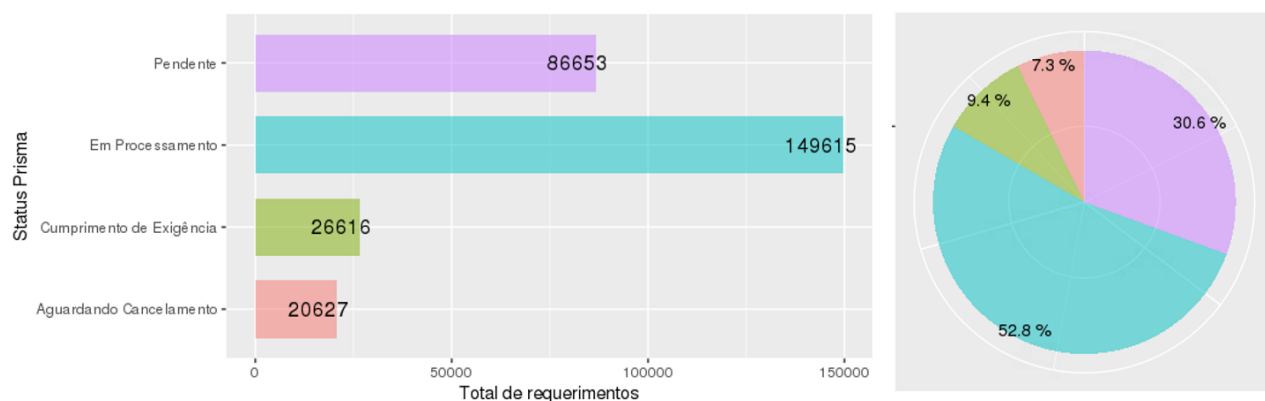
286. As atividades resultaram em pesquisas, amostras, sumarização, subconjuntos para análise, circularização (cruzamento) de dados, informações e *insights* (peça 105).

287. Foram identificadas fragilidades de interoperabilidade e de integração entre os sistemas e bases de dados.

288. Quanto à interoperabilidade, identificaram-se inconsistências de informações de conclusão de tarefa e de conclusão de análise de benefício, compartilhadas entre o sistema de processos PAT/GET e os sistemas de benefícios. Na prática, ao analisar as informações de análise de um requerimento nas bases de tarefas, enquanto a informação de uma tarefa (status da tarefa) advinda do sistema PAT/GET indica conclusão, a informação advinda do Prisma (status Prisma) diverge, indicando uma situação de benefício em análise, tais como: “pendente”, “em processamento” ou “cumprimento de exigência”.

289. Num conjunto de 283.511 registros de protocolos de requerimento B42 com status da tarefa como “concluído”, 52,8% apresentam status prisma como “em processamento”, 30,5% como “pendente”, 9,4% como “cumprimento de exigência”, e 7,3% como “aguardando cancelamento” (peça 105, p. 22), conforme se ilustra na Figura 4.

Figura 4 - Comparativo dos “Status Prisma” para tarefas B42 com status de concluída



Fonte: Papel de Trabalho de análise de dados (peça 105).

290. Quando aplicada a circularização desses dados com as informações do Suibe, tem-se que 89% (252.325) do conjunto de tarefas concluídas apresentam resultado de análise no Suibe: concedido/indeferido. São casos de tarefa concluídas com registro de resultado, das quais se conclui que possuem informações desatualizadas. Por outro lado, 11% (31.186) não apresentam qualquer resultado, apesar de concluído como tarefa e diversos “Status Prisma” – casos de tarefas concluídas sem qualquer registro de resultado, combinado com informações diversas do sistema de benefício, o que não permite concluir qual a real situação da análise de um benefício.

291. Agrega-se às amostras dessas evidências entrevista com o gestor da CGAUT, no dia 5/8/2022, quanto ao conhecimento e enriquecimento sobre a compreensão dos dados: quando o status de uma tarefa está como concluída significa que há um benefício despachado em sistema de benefício, numa relação de um para um, ou seja, uma tarefa concluída para um benefício despachado.

292. Se há uma tarefa aberta vinculada a um benefício despachado, existe erro sistêmico. Se há tarefa concluída e benefício não despachado, pode haver problema sistêmico ou se servidor responsável pela atualização. Isso ocorre por questão de sincronismo entre os sistemas, entretanto, pode-se considerar que a confiabilidade da informação de uma tarefa concluída prevalece sobre as demais informações, quando analisada na base de tarefas. Por isso, é possível inferir que os sistemas de benefícios possuem uma decisão final, só não registrada de forma transparente na base de tarefas.

293. Esse levantamento se associa ao critério de interoperabilidade (capacidade de um sistema de se comunicar de forma transparente) que evidencia uma situação de confiabilidade da informação,

enfrentada pelas equipes de análise do INSS nas atividades de geração de informação de valor para as decisões do INSS, dificultando também a audibilidade das informações, sendo necessários conhecimento sobre problemas de sincronismo da informação, combinados com pesquisas avançadas para entendimento dos dados e negócio.

294. Quanto à integração de dados, tem-se como evidência *dataset* de cruzamento das bases do BG-Tarefas com Suibe e análise do principal dado para controle da análise, concessão e pagamento de benefício, o Número de Benefício (NB).

295. O cruzamento envolveu uma base com 796.905 registros de requerimentos de benefícios extraídos da base BG-Tarefas e duas bases Suibe com o total de 885.805 registros de benefícios B42 concedidos e indeferidos para o período de março a julho de 2022.

296. Ao final do cruzamento, obteve-se um *dataset* “BG-Tarefas-Suibe” com 796.905 registros de requerimento de benefícios identificados (i) com a informação do Suibe ou (ii) a informação da conclusão da tarefa, quando não existente o resultado Suibe. Em vista disso, 556.878 (70%) de registros de requerimentos foram identificados com sucesso. Os demais requerimentos (30%) somaram 240.027 registros, sendo a maioria (239.752 ou 99,8%) dentro do conjunto com status de tarefa concluído, o que representa a parcela de dados (30%) sob efeito do problema de interoperabilidade (peça 105, p. 19 a 23).

297. O cruzamento revelou características intrínsecas ao ciclo de vida de um requerimento de benefício: 1) Ser indeferido e encerrar seu ciclo; 2) Ser concedido e encerrar seu ciclo; 3) Ser indeferido duas ou mais vezes e encerrar seu ciclo; 4) Ser indeferido uma ou mais vezes e concedido, e encerrar seu ciclo. Cenários que denotam complexidade do ciclo de vida da informação, que foi corroborado nas atividades de cruzamento das bases que, apesar do sucesso, apresentaram complexidade elevada - uso de coletânea de chaves compostas (campos identificadores de registros únicos) e diversas etapas, conforme especificidades do ciclo de vida de um benefício.

298. Esse levantamento associa-se aos critérios de qualidade dos dados, especificamente ao princípio do gerenciamento do ciclo de vida. Conforme o DAMA-DMBOK, a qualidade dos dados deve ser gerenciada em todo o ciclo de vida dos dados, desde a criação ou aquisição até o descarte. Inclui o gerenciamento de dados conforme eles se movem dentro e entre sistemas (ou seja, cada elo na cadeia de dados deve garantir que a saída de dados seja de alta qualidade).

299. A evidência de dificuldade no cruzamento revela que o ciclo de vida de um benefício apresenta complexidade inerente às regras de negócio e vice-versa. Tal complexidade é fator crítico de sucesso para a integração de dados, a qual ditará a qualidade de movimento de dados dentro de um sistema e entre sistemas (interoperabilidade). As falhas na gestão de dados e informações dificultam a auditabilidade e a rastreabilidade das informações de um requerimento de benefício.

300. A análise do dado NB está associada ao princípio do gerenciamento do ciclo de vida. A partir da massa de dados levantou-se um conjunto, dentro das informações de tarefas, com 12.897 registros que apresentam diversos protocolos de requerimentos de um mesmo requerente, com datas de pedido diferentes, espécies diferentes e todos os dados vinculados a um mesmo NB, principal registro para análise, concessão, pagamento e manutenção de um benefício.

301. A partir de encadeamento pelo NB, foi possível visualizar o NB durante seu ciclo de vida. Durante o ciclo de vida, um mesmo NB pode ser replicado para um ou vários protocolos, associados a um requerente, bem como ser substituído por outro.

302. Além disso, identificou-se a prática de uso de um “NB coringa”, temporário, que percorre a vida de um requerimento até ser trocado por um válido. Essa perceptível volatilidade do número de um benefício (NB), configurada pelas mudanças e uso de valores temporários para NB, associa-se ao risco de acesso não autorizado (confidencialidade) ou de situações acidentais de comunicação com o cidadão cliente (LGPD), pois qualquer dos cidadãos identificados por segmentação de dados em análise são passíveis de receber informações de outra pessoa a partir de uma consulta despercebida para um número de benefício compartilhado em grupo. Uma vulnerabilidade identificada no tratamento de dados e informações de requerentes, a qual pode concretizar em situações indesejadas para o INSS (peça 105, p. 15, 16).

303. A volatilidade perceptível no valor do NB, capacidade de mudar durante seu ciclo de vida, gera complexidade na rastreabilidade e auditabilidade de uma requisição de benefício, sendo necessária a combinação do NB com outras variáveis, a exemplo do CPF, Data de entrada do requerimento, Matrícula de servidor – cada qual exigindo do analista previdenciário conhecimentos específicos do ciclo e vida de um requerimento de benefício.

Causas

304. Problemas de Governança de Dados e nos processos de integração e interoperabilidade, quanto aos aspectos de negócio e valor estratégico dos dados do INSS na gestão do compartilhamento de dados entre sistemas de informação, da integração de dados, do fornecimento de inteligência operacional e suporte à decisão gerencial.

305. Problemas de sincronismos das informações advindas do Sistema PAT/GET e dos sistemas de benefícios contempla dentre outros o Prisma, o que denota problemas de interoperabilidade entre sistemas de informação, ou seja, capacidade de um sistema se comunicar de forma transparente ou o mais próximo disso com outro sistema. No caso em questão, PAT e Prisma são dois sistemas transacionais (tratam do processamento das informações no dia a dia das atividades do INSS) e apresentam problemas de interoperabilidade que são detectáveis nas extrações dos sistemas de processamento analítico (tratam de informações gerenciais e dão suporte para as funções de análises do negócio organizacional).

306. Problema de integração dos dados são evidenciados nas diferenças de implementação dos dados entre as bases dos sistemas de gerenciadores de processos (Tarefas) e as bases dos sistemas de benefícios (Suíbe). Ou seja, há ineficiência nas atividades de planejamento quanto aos aspectos de negócio do INSS na definição dos relacionamentos entre as informações de requerimentos de cidadão e respectivas análises e resultados. Verifica-se falta de uma correlação eficiente entre os dados de processamento das tarefas e os dados de resultados de análise, os quais são dependentes de variáveis voláteis (mudam durante o ciclo de vida) dentro das bases de dados, a exemplo do Número do Benefício.

Efeitos

307. A situação relatada gera problemas relacionados de consistência e confiabilidade dos dados, o que impacta negativamente os controles de gerenciamento das informações e dificulta a rastreabilidade de transações durante as atividades de análise de requisição de benefícios, dificultando também a audibilidade das informações, sendo necessários conhecimento sobre tais problemas de interoperabilidade, combinados com pesquisas avançadas em sistemas operacionais para o correto entendimento da informação de uma tarefa, seu benefício e respectivos desdobramentos nos sistemas de análise de benefícios envolvidos.

Encaminhamento

308. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao INSS que adote medidas para garantir a confiabilidade da informação no armazenamento e ao longo do seu ciclo de vida, propiciando a comunicação transparente entre os seus diversos sistemas, por meio da interoperabilidade de dados e de sistemas de informação, conforme princípios, conceitos, ferramentas e técnicas propostas no capítulo 8 “Integração e Interoperabilidade de dados” do modelo de melhores práticas em gerenciamento de dados DAMA-DMBOK.

Benefícios esperados

309. Garantir que os sistemas transacionais do INSS respondam plenamente e de forma integrada pelo processamento dos dados que são gerados diariamente através dos diversos sistemas informacionais, e assim, dão suporte às funções essenciais de prestação dos serviços previdenciários de concessão de benefícios.

310. Melhorar a eficiência das atividades dos analistas e respectivos processos internos por meio da integração dos dados e informações garantindo resultados fundamentados em análises íntegras,

rastreadáveis, auditáveis, garantindo ao cidadão e ao próprio INSS a confiabilidade na prestação dos serviços previdenciários.

311. Prover o INSS e o cidadão com dados de alta qualidade e, assim, melhor a experiência do cliente-requerente, prover maior produtividade dos analistas, reduzir riscos relacionados com a informação, melhorar a capacidade de agir em oportunidades, aumentar os resultados estratégicos.

4. CONCLUSÃO

312. O presente trabalho tratou de avaliar os controles internos aplicados ao processo de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42) pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no período de 1/4/2022 a 29/7/2022. Para tal, elaboraram-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Há controles implementados e capazes de tratar preventivamente os riscos de não obtenção de informações de qualidade (exatas, claras, relevantes e atualizadas) do cidadão durante a solicitação de benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42) por meio do canal de relacionamento “Meu INSS”, no período de 1/4/2022 a 30/6/2022?

Questão 2: Há controles implementados capazes de tratar preventivamente os riscos identificados no processo de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42), na etapa de análise automática do requerimento, no período de 1/4/2022 a 30/6/2022?

Questão 3: Há controles implementados capazes de mitigar preventivamente os riscos identificados no processo de reconhecimento de direito de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42), na etapa de análise manual do requerimento, no período de 1/4/2022 a 29/7/2022?

313. Quanto à questão 1, como resultado das análises realizadas, verificou-se que há controles implementados no “Meu INSS”, mas existem fragilidades que geram riscos na obtenção de informações de qualidade do requerente (seção 3.1).

314. A coleta de informações do cidadão pelo aplicativo web “Meu INSS” (<https://meu.inss.gov.br/>), em determinadas etapas da elaboração do requerimento, carece de linguagem simples e informação suficiente para que o cidadão compreenda o que lhe está sendo solicitado. Isso ocorre principalmente pela falta de processo organizacional orientado para a verificação da qualidade da informação com foco nas expectativas do cidadão, tendo em vista que a elaboração das perguntas foca no atendimento das necessidades processuais internas da autarquia.

315. Como efeito potencial, o cidadão pode ter seu pedido indeferido ou concedido sem que o seu direito seja completamente analisado, sobretudo no caso da análise automática, processo em que pode não haver a emissão de exigências e a verificação dos documentos anexados, a depender das respostas e opções assinaladas pelo segurado no requerimento inicial.

316. Em relação à questão 2, observou-se que há controles implementados na etapa de análise automática dos requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, as “regras de elegibilidade” utilizadas no processamento automático de requerimentos, denominadas divergências, carecem de devida motivação e formalização, o que pode gerar falta de transparência e dificuldades na avaliação da regularidade das regras estabelecidas nesta forma de análise (seções 3.2 e 3.3).

317. Observou-se, ainda, que o desenho do controle “regras de elegibilidade” não impede que requerimentos passem por decisão automática sem o tratamento de pendências e/ou indicadores nas relações previdenciárias constantes no CNIS com potencial impacto no tempo de contribuição e/ou no valor do benefício calculado. Em análise amostral de decisões automáticas, verificou-se que em 70% dos casos analisados, as decisões desconsideraram pendências existentes no CNIS do beneficiário. Nos casos de concessão do benefício, foram desconsideradas pendências/indicadores no CNIS para 66% dos processos, enquanto, nos indeferimentos, houve decisão automática a despeito de pendências/indicadores em 72% dos requerimentos. Isso pode gerar prejuízo ao requerente no exercício regular do direito de tratar suas informações previdenciárias e provocar concessão de benefícios em valor inferior àquele que o segurado teria direito (seção 3.3).

318. Da mesma forma, os controles desenhados no processamento automático não consideram documentos anexados em campo ou com nome inadequado, em momento posterior ao ato do requerimento ou em requerimento anterior, o que pode gerar prejuízo às análises das necessidades dos requerentes (seção 3.4).

319. Constatou-se também que há fragilidades no) Falhas na integração dos sistemas que resultaram no funcionamento inadequado das análises automáticas, tendo em vista que no período analisado 31% das tarefas não foram concluídas automaticamente. Também não foi juntado o “Extrato CNIS” nos processos eletrônicos, elemento fundamental para compreensão da decisão tomada pelo INSS no processo de reconhecimento de direito avaliação da qualidade do processamento automático de requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista que não há, por exemplo, periodicidade definida, registro de problemas identificados, quantitativo de casos impactados e quais medidas foram adotadas para que não voltem a ocorrer, o que pode gerar demora em corrigir falhas, com potencial dano à qualidade das análises, falta de transparência quanto às ações tomadas em casos de inconsistências e menor conhecimento da autarquia acerca dos riscos existentes em seus processos de trabalho (seção 3.6).

320. Ademais, também foram identificadas falhas na integração dos sistemas que resultaram no funcionamento inadequado das análises automáticas, tendo em vista que no período analisado 31% das tarefas não foram concluídas automaticamente, conforme prevê normativo específico que dispõe sobre o processamento automático. Também não foi juntado o “Extrato CNIS” nos processos eletrônicos, elemento fundamental para compreensão da decisão tomada pelo INSS no processo de reconhecimento de direito (seção 3.7).

321. Sendo assim, concluiu-se que há fragilidades nos controles internos relativos aos processos de análise automática que merecem atenção e tratamento por parte do INSS.

322. Quanto à questão 3, concluiu-se que os controles existentes na etapa de análise manual têm fragilidade elevada e não impedem a ocorrência de desconformidades. Devido ao foco na produtividade sem mecanismos efetivos que, preventivamente, garantam a qualidade das análises, como, por exemplo, revisões sistemáticas das atividades dos servidores, detectou-se um percentual de 67% de inconformidades, formais e de mérito, revelando a baixa qualidade das análises manuais de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (seção 3.8).

323. Destaca-se que os processos manuais representaram cerca de 90% do total de requerimentos analisados no período de abril a junho de 2022, o que demonstra a gravidade do alto grau de inconformidades detectado, tendo em vista que essas inconformidades impactam diretamente a qualidade do serviço prestado pelo INSS.

324. Não menos importante, foram constatadas fragilidades que se relacionam com todo o processo de reconhecimento de direito, como a ausência de confirmação de recebimento de comunicações realizada por meio eletrônico e falhas na interoperabilidade dos sistemas e na confiabilidade das bases de dados utilizadas pelo INSS.

325. Quanto às fragilidades nas comunicações, devido à não adequação dos normativos internos à legislação que trata de tema, não há comprovante de recebimento de comunicação eletrônica para garantir a efetividade das comunicações realizadas pelo INSS com os requerentes, o que pode gerar indeferimento ou arquivamento sem que o cidadão tenha, de fato, ciência do andamento do seu processo, sobretudo quanto à eventual necessidade de cumprimento de exigências para que o seu requerimento tenha prosseguimento (seção 3.5).

326. Quanto aos sistemas e bases de dados, devido a falhas de governança de dados e de concepção de sistemas de informação, os sistemas gerenciadores de tarefas (PAT/GET) e os sistemas de benefícios apresentam problemas de interoperabilidade, capacidade de se comunicar de forma transparente entre eles – bem como problemas de integração dos dados (BG Tarefas e Suibe), que envolve a combinação dos dados pertencentes a cada sistema para fornecer aos usuários da informação uma visão unificada deles, o que causa impacto na confiabilidade, consistência e integridade de informações para a tomada de decisão, dificuldade na rastreabilidade de transações e baixa auditabilidade (seção 3.9).

5. BENEFÍCIOS DA FISCALIZAÇÃO

327. Entre os benefícios desta fiscalização, destacam-se os relacionados à expectativa de controle pelo auditado e à melhoria dos controles internos do processo de reconhecimento inicial de direito de aposentadoria por tempo de contribuição, nas etapas de obtenção de informações do requerente, de análise automática e automação e de análise manual.

328. Não menos importante, espera-se também a melhoria do processo de gestão de riscos do INSS com a apresentação dos riscos identificados neste trabalho, tendo em vista que avaliação de riscos tem papel fundamental para o desenho e a implementação de controles internos pela gestão da autarquia com vistas a sua mitigação.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e arts. 4 a 8 da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias:

a.1) institua mecanismos para garantir a ciência do interessado acerca das comunicações realizadas de forma eletrônica, por meio de comprovante de recebimento que deve compor o processo administrativo de reconhecimento do direito previdenciário, conforme dispõe os arts. 42 e 43, inciso II da Lei 14.129/2021 (item 3.5);

a.2) implemente a juntada do “Extrato CNIS” no processo automático de aposentadoria por tempo de contribuição, com vistas ao atendimento da Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII (item 3.7);

a.3) implemente plano de ação, com vistas a reduzir o percentual de descon sideração de pendências ou inconsistências existentes no CNIS nos processos de análise automática, com o seguinte escopo (item 3.3):

I - Elaboração prévia de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

II - Levantamento da quantidade e percentual de requerimentos decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências;

III - Tratamento amostral, a posteriori, de casos decididos com pendências e inconsistências;

IV - Avaliação do impacto desse tratamento nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária;

V - Definição de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

VI - Definição de patamares de pendências e inconsistências para o processamento automático;

VII - Implementação sistêmica desses parâmetros e patamares; e

VIII - Implementação de rotina de monitoramento.

a.4) reduza o percentual de inconformidades (67%) nos processos de análise manual de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise, de acordo com as leis 9.784/1999 e 8.213/1991, com o Decreto 3.048/1999, com a IN/Pres/INSS 128/2022 com as portarias Dirben/INSS 990, 991 e 993 de 2022 e com os demais normativos internos que regem o reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição (item 3.8);

a.5) reduza o percentual de desconformidade com o art. 3º, inciso V da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 (31%) nos processos de análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise (item 3.7).

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) que adote medidas para:

b.1) revisar a usabilidade da interface do aplicativo *web* do canal de relacionamento “Meu INSS”, observando as expectativas do cidadão-cliente quanto à experiência de usuário (usabilidade e acessibilidade) em interface de interação que garanta a compreensão, certeza e controle do requerente quanto aos seus direitos, sobretudo na informação das relações previdenciárias, considerando as melhores práticas referenciadas em modelos como COSO ERM (controles internos), ISO 9001 (gestão da qualidade) as diretrizes estabelecidas nos art. 3º e 24 da Lei 14.129/2021, art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS 993/2022 e as boas práticas estabelecidas nos Padrões *Web* em Governo Eletrônico (ePWG) (item 3.1);

b.2) formalizar as regras de negócio do processamento automático, denominadas divergências, nos termos do art. 3º, inciso I, da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022, no sentido de institucionalizar a sua elaboração, implementação, alteração e registro histórico, prevendo fundamentação que evidencie a assunção ou mitigação de riscos envolvidos, a fim de conferir transparência e auditabilidade ao processo, com fundamento no art. 2º, *caput* da Lei 9.784/1999, arts. 47, inciso III, e 48, incisos I, II e III da Lei 14.129 e art. 16, inciso XI, anexo I, do Decreto 10.995/2022 (item 3.2);

b.3) cientificar o cidadão que, a depender das características do seu requerimento, as pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias não serão tratadas e os anexos não qualificados não serão considerados na análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista os direitos previstos nos art. 29-A, §§ 2º, 3º e 5º da Lei 8.213 c/c arts. 6º, parágrafo único, e 38 §2º da Lei 9.784/1999 (item 3.3);

b.4) realizar avaliação sistemática do processamento automático da análise de requerimentos de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, por exemplo, responsáveis, periodicidade, atividades e registro histórico dos resultados, visando a melhoria da qualidade da análise, a prevenção e a correção de falhas, nos termos das práticas 2.1 e 2.4 do referencial de governança pública organizacional do TCU, do item 2.3 das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100), e do Decreto 10.995/2022, Anexo I, art. 16, inciso III, alínea “a” (item 3.6);

b.5) garantir a confiabilidade da informação no armazenamento e ao longo do seu ciclo de vida, propiciando a comunicação transparente entre os seus diversos sistemas, por meio da interoperabilidade de dados e de sistemas de informação, conforme princípios, conceitos, ferramentas e técnicas propostas no capítulo 8 “Integração e Interoperabilidade de dados” do modelo de melhores práticas em gerenciamento de dados DAMA-DMBOK (item 3.9);

b.6) nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016, gerir os riscos relacionados ao processo de reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição identificados nesta fiscalização, conforme lista disposta no Apêndice II, a fim de que sejam avaliados e tratados, especialmente quanto aos riscos:

b.6.1) de obtenção de informações carentes de qualidade, exatidão e completude, para a adequada análise do benefício (item 3.1);

b.6.2) de não tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias e de desconsideração de anexos não qualificados (item 3.3); e

b.6.3) de inconformidades nas análises manuais (item 3.8).

c) dar conhecimento do inteiro teor do Acórdão que vier a ser prolatado e do Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, para ampla divulgação interna junto às unidades interessadas;

d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a SecexPrevidência a:

d.1) monitorar as deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

d.2) arquivar os autos.



É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria financeira com aspectos de operacional e de conformidade, que tem como objetivo avaliar os controles internos relativos ao reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foi realizada com fundamento no art. 239, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e em cumprimento ao Acórdão 67/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 044.390/2021-1).

2. Cabe destacar que a auditoria financeira nas contas de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) apontou falhas de conformidade no reconhecimento inicial de direitos (RD) de aposentadoria por tempo de contribuição, causadas principalmente por deficiências nos controles associados ao processo (TC 30.739/2021-7).
3. Em razão dessas falhas, a presente auditoria, realizada em conjunto com a Auditoria-Geral da autarquia, buscou examinar o funcionamento do sistema de controle interno relacionado ao processo de reconhecimento do direito a essa espécie de aposentadoria por parte do INSS, avaliando sua existência, desenho, implementação e efetividade.
4. Ao final, a equipe de auditoria ressaltou uma série de deficiências e fragilidades nos controles internos da entidade, dentre as quais destaco:
 - a) Ausência de linguagem simples e suficiente para que o cidadão compreenda o que lhe está sendo solicitado por meio do aplicativo web “Meu INSS” em determinadas etapas da elaboração do requerimento;
 - b) As “regras de elegibilidade” utilizadas no processamento automático de requerimentos, denominadas divergências, carecem de devida motivação e formalização;
 - c) Em análise amostral de decisões automáticas, verificou-se que em 70% dos casos analisados, as decisões desconsideraram pendências existentes no CNIS do beneficiário;
 - d) Fragilidades no acompanhamento e avaliação da qualidade do processamento automático de requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista que não há, por exemplo, periodicidade definida, registro de problemas identificados, quantitativo de casos impactados e quais medidas foram adotadas para que não voltem a ocorrer;
 - e) Falhas na integração dos sistemas que resultaram no funcionamento inadequado das análises automáticas, tendo em vista que no período analisado 31% das tarefas não foram concluídas automaticamente. Também não foi juntado o “Extrato CNIS” nos processos eletrônicos, elemento fundamental para compreensão da decisão tomada pelo INSS no processo de reconhecimento de direito;
 - f) 67% de inconformidades, formais e de mérito, revelando a baixa qualidade das análises manuais de reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição;[...]
5. Destaco, no primeiro achado, a necessidade de melhorar a usabilidade dos sistemas do INSS, especialmente o portal “Meu INSS” (disponível em <https://meu.inss.gov.br/>), que é uma causa significativa de erros de preenchimento por parte dos usuários. Esse sistema é o principal canal de entrada para os requerimentos de aposentadoria.
6. Utilizando o método de inspeção “Percurso Cognitivo” (Cognitive Walkthrough), a equipe de auditoria simulou o processo de solicitação de serviços, como um cidadão faria, para

verificar se a plataforma oferece mecanismos que possibilitem a obtenção de informações de qualidade (exatas, claras, relevantes e atualizadas).

7. Nesse processo, foram identificadas várias falhas que comprometem a usabilidade do sistema. Entre elas, a estrutura e organização do processo de requisição não fornecem uma visão geral clara das principais etapas para o cidadão. Além disso, o sistema assume a responsabilidade das informações fornecidas pelos usuários, sem considerar adequadamente o conhecimento e a capacidade de compreensão destes. Também há uma falta de clareza sobre a necessidade de corrigir informações sob pena de indeferimento.
8. É importante destacar que a usabilidade dos sistemas digitais do governo federal desempenha um papel crucial na democratização do acesso aos serviços públicos, especialmente para os segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
9. Considerando que uma parcela significativa dos usuários pode não ter um alto nível de instrução e educação formal, a simplicidade, clareza e facilidade de navegação dos sistemas tornam-se aspectos fundamentais.
10. Quando os sistemas são projetados com foco na usabilidade, eles não apenas facilitam o acesso à informação e aos serviços necessários, mas também promovem a inclusão digital e social.
11. Isso é especialmente importante em um contexto em que os serviços digitais oferecem uma alternativa mais acessível e conveniente em comparação com o atendimento presencial, que exige deslocamentos e enfrentamento de filas.
12. Nesse contexto, as falhas identificadas explicam o elevado número de indeferimentos indevidos de benefícios processados automaticamente, já que há falhas substanciais na orientação dos usuários para utilizar o “Meu INSS”, principal canal de entrada de requerimentos.
13. Portanto, aprimorar a usabilidade dos sistemas digitais do governo é um passo essencial para garantir que todos os cidadãos, independentemente de seu nível educacional, possam exercer seus direitos e acessar os benefícios de forma eficiente e autônoma.
14. Por essa razão, considero acertadas as medidas propostas pela equipe de fiscalização para melhorar a gestão de risco na obtenção de informações de qualidade, bem como revisar a usabilidade da interface do aplicativo “Meu INSS”, alinhando-se às expectativas do cidadão-cliente em relação à experiência de usuário (usabilidade e acessibilidade). O objetivo é garantir uma interface que assegure a compreensão e o controle do requerente sobre seus direitos, especialmente nas informações previdenciárias, utilizando as melhores práticas referenciadas por modelos nacionais e internacionais e pelas diretrizes do governo federal.
15. No segundo achado, a equipe de auditoria identificou que as regras utilizadas para a tomada de decisão no processamento automático de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição carecem de fundamentação e formalização adequadas.
16. Tais regras estão predominantemente nas configurações internas dos sistemas e no conhecimento dos gestores, sofrendo alterações constantes sem registro histórico ou validação formal por outras instâncias do sistema de governança da autarquia.
17. Ressalto que a ausência de um processo bem definido, com fundamentação detalhada, para a elaboração e alteração dessas regras, aliado à falta de revisão e validação por outras áreas, aumenta o risco de análise inadequada dos requerimentos processados automaticamente.

18. A unidade técnica identificou que os processos atuais de elaboração das regras de negócio não estão de acordo com a legislação vigente, e não há a adoção de instrumentos que proporcionem visibilidade e transparência dos critérios de acesso aos benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS.
19. A fundamentação clara e detalhada para a negativa de benefícios, especialmente nos casos de análise automática, é essencial para garantir transparência e justiça no processo de concessão.
20. Quando os segurados recebem uma negativa, entender os motivos específicos dessa decisão é fundamental para que possam tomar as medidas adequadas, seja corrigindo erros ou apresentando recursos contra a decisão.
21. Isso se torna ainda mais relevante em análises automáticas, onde a falta de interação humana pode gerar dúvidas sobre a precisão e justiça do processo, aumentando as chances de indeferimentos indevidos.
22. A comunicação eficaz sobre os motivos das negativas fortalece a confiança no sistema e assegura que os segurados compreendam plenamente as decisões que afetam suas vidas, permitindo-lhes contestá-las de forma informada.
23. Nesse contexto, o uso de tecnologias avançadas, como inteligência artificial e análise de dados, deve visar o benefício dos cidadãos.
24. Ao empregar essas ferramentas, o INSS pode melhorar significativamente a precisão das análises automáticas, reduzindo o número de negativas indevidas e assegurando explicações claras e fundamentadas para os segurados.
25. Quando as regras de negócio implementadas nos sistemas não podem ser explicadas de forma clara, cria-se uma barreira maior, sugerindo que o arcabouço normativo previdenciário não está refletido adequadamente nos sistemas, aumentando as chances de erros, especialmente indeferimentos indevidos.
26. Por essa razão, considero oportuno recomendar ao INSS que formalize as regras de negócio do processamento automático, denominadas “divergências”, conforme previsto no art. 3º, inciso I, da Portaria Dirben/INSS 1035/2022. Isso inclui institucionalizar sua elaboração, implementação, alteração e registro histórico, com fundamentação que evidencie a gestão de riscos envolvidos, assegurando transparência e auditabilidade, conforme art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, arts. 47, inciso III, e 48, incisos I, II e III, da Lei 14.129, e art. 16, inciso XI, anexo I, do Decreto 10.995/2022.
27. O terceiro achado revela falhas no principal cadastro de informações previdenciárias, o CNIS.
28. Identificou-se que requerimentos estão sendo analisados automaticamente, mesmo quando há pendências ou inconsistências no CNIS, como vínculos com informações extemporâneas, recolhimentos abaixo do mínimo e vínculos sem data de fim.
29. Ao aprofundar a análise, a unidade técnica evidenciou que, em certas situações, a ausência de tratamento das divergências pode levar a decisões equivocadas, resultando em indeferimentos indevidos ou concessão de benefícios com valores inferiores ao que o segurado teria direito, caso as pendências fossem corrigidas:
 154. O risco é potencializado nos casos de concessão. As regras de processamento automático foram definidas no sentido de que se já houver direito ao benefício, ele deve ser concedido

independentemente da existência de pendências ou inconsistências (peça 79, p.9). Isto é, caso o cidadão que já tenha direito ao benefício não altere suas relações previdenciárias no momento do requerimento, informando que deseja inserir um tempo, remuneração ou recolhimento que não consta no CNIS, essa informação não será levada em conta e pode, então, haver a concessão com um valor de benefício menor do que aquele que o requerente teria direito.

155. De acordo com o INSS, a concessão é acompanhada da “carta de concessão”, em que o cidadão recebe a memória de cálculo do benefício, discriminando os períodos utilizados para aposentadoria. Assim, caso o requerente não concorde com o cálculo realizado, pode pedir revisão da decisão (peça 79, p. 9).

156. Entretanto, destaca-se que a referida carta de concessão não contém dados dos períodos com pendências no CNIS e que não foram considerados na análise do direito (peça 88, p. 1). Tendo em conta essa falta de transparência aliada ao fato de que, em média, o cidadão comum não tem conhecimento do direito previdenciário, há o risco de que o requerente não tenha clareza que poderia ter um benefício maior, se as pendências ou inconsistências do CNIS fossem devidamente tratadas. Sem essa percepção, não há como se esperar que o cidadão peça, por si, revisão da decisão.

30. Nesse contexto, há a possibilidade de inúmeros benefícios estarem sendo pagos com valores menores do que os devidos aos cidadãos. Isso porque, em 70% dos casos analisados, as decisões automáticas desconsideraram pendências existentes no CNIS do beneficiário.

31. Assim, considerando o dever do INSS de notificar o requerente sobre situações que possam, de alguma forma, impactar a análise de seu requerimento, além de proporcionar ao requerente a oportunidade de corrigir eventuais pendências, é necessário determinar ao INSS a implementação de um plano de ação com o seguinte escopo:

I - Elaboração prévia de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

II - Levantamento da quantidade e percentual de requerimentos decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências;

III - Tratamento amostral, a posteriori, de casos decididos com pendências e inconsistências;

IV - Avaliação do impacto desse tratamento nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária;

V - Definição de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

VI - Definição de patamares de pendências e inconsistências para o processamento automático;

VII - Implementação sistêmica desses parâmetros e patamares; e

VIII - Implementação de rotina de monitoramento.

32. Adicionalmente ao escopo do plano de ação identificado pela equipe de fiscalização, determino ao INSS, com base nos arts. 3º, incisos I, II e III, e 6º, parágrafo único, da Lei 9.784/1999, que revise os benefícios concedidos de forma automática e que apresentem pendências ou inconsistências. O objetivo é identificar eventuais erros na concessão que impactem o tempo de contribuição e/ou a renda dos segurados, informando-os claramente sobre a necessidade de correção de suas informações cadastrais, bem como o impacto potencial de eventuais correções, devidamente comprovadas, sobre os seguintes aspectos: tempo de contribuição, renda e correção monetária. Tudo deve estar em conformidade com os arts. 10, 19, 19-B e 176, §1º, do Decreto 3.048/1999, combinado com o art. 552, §1º, da IN 128/2022, e o art. 19 da Portaria Dirben/INSS 993/2022.



33. Ademais, concordo com a proposta de recomendar ao INSS que adote medidas para:

a) Gerir os riscos de não tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias durante as análises automáticas do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, de modo que sejam devidamente avaliadas e tratadas, conforme a metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022 e a política de gestão de riscos do INSS, estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, além do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016.

b) Informar o cidadão de que, dependendo das características do seu requerimento, pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias podem não ser tratadas durante a análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando os direitos previstos no artigo 29-A, §§ 2º, 3º e 5º, da Lei 8.213/1991, combinado com os artigos 6º, parágrafo único, e 38, § 2º, da Lei 9.784/1999.

34. Outro achado relevante foi a existência de fragilidades no acompanhamento e na avaliação da qualidade do processamento automático dos requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição. Observa-se, por exemplo, que não há periodicidade definida para essa atividade, tampouco há registro dos problemas identificados, da quantidade de casos impactados e das medidas adotadas para correção.

35. A relevância desse tema reflete a dificuldade do INSS em identificar e aprimorar a análise automática, especialmente em relação à resolução das fragilidades apontadas no presente Voto.

36. A auditoria também revelou que, embora haja controle quantitativo sobre o desempenho das análises automáticas, não existe periodicidade definida para a análise de inconsistências, nem os resultados dessas análises são devidamente registrados.

37. Além do mais, a falta de evidências sobre o funcionamento efetivo do controle de qualidade das análises automáticas, mesmo com a existência de uma unidade dedicada a essa função, demonstra a fragilidade no acompanhamento do funcionamento sistêmico e na qualidade das análises realizadas pelo INSS.

38. Diante desse cenário, considero adequada a recomendação para que o INSS implemente uma avaliação sistemática do processamento automático dos requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição. Essa avaliação deve incluir a definição de responsáveis, periodicidade, atividades e registro histórico dos resultados, visando a melhoria da qualidade das análises, a prevenção e a correção de falhas. Tal medida deve estar alinhada com as práticas 2.1 e 2.4 do referencial de governança pública organizacional do TCU, o item 2.3 das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100) e o Decreto 10.995/2022, Anexo I, artigo 16, inciso III, alínea “a”.

39. Na mesma linha dos achados anteriores, foram identificadas falhas na integração dos sistemas, resultando no funcionamento inadequado das análises automáticas. Durante o período analisado, 31% das tarefas não foram concluídas de forma automática.

40. Ademais, constatou-se que o “Extrato CNIS” não foi anexado aos processos eletrônicos, um elemento fundamental para a compreensão da decisão tomada pelo INSS no processo de reconhecimento de direitos.

41. A ausência do “Extrato CNIS” pode comprometer a compreensão da motivação da decisão, uma vez que esse documento é essencial para que o requerente tenha ciência das pendências ou inconsistências em suas relações previdenciárias que foram ou não consideradas na decisão. Ademais, essa falha pode resultar em retrabalho, aumentando os casos de requerimentos

reiterados, revisões, recursos administrativos, bem como na duplicidade de análise em tarefas não concluídas automaticamente.

42. Diante disso, concordo com a proposta de determinar ao INSS a implementação da anexação obrigatória do “Extrato CNIS” nos processos de análise automática, bem como a redução do percentual de desconformidade com o art. 3º, inciso V, da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 (31%) nos processos de aposentadoria por tempo de contribuição, garantindo o equilíbrio entre a qualidade e a tempestividade da análise.
43. As análises manuais também apresentaram controles frágeis e ineficientes, incapazes de mitigar de forma satisfatória os riscos associados. O exame dos processos constantes da amostra selecionada, relativos ao período de 1/4/2022 a 27/6/2022, revelou que 67% dos processos possuíam pelo menos uma inconformidade, seja de natureza formal ou de mérito, na decisão do servidor em conceder ou indeferir o pedido do cidadão.
44. Os itens mais significativos de inconformidade referem-se à emissão de exigências para saneamento do processo (42%) e à análise adequada do tempo de contribuição para fins de concessão do benefício (38%), ambos diretamente relacionados ao mérito da análise e, portanto, capazes de afetar os direitos dos segurados.
45. Como causa dessas fragilidades, a equipe de fiscalização identificou o foco excessivo na produtividade, sem mecanismos preventivos eficazes que garantam a qualidade das análises manuais de aposentadoria por tempo de contribuição.
46. Além disso, foi identificada a ausência de ferramentas como *checklists* ou roteiros com os parâmetros mínimos a serem observados pelos servidores durante a análise e formalização dos processos; falta de segregação de funções e de rotinas de acompanhamento ou supervisão pela chefia imediata; e a inexistência de um plano de capacitação estruturado, atrativo e atualizado, com incentivos à participação dos servidores.
47. Chegou-se à conclusão de que, no INSS, cabe ao próprio servidor controlar a qualidade de seu trabalho, conforme já indicado no Voto Condutor do Acórdão 458/2024-TCU-Plenário, que examinou os mecanismos de supervisão técnica no INSS.
48. As conclusões destes autos estão alinhadas às do Acórdão 458/2024-TCU-Plenário, que tratou da supervisão dos processos no INSS, no qual ressaltei que a falta de revisão sistemática das entregas dos servidores alocados no Reconhecimento de Direitos contribuiu para o alto índice de desconformidade, variando entre 20% e 26% em 2021, conforme indicado pelo Supertec, um programa de monitoramento da qualidade do INSS.
49. Além disso, aquele trabalho concluiu que 57% dos servidores que concluíram processos de reconhecimento de direitos em 2021 não tiveram suas entregas revisadas quanto à qualidade (conformidade) da análise e decisão, e que menos de 0,2% dos processos concluídos no ano foram revisados.
50. Além disso, constatou-se um alto percentual de erros nos pareceres dos supervisores no sistema, o que demonstra que, nos poucos casos em que a revisão de qualidade ocorre, ela é ineficaz.
51. Por essa razão, o TCU recomendou, naquele julgamento, entre outras medidas, que o INSS implementasse ações para garantir que as entregas dos servidores envolvidos no processo de reconhecimento inicial de direitos sejam sistematicamente revisadas quanto à qualidade, por



exemplo, por meio de amostragem, com o objetivo de reduzir o elevado índice de desconformidade.

52. Complementando as deliberações emitidas naquele julgamento, acolho a proposta de determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias, reduza o percentual de inconformidades (67%) nos processos de análise manual de aposentadoria por tempo de contribuição, garantindo o equilíbrio entre a qualidade e a tempestividade da análise, conforme previsto nas Leis 9.784/1999 e 8.213/1991, no Decreto 3.048/1999, na IN/Pres/INSS 128/2022, nas Portarias Dirben/INSS 990, 991 e 993 de 2022, e nos demais normativos internos que regem o reconhecimento de direitos de aposentadoria por tempo de contribuição.
53. Além disso, recomenda-se que o INSS adote medidas para gerenciar os riscos decorrentes das inconformidades identificadas nos processos de reconhecimento de direitos de aposentadoria por tempo de contribuição analisados manualmente. Esses riscos devem ser avaliados e tratados de acordo com a metodologia estabelecida pela Resolução Cegov 20/2022 e a política de gestão de riscos do INSS, conforme a Resolução Cegov 5/2020, o Decreto 9.203/2017 e a IN Conjunta 1/MP/CGU/2016.
54. A implementação das determinações e recomendações contidas neste Voto trará maior confiabilidade ao processo de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), promovendo a mitigação de diversos riscos associados ao processo por meio da adequação dos controles internos.
55. Como tenho enfatizado em todos os processos, além de prevenir a concessão de benefícios indevidos, é fundamental buscar a redução do número de indeferimentos indevidos no sistema, uma vez que esses causam danos, muitas vezes permanentes, à dignidade daqueles que contribuem para a manutenção do sistema previdenciário.

Diante do exposto, incorporo a instrução da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, reproduzida no Relatório precedente, às minhas razões de decidir, e VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2002/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.138/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).



8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira com aspectos de operacional e de conformidade, que tem por objetivo avaliar os controles internos relativos ao reconhecimento inicial de direito previdenciário por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), realizada com fundamento no artigo 239, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e em cumprimento ao Acórdão 67/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 044.390/2021-1).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e arts. 4º a 8º da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao INSS que, no prazo de 365 dias:

9.1.1. institua mecanismos para garantir a ciência do interessado acerca das comunicações realizadas de forma eletrônica, por meio de comprovante de recebimento que deve compor o processo administrativo de reconhecimento do direito previdenciário, conforme dispõe os arts. 42 e 43, inciso II da Lei 14.129/2021;

9.1.2. implemente a juntada do “Extrato CNIS” no processo automático de aposentadoria por tempo de contribuição, com vistas ao atendimento da Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII;

9.1.3. implemente plano de ação, com vistas a reduzir o percentual de descon sideração de pendências ou inconsistências existentes no CNIS nos processos de análise automática, com o seguinte escopo:

9.1.3.1. Elaboração prévia de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

9.1.3.2. Levantamento da quantidade e percentual de requerimentos decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências;

9.1.3.3. Tratamento amostral, a posteriori, de casos decididos com pendências e inconsistências;

9.1.3.4. Avaliação do impacto desse tratamento nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária;

9.1.3.5. Definição de pendências e inconsistências que serão ou não escopo do reconhecimento automático;

9.1.3.6. Definição de patamares de pendências e inconsistências para o processamento automático;

9.1.3.7. Implementação sistêmica desses parâmetros e patamares; e

9.1.3.8. Implementação de rotina de monitoramento.

9.1.4. reduza o percentual de inconformidades (67%) nos processos de análise manual de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise, de acordo com as leis 9.784/1999 e 8.213/1991, com o Decreto 3.048/1999, com a IN/Pres/INSS 128/2022 com as portarias Dirben/INSS 990, 991 e 993 de 2022 e com os demais normativos internos que regem o reconhecimento de direito de aposentadoria por tempo de contribuição;

9.1.5. reduza o percentual de desconformidade com o art. 3º, inciso V da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022 (31%) nos processos de análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando o equilíbrio entre qualidade e tempestividade da análise.

9.1.6. com fundamento no arts. 3º, incisos I, II e III, e 6º, parágrafo único, da Lei 9.784/1999, revise os benefícios decididos de maneira automática e com pendências/inconsistências,



de forma a identificar eventuais erros na concessão que tenham impacto no tempo de contribuição e/ou na renda dos segurados, informando-os, de forma clara, sobre a necessidade de correção de suas informações cadastrais, bem com o potencial impacto da eventual correção, comprovada, nos dados nas seguintes perspectivas: tempo de contribuição, renda e correção monetária, em linha como disposto nos arts. 10, 19, 19-B e 176 §1º, do Decreto 3.048/1999, c/c IN 128/2022 art. 552 §1º e art. 19 da Portaria Dirben/INSS 993/2022;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) que adote medidas para:

9.2.1. revisar a usabilidade da interface do aplicativo web do canal de relacionamento “Meu INSS”, observando as expectativas do cidadão-cliente quanto à experiência de usuário (usabilidade e acessibilidade) em interface de interação que garanta a compreensão, certeza e controle do requerente quanto aos seus direitos, sobretudo na informação das relações previdenciárias, considerando as melhores práticas referenciadas em modelos como COSO ERM (controles internos), ISO 9001 (gestão da qualidade), as diretrizes estabelecidas nos art. 3º e 24 da Lei 14.129/2021, art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS 993/2022 e as boas práticas estabelecidas nos Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG);

9.2.2. formalizar as regras de negócio do processamento automático, denominadas divergências, nos termos do art. 3º, inciso I, da Portaria Dirben/INSS 1.035/2022, no sentido de institucionalizar a sua elaboração, implementação, alteração e registro histórico, prevendo fundamentação que evidencie a assunção ou mitigação de riscos envolvidos, a fim de conferir transparência e auditabilidade ao processo, com fundamento no art. 2º, *caput* da Lei 9.784/1999, arts. 47, inciso III, e 48, incisos I, II e III da Lei 14.129 e art. 16, inciso XI, anexo I, do Decreto 10.995/2022;

9.2.3. cientificar o cidadão que, a depender das características do seu requerimento, as pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias não serão tratadas e os anexos não qualificados não serão considerados na análise automática de aposentadoria por tempo de contribuição, tendo em vista os direitos previstos nos art. 29-A, §§ 2º, 3º e 5º da Lei 8.213 c/c arts. 6º, parágrafo único, e 38 §2º da Lei 9.784/1999;

9.2.4. realizar avaliação sistemática do processamento automático da análise de requerimentos de reconhecimento inicial de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, por exemplo, responsáveis, periodicidade, atividades e registro histórico dos resultados, visando a melhoria da qualidade da análise, a prevenção e a correção de falhas, nos termos das práticas 2.1 e 2.4 do referencial de governança pública organizacional do TCU, do item 2.3 das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai GOV 9100), e do Decreto 10.995/2022, anexo I, art. 16, inciso III, alínea “a”;

9.2.5. garantir a confiabilidade da informação no armazenamento e ao longo do seu ciclo de vida, propiciando a comunicação transparente entre os seus diversos sistemas, por meio da interoperabilidade de dados e de sistemas de informação, conforme princípios, conceitos, ferramentas e técnicas propostas no capítulo 8 “Integração e Interoperabilidade de dados” do modelo de melhores práticas em gerenciamento de dados DAMA-DMBOK;

9.2.6. nos termos da metodologia definida pela Resolução Cegov 20/2022, da política de gestão de riscos do INSS estabelecida pela Resolução Cegov 5/2020, assim como do Decreto 9.203/2017 e da IN Conjunta 1/MP/CGU/2016, gerir os riscos relacionados ao processo de reconhecimento inicial do direito de aposentadoria por tempo de contribuição identificados nesta fiscalização, conforme lista disposta no Apêndice II, a fim de que sejam avaliados e tratados, especialmente quanto aos riscos:

9.2.6.1. de obtenção de informações carentes de qualidade, exatidão e completude, para a adequada análise do benefício;

9.2.6.2. de não tratamento de pendências e/ou inconsistências nas relações previdenciárias e de desconsideração de anexos não qualificados; e



9.2.6.3. de inconformidades nas análises manuais.

9.3. dar conhecimento desta deliberação à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, para ampla divulgação interna junto às unidades interessadas;

9.4. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios):

9.4.1. monitorar as deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

9.4.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2002-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 008.134/2023-5 [Apenso: TC 000.228/2024-9]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos e entidades listados na peça 429.

Representação legal: Leonardo Thadeu de Oliveira (109.115/OAB-RJ), Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Olga Codorniz Campello Carneiro (86.795/OAB-SP), Luís André Aun Lima (163.630/OAB-SP) e outros, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, e outros.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE FOLHAS DE PAGAMENTO. NONO CICLO, COM O OBJETIVO DE AVALIAR A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES FEDERAIS SOBRE A APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES IDENTIFICADOS EM SUAS FOLHAS DE PAGAMENTO POR MEIO DE CRUZAMENTOS DE BASES DE DADOS, MITIGAR RISCOS ASSOCIADOS À OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES E VERIFICAR O CUMPRIMENTO DE DECISÕES DO TCU. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (peça 798), referente à Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento – Nono Ciclo, que contou com a anuência inicial dos dirigentes daquela unidade técnica especializada (peças 799-800):

I. Introdução

1. A Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (FCP) é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2015 em razão das limitações inerentes aos controles internos estabelecidos sobre as despesas com folhas de pagamento das organizações públicas federais e de outras esferas de governo.
2. Trata-se de ação de controle que busca induzir tanto a apuração e o esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados quanto a implementação de melhorias na gestão das folhas de pagamento.
3. Seu [objetivo](#) nesta edição foi acompanhar transações relacionadas a folhas de pagamento de 852 organizações públicas federais e três distritais de jan/2023 a dez/2023 com o intuito de: (i) avaliar a atuação das organizações acompanhadas sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento; (ii) mitigar riscos de ocorrerem irregularidades em folhas de pagamento; e, (iii) verificar o cumprimento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo.
4. Além de [normas infraconstitucionais](#), os exames sobre a gestão das folhas de pagamento se balizaram na Constituição Federal, bem como na Jurisprudência do TCU e dos tribunais superiores, especialmente no que tange a acumulações de cargos e de aposentadorias, ao teto remuneratório e ao cálculo dos proventos pagos aos beneficiários do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS da União) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).
5. Assim como nas edições anteriores deste acompanhamento, a [metodologia](#) adotada nesta ação de controle buscou induzir as próprias organizações responsáveis pelas folhas de pagamento a apurarem os fatos e, sendo o caso, a cessarem as violações às normas de regência (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento



Fonte: Diretoria de Auditoria de Pessoal (Diaup/AudPessoal/SecexEstado-TCU)

6. As análises e as conclusões do presente trabalho foram desenvolvidas conforme as normas e as técnicas de auditoria adotadas pelo TCU, bem como testes realizados permitiram aferir a suficiência, a relevância e a confiabilidade das evidências coletadas durante a fiscalização.
7. Assim, oportunizou-se aos gestores das organizações fiscalizadas que concentravam maior número de pendências ao final do acompanhamento, bem como dos órgãos alvo de propostas de determinações, de recomendações ou de ciência de prática irregular, a apresentação de comentários sobre as situações encontradas e possíveis medidas corretivas, cujas manifestações foram devidamente consideradas (documentos de análises às Peças [785](#) e [797](#)).
8. Após apresentar a visão geral sobre a gestão das folhas de pagamento sob a perspectiva dos resultados conclusivos alcançados ao final deste acompanhamento, o presente relatório aborda as principais situações encontradas (além dos fatos já tratados no [relatório parcial](#)) em cinco capítulos.
9. O primeiro capítulo apresenta os resultados alcançados com a resolução das irregularidades sobre as quais se obteve demonstração em 2023 de terem sido corrigidas, ao tempo em que o segundo capítulo trata dos indícios de irregularidades em folhas pendentes de esclarecimentos conclusivos e da gestão das folhas das organizações fiscalizadas sob a perspectiva das variáveis de acompanhamento.
10. Por seu turno, as complexidades das regras de acumulação de pensões militares em razão da sucessão e da combinação de normas no tempo e melhorias capazes de aumentar a eficácia de controles sobre pagamentos a falecidos constituem os temas do terceiro e do quarto capítulo, respectivamente.
11. Já o monitoramento de deliberações do TCU proferidas no ciclo anterior da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento é examinado no último capítulo.
12. Em seguida, são expostas as conclusões e medidas propostas para as situações encontradas capazes de induzir: (i) o esclarecimento de 7,31 mil indícios de irregularidades em folha; (ii) redução de entendimentos divergentes sobre a acumulação de pensões militares com outros benefícios, bem como, (iii) da quantidade de indícios de pagamentos a pessoas falecidas.
13. Por fim, informações complementares são registradas nos apêndices, inclusive a enumeração dos documentos utilizados (Apêndice C).

II. Visão Geral

14. As [852 organizações públicas federais e três distritais](#) acompanhadas nesta fiscalização executam despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais com o objetivo de remunerar seus agentes e, quando existentes em suas folhas, pagar proventos devidos aos seus aposentados e beneficiários de pensões.
15. Registre-se haver órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que transferiram ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex/MGI) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade pela gestão de suas aposentadorias e pensões com base no Decreto 10.620/2021. Contudo, novas centralizações foram suspensas até 31/12/2024 conforme alterações introduzidas na referida norma pelo Decreto 11.756, de 25/10/2023.
16. A par disso, ante a instituição pelo Decreto 11.837, de 21/12/2023, de modelo de prestação de serviços compartilhados de suporte administrativo para órgãos da administração pública federal direta, o denominado Centro de Serviços Compartilhados (ColaboraGov), treze ministérios passaram a contar com os serviços prestados pela Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI, inclusive para cumprir o papel de órgão setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipéc).
17. Como tais arranjos administrativos refletem recentes modificações na estrutura do Governo Federal, possíveis impactos dessas medidas centralizadoras sobre as gestões das folhas de pagamento serão objeto de acompanhamento no próximo ciclo desta fiscalização.
18. De todo modo, a gestão das folhas de pagamento das organizações públicas deve observar a legislação que rege o tema e as diretrizes orientativas expedidas pelos respectivos órgãos supervisores ou de controle, a exemplo dos indicados no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais órgãos com atribuições de supervisão sobre a gestão das folhas de pagamento

Órgão	Competências
Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI (SGP/MGI) - Órgão central do Sipéc	Normativa e orientadora em matéria de pessoal civil; acompanhamento das folhas de pagamento de organizações do Sipéc e de estatais dependentes por meio de controle sistêmico e da administração de cadastro de pessoal.

Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social (SRPC/MPS)	Propor normas gerais sobre regimes próprios de previdência social dos servidores (RPPS); e, b) orientar, acompanhar e supervisionar os RPPS da União, DF, estados e municípios.
Conselho Nacional de Justiça	Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive mediante a expedição de atos regulamentares ou recomendações.
Conselho Nacional do Ministério Público	Controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive mediante a expedição de regulamentos ou recomendações.
Secretaria de Coordenação e Gov. das Empresas Estatais do MGI (Sest/MGI)	Propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de gestão de pessoas.

Fonte: Elaboração própria com base em informações veiculadas nos portais eletrônicos do Governo Federal

19. Em razão de as despesas com folhas de pagamento se sujeitarem a diversos preceitos constitucionais e legais passíveis de violação, foram acompanhados 44 tipos de irregularidades nas folhas de pagamentos das organizações públicas fiscalizadas (Apêndice B).
20. Sob outra perspectiva, as 855 organizações públicas cujas despesas com pessoal e encargos foram acompanhadas nesta ação de controle pertencem a diversos segmentos da Administração Pública Federal e distrital, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 - Perfil das organizações acompanhadas



* Mantidos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

Fonte: Módulo Índícios do e-Pessoal / TCU (8/3/2024)

21. Ressalte-se o fato de a maior parte das organizações fiscalizadas, formada pelos conselhos profissionais e dezessete estatais (63%), ter sido acompanhada com base nos dados declarados na Relação Anual de Informações Social (Rais), o que limitou as verificações em folha às acumulações ilícitas de cargos públicos ante a ausência de informações detalhadas sobre as remunerações.
22. Por seu turno, embora os exames realizados não tenham contado com dados das folhas das organizações públicas integrantes de todos os estados e municípios, dezoito órgãos de controle de outras esferas de governo colaboraram com esta edição da fiscalização mediante o envio de bases das folhas de organizações públicas de suas circunscrições (Apêndice D).
23. A par dessas limitações à detecção das possíveis irregularidades, os esclarecimentos dos indícios demandam tempo e esforço das equipes das organizações acompanhadas responsáveis pela atividade de apuração, razão pela qual mais de 79 mil ocorrências ainda aguardavam esclarecimentos conclusivos ao final deste acompanhamento.
24. Outros 31,69 mil indícios de irregularidades detectados em 2023 e em exercícios anteriores constituem objetos de outros processos de controle externo (Apêndice E).
25. Haja vista o fato de a resolução destas irregularidades demandar maior tempo de apuração por envolver a atuação dos órgãos de assessoria jurídica, inclusive na esfera judicial, os pagamentos em folha fundamentados em decisões judiciais exauridas permanecerão sendo objeto de acompanhamento no ciclo seguinte desta fiscalização e, sendo necessário, poderão ser submetidas à deliberação do TCU.

26. É nesse contexto que o conjunto de pagamentos efetuados a mais de 2,66 milhões de pessoas, que incluem agentes públicos federais, aposentados, reformados e pensionistas, e abrangem cerca de R\$ 29,9 bilhões mensais, é acompanhado nesta fiscalização, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Pagamentos efetuados em 2,66 milhões de vínculos em set/2023

Perfil	Base	Vínculos	Montante mensal (R\$)
Ativos	Extrassiape*	833.450	11.071.350.478,03
Aposentados	Extrassiape*	219.819	3.726.382.796,68
Pensionistas	Extrassiape*	242.249	2.237.853.913,16
Ativos	Siape	661.154	8.351.438.577,10
Aposentados	Siape	432.108	4.579.839.901,63
Pensionistas	Siape	279.910	1.782.886.150,67
Total		2.668.690	29.966.865.666,60

Fonte: LabContas (7/2/2024)

* Folhas mensalmente enviadas ao TCU por organizações federais de fora do Sipeç

27. A presente fiscalização estabeleceu para o exercício de 2023 variáveis e limites de tolerância conforme Quadro 2 para o acompanhamento dos indícios de irregularidades detectados e os adotou como critério avaliativo das gestões das organizações fiscalizadas.

Quadro 2 - Variáveis de acompanhamento e limites de tolerância (RACOM TC 008.134/2023-5)

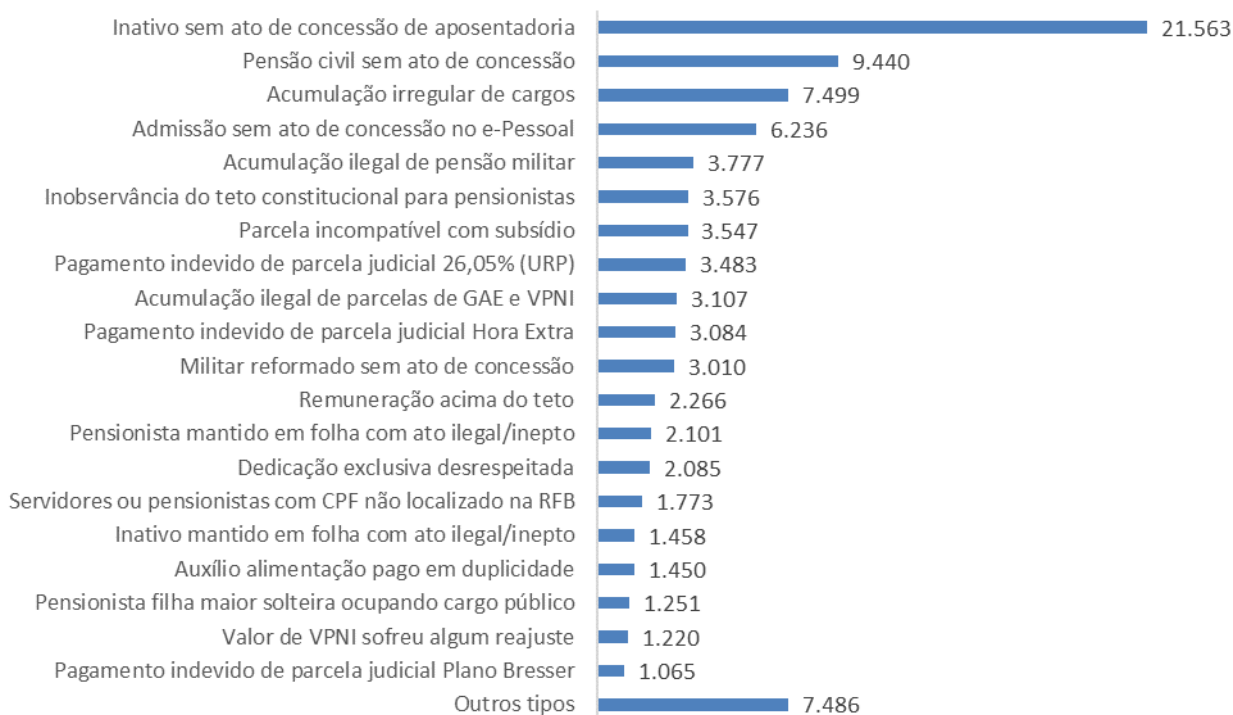
Variáveis de Acompanhamento	
Descrição da Variável	Limite de Tolerância
(1) Tempo de resolução dos indícios	24 meses para a apresentação de esclarecimentos conclusivos contados a partir do mês de detecção.
(2) Taxa de resolução dos indícios detectados nas folhas de 2023	No mínimo, 0,3.
(3) Tempestividade no fornecimento de dados relativos aos cadastros e às folhas de pagamentos	Até o final do mês subsequente ao mês de competência da base, ou até 15 dias após a notificação para reenvio de base rejeitada por conter falhas.
(4) Submissão ao TCU de admissões, de concessões de aposentadorias, de reformas e de pensões inclusas em folha em 2023	Até 90 dias para envio ao órgão de Controle Interno, contados na forma do art. 7º da IN TCU 78, de 21/3/2018
(5) Submissão ao TCU de atos de admissões, bem como concessões de aposentadorias, de reformas e de pensões inclusas em folha antes de 2023	Até 31/12/2023.
(6) Cumprimento de deliberações do TCU relacionadas à gestão de folhas de pagamento	Prazo concedido em cada deliberação monitorada.

28. Por fim, registre-se terem sido verificadas as deliberações constantes do [Acórdão 995/2023 - Plenário TCU](#), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, pelas quais o TCU determinou a 38 organizações federais concluir o esclarecimento dos indícios de irregularidades detectados em suas folhas de pagamento antes de 2023, em prazos e condições que definiu.

III. Irregularidades corrigidas em 2023 geraram economia estimada de R\$ 38,7 milhões mensais

29. Foram acompanhadas as providências adotadas pelas organizações federais e distritais fiscalizadas para resolver os 90,5 mil indícios de irregularidades identificados em 2023 (Gráfico 2), bem como as ocorrências verificadas em exercícios anteriores que não haviam recebido esclarecimentos conclusivos até o encerramento do ciclo anterior deste acompanhamento.

Gráfico 2 - Indícios detectados em 2023



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

30. As apurações acompanhadas encontram fundamento na autotutela administrativa porquanto, a partir da ciência das ocorrências, exsurge para os gestores das organizações responsáveis o poder-dever de investigar os fatos e de corrigir eventuais irregularidades (Súmula STF 473).
31. Além dessa orientação jurisprudencial, as normas preveem a obrigação de apurar possíveis irregularidades na gestão de pessoas, tal como o dever de cada servidor de levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior e o desta de promover imediata apuração (art. 116, VI, e 143 da Lei 8.112/1990).
32. Com base em tais fundamentos, foram enviadas mensagens eletrônicas aos gestores e ofícios às organizações responsáveis orientando a adoção de medidas com vistas ao esclarecimento das possíveis irregularidades, bem como houve mais de 28 mil devoluções de indícios às unidades responsáveis visando a adoção de novas providências para a integral elucidação das ocorrências.
33. Embora não se possa desprezar a influência de outros fatores, pode-se concluir que a correção de parte das irregularidades acompanhadas decorreu da detecção dos indícios por essa fiscalização, da notificação dos fatos aos gestores responsáveis, de medidas de ofício adotadas pelas organizações acompanhadas e do constante acompanhamento do TCU sobre o andamento das apurações.
34. Decerto, ao longo deste acompanhamento, houve demonstração de terem sido adotadas medidas idôneas à correção, com benefício financeiro, de 8,3 mil irregularidades detectadas em 2023 e 1,83 mil em ciclos anteriores da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento nas organizações acompanhadas, o que propiciou cerca de **R\$ 38,7 milhões ao mês** de economia aos cofres públicos, conforme apresentado na Tabela 2 e nos Gráficos 3 e 4.

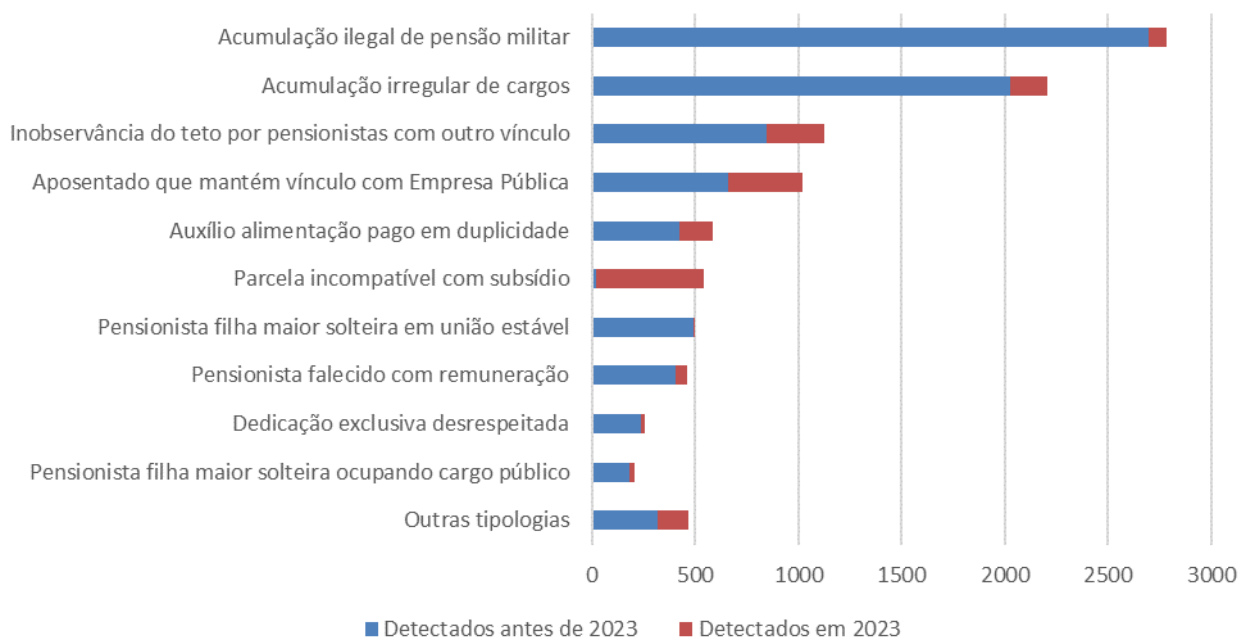
Tabela 2 - Quantidade de ocorrências resolvidas em 2023 por irregularidade

Trilha de Auditoria	Detectados antes de 2023	Detectados em 2023	Total Geral
Acumulação ilegal de pensão militar	2.699	88	2.787
Acumulação irregular de cargos	2.026	180	2.206
Inobservância do teto por pensionistas com outro vínculo	845	279	1.124
Aposentado que mantém vínculo com Empresa Pública	661	357	1.018
Auxílio alimentação pago em duplicidade	424	158	582
Parcela incompatível com subsídio	22	519	541
Pensionista filha maior solteira em união estável	489	3	492

Pensionista falecido com remuneração	407	51	458
Dedicação exclusiva desrespeitada	237	17	254
Pensionista filha maior solteira ocupando cargo público	180	26	206
Outras tipologias	316	153	469
Total Geral	8.306	1.831	10.137

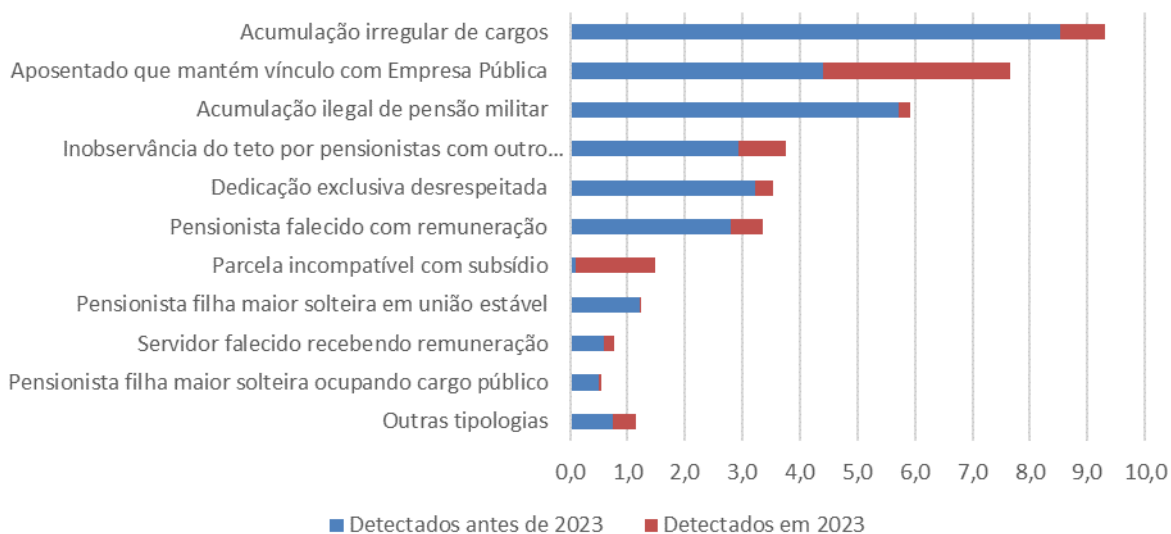
Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índices do e-Pessoal (8/3/2024)

Gráfico 3 – Quantidade de ocorrências resolvidas em 2023 por irregularidade



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índices do e-Pessoal (8/3/2024)

Gráfico 4 – Valores (em milhões de R\$) economizados com as ocorrências resolvidas em 2023



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índices do e-Pessoal (8/3/2024)

35. Importante ressaltar o fato de ter sido computado no referido benefício financeiro o resultado obtido com a regularização de situações em folha que contrariavam determinações específicas do TCU, conforme exposto na Tabela 3.

Tabela 3 – Resultado financeiro verificado pelo cumprimento de determinações do TCU



Trilha de Auditoria	Ocorrências	Benefício Mensal
Rubrica paga acima do valor determinado pelo TCU	9	R\$ 20.444,85
Manutenção de rubrica em folha contrariando determinação do TCU	1	R\$ 20.284,71
Total	10	R\$ 40.729,56

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

36. Além disso, conforme descrito na Tabela 4, constatou-se a resolução de 17,9 mil situações no decorrer deste acompanhamento para as quais não foi possível associar benefício financeiro direto.

Tabela 4 – Ocorrências sem benefício financeiro resolvidas

Tipo de irregularidade	Índícios
Inativo sem ato de concessão de aposentadoria	6.997
Pensão civil sem ato de concessão	5.266
Admissão do servidor/empregado/militar sem ato de concessão no e-Pessoal	2.247
Pensão militar sem ato de concessão	1.317
Aposentado/reformado em folha após sua aposentadoria/reforma ser considerado ilegal ou inepto pelo TCU	1.020
Pensionista em folha após seu ato de concessão ter sido considerado ilegal ou inepto pelo TCU	411
Servidores ou pensionistas com CPF não localizado na Receita Federal do Brasil	388
Servidor/empregado em folha após seu ato de admissão ter sido considerado ilegal ou inepto pelo TCU	230
Outros tipos de irregularidades	17
Total Geral	17.893

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

37. Outros 79,8 mil índices, dos quais 29,8 mil detectados antes de 2023, não receberam esclarecimentos conclusivos e serão acompanhados no próximo ciclo desta fiscalização (Tabela 5).

Tabela 5 – Índícios não esclarecidos até o fim do acompanhamento

Possíveis irregularidades	Detectados		Total
	Em 2023	Antes de 2023	
Inativo sem ato de concessão de aposentadoria	15.369*	3.244	18.613
Pensão civil sem ato de concessão	6.721*	3.299	10.020
Acumulação irregular de cargos	3.350	4.754	8.104
Aposentadoria/reforma em folha após ser considerado ilegal ou inepta	916	4.465	5.381
Militar reformado sem ato de concessão	2.919	1.703	4.622
Pagamento indevido de parcela judicial 26,05% (URP)	2.843	-	2.843
Inobservância do teto constitucional para pensionistas com outro vínculo	1.783	968	2.751
Pensionista em união estável enquadrada como filha maior solteira	107	2.637	2.744
Pensionista em folha após seu ato de concessão ser considerado ilegal ou inepto	1.419	829	2.248
Pensão militar sem ato de concessão	683	1.440	2.123
Admissão do servidor/empregado/militar sem ato de concessão no e-Pessoal	1.656*	189	1.845
Dedicação exclusiva desrespeitada	541	1.249	1.790
Pagamento indevido de parcela judicial Hora Extra	1.666	-	1.666
Auxílio alimentação pago em duplicidade	966	552	1.518
Pensionista falecido com remuneração	404	860	1.264
Beneficiários das folhas com CPF não localizado na Receita Federal do Brasil	1.086	21	1.107
Remuneração acima do teto	596	490	1.086
Pagamento indevido de parcela judicial Plano Bresser	1.046	-	1.046
Pensionista enquadrada como filha maior solteira ocupando cargo público	544	494	1.038
Outros tipos	5.382	2.573	7.955
Total	49.997	29.767	79.764

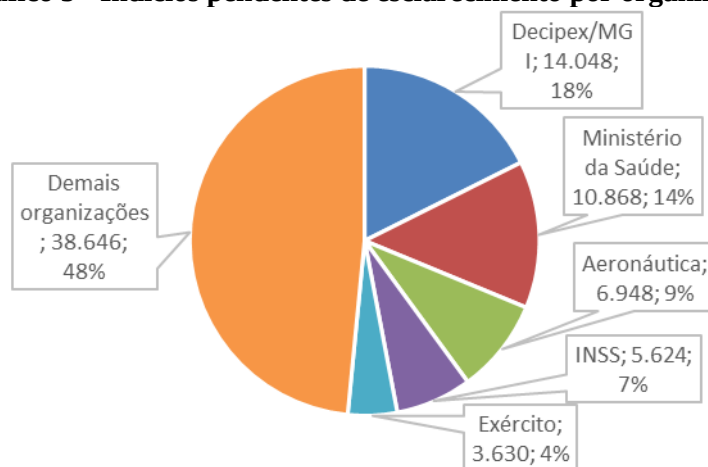
*Inclusive atos editados em exercícios anteriores que só passaram a ser verificados nesta edição da fiscalização
 Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

38. Diante disso, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, será proposto fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal a manter e aprimorar a fiscalização contínua das folhas de pagamento das organizações federais.

IV. 79,7 mil indícios de irregularidades detectados em 2023 e em exercícios anteriores pendentes de esclarecimentos conclusivos

39. Apurou-se que 368 das 855 organizações acompanhadas (43%) mantinham 79.764 indícios de irregularidades em folha pendentes de esclarecimentos conclusivos ao final deste acompanhamento, sendo pouco mais da metade das ocorrências de responsabilidade de cinco organizações (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Índícios pendentes de esclarecimento por organização



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

40. Em contraste, a maioria das organizações com pendências possuíam até vinte indícios a esclarecer, sendo que em apenas 26 havia mais de 500 ocorrências não resolvidas (Quadro 3).

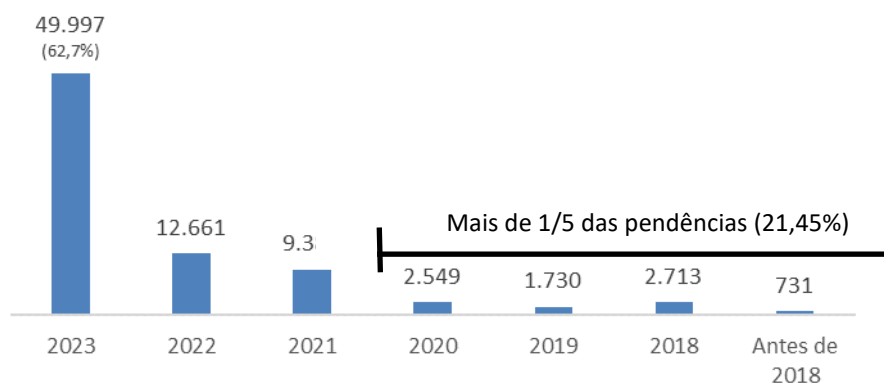
Quadro 3 - Dispersão das pendências por organização

Quantidade de pendências	Número de organizações
Acima de 500	26
71 a 500	60
21 a 70	59
1 a 20	223 (60,6% das UJ's com pendências)

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

41. Sob outra perspectiva, mas referindo-se ainda ao conjunto de 79,7 mil indícios, ao tempo em que a maior parte das pendências diziam respeito a ocorrências detectadas em 2023, mais de 1/5 do total foi verificado antes de 2022 (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Índícios pendentes de esclarecimento por ano de detecção



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

42. Dentre as ocorrências não esclarecidas (Tabela 537), sobressaem as acumulações ilícitas e as falhas na gestão de atos de pessoal que envolvem desde pagamentos mantidos em folha sem que o respectivo ato de concessão ou de admissão tenha sido submetido ao TCU no prazo regulamentar até situações em que a Corte já considerou os respectivos atos enviados no e-Pessoal ilegais ou ineptos.
43. Cabe relatar também que das 368 organizações acompanhadas com indícios pendentes, 86 (23,4%) não prestaram nenhum esclarecimento ao longo dessa fiscalização (Apêndice F).
44. Foram feitos contatos com estas organizações, oportunidades em que elas foram notificadas da necessidade de serem prestados os devidos esclarecimentos para os indícios detectados, bem como orientadas sobre o acesso e a utilização do Módulo Indícios do sistema e-Pessoal, o que dispensa a proposição de outras medidas neste momento tanto em razão da reduzida quantidade de ocorrências envolvidas quanto pelo fato de não ter havido resistência em acolher as orientações transmitidas pela equipe de fiscalização.
45. Quanto às variáveis acompanhadas, de acordo com apuração realizada em 8/3/2024, 290 das 855 organizações fiscalizadas (33,9%) violaram ao menos um dos limites de tolerância adotados: i) 181 mantinham 17.772 indícios detectados há mais de 24 meses sem esclarecimentos conclusivos; ii) 110 delas não esclareceram o mínimo de 30% dos indícios detectados em 2023; e, iii) em 173 remanesciam sem esclarecimentos conclusivos 41.332 ocorrências relacionadas a possíveis falhas na submissão de atos de pessoal ao TCU detectadas antes de 2023 (Apêndice G).
46. Além dessas situações, também se apurou que dezenove organizações disponibilizaram ao TCU bases de dados de suas folhas após o final do mês subsequente a que se referiam, ou seja, depois do prazo limite definido pela equipe de fiscalização para o cumprimento desse encargo.
47. Diante das situações encontradas, e tendo em conta a relevância das despesas com pessoal e encargos, releva registrar o fato de duas organizações federais, às quais já foram expedidas determinações para esclarecer indícios detectados antes de 2023 (itens 9.1.4 e 9.1.8 do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário), e que terão processos de prestações de contas referentes ao exercício de 2023 formalizados para julgamento pelo TCU não terem promovido gestão satisfatória dos indícios de irregularidades sob o ponto de vista das variáveis acompanhadas (Quadro 4).

Quadro 4 – UPC's de 2023 cuja gestão dos indícios de irregularidade em folha foi insuficiente

Unidade Prestadora de Contas (UPC)	Indícios anteriores a 2022 não esclarecidos	Taxa de resolução dos indícios de 2023	Indícios de atos de pessoal não submetidos ao TCU anteriores a 2023
Instituto Nacional do Seguro Social	1.152	0,11	3.348
Ministério da Saúde	2.318	> 0,3	5.174

Fonte: Elaboração própria com dados do Módulo Indícios do e-Pessoal (8/3/2024)

48. Registre-se o fato de ter se verificado a partir desta edição da fiscalização, com base nos dados do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais (Sigepe-AJ), utilizado pelas organizações do Poder Executivo Federal para a gestão do cumprimento das decisões judiciais, a ocorrência de onze diferentes tipos de pagamentos em folha decorrentes de decisões judiciais sem força executória conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União.
49. Além de seis tipos relacionados a planos econômicos (antecipações de reajustes), também foram verificadas rubricas judiciais associadas a horas-extras incorporadas, incorporação de reajuste geral concedido em valor (R\$ 59,87) sob a forma de percentual (13,23%) e pagamentos a aposentados e pensionistas relacionados às condições de trabalho.
50. Embora tenham sido notificadas às organizações responsáveis 9.660 ocorrências associadas a pagamentos mensais da ordem de R\$ 7,5 milhões, obteve-se que, até 30/4/2024, apenas 142 indícios foram resolvidos mediante supressão dos pagamentos, o que desonerou as folhas em R\$ 91,66 mil.
51. Outra ampliação implementada em 2023 no escopo da fiscalização consistiu no fato de as trilhas de auditoria terem passado a verificar atos de pessoal não submetidos à apreciação do TCU cujos efeitos em folha tenham ocorrido a partir de janeiro de 2017. Assim, foram detectados 25.740 indícios em 2023 que, a rigor, referem-se a atos editados em anos anteriores.

52. Em vista dessa expansão, dos 79,7 mil indícios não esclarecidos ao final deste acompanhamento (Tabela 537), 33 mil (41,46% do total) correspondem a ocorrências relacionadas a situações que somente passaram a ser acompanhadas em 2023.
53. Nesse contexto, entende-se que não é razoável propor nesta fiscalização a responsabilização dos gestores das organizações que concentram as ocorrências pendentes, haja vista que os passivos acumulados podem encontrar justificativas no expressivo acréscimo de novos indícios a serem esclarecidos em decorrência da ampliação do escopo da fiscalização.
54. Apesar disso, convém propor medidas capazes de induzir a gestão de indícios de irregularidades em folha de pagamento nas unidades responsáveis por maior número de ocorrências e que já não sejam alvo de determinação do TCU semelhante no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário.
55. Isso porque, nesses casos, o simples acompanhamento pelo TCU das ocorrências pendentes de esclarecimento já se revelou não ser suficiente para induzir a apuração de indícios de irregularidades que permanecem sem serem esclarecidos de modo conclusivo e têm o potencial de gerar expressiva economia aos cofres públicos.
56. Por conseguinte, dentre as 290 organizações fiscalizadas que não conseguiram realizar o mínimo esperado no que tange à gestão dos indícios de irregularidades conforme as variáveis acompanhadas (Apêndice G), convém propor ao TCU a expedição de determinações às onze que concentram maior número de pendências relacionadas aos tipos de irregularidades acompanhados antes da ampliação do escopo promovida nesta edição da fiscalização e que não foram objeto de determinação no Acórdão 995/2023, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – UJ's não abrangidas pelo Acórdão 995/2023-TCU-Plenário com mais indícios pendentes

Item	Organização	Indícios não esclarecidos anteriores a 2024 *
1	FUND. INST. BRASIL. GEOG. E ESTATISTICA	1.487
2	UNIVERSIDADE FED. DO RIO GRANDE DO SUL	1.218
3	DEPARTAMENTO NAC OBRAS CONTRA AS SECAS	1.002
4	INSTITUTO NAC. DE COLONIZ E REF AGRARIA	794
5	FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE	681
6	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	587
7	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	531
8	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	288
9	UNIV. FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	286
10	DEPTO. DE POLÍCIA RODOVIARIA FEDERAL	239
11	INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA	199
Total		7.312

* Não foram considerados os indícios das tipologias relacionadas a pagamentos indevidos de rubrica judicial

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Indícios do e-Pessoal (8/3/2024)

57. Malgrado essas organizações tenham [arguido justificativas](#), tais como carência de pessoal para responder aos indícios e sobrecarga dos servidores com a apuração dos indícios de pagamentos indevidos de rubrica judicial, devem ser objeto de determinações para que esclareçam os indícios detectados antes de 2024 até o fim deste exercício sem descuidar dos limites de tolerância adotados para as variáveis acompanhadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.
58. Mesmo considerando a taxa histórica de confirmação das irregularidades e o fato de determinadas situações se refletirem em mais de uma organização acompanhada, as determinações propostas têm o potencial de induzir o esclarecimento de 7,31 mil indícios pendentes e, com isso, por termo a despesas indevidas estimadas em R\$ 5,2 milhões ao mês, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Benefício financeiro mensal estimado com a apuração dos indícios objetos de determinações

Tipos de irregularidades	Indícios Pendentes	Benefício Estimado (R\$)
Aposentadoria/reforma cujo ato de concessão foi considerado ilegal ou inepto	733	3.271.879,42
Servidor/empregado cujo ato de admissão foi considerado ilegal ou inepto	54	539.851,90
Inobservância do teto por pensionistas que possuem outro vínculo público	116	321.558,01
Pensionista mantido em folha de pagamento com ato ilegal/inepto	137	275.963,98
Acumulação irregular de cargos	627	257.778,09
Pensionista falecido com remuneração	80	254.205,68
Dedicação exclusiva desrespeitada	319	94.168,65
Pensionista em união estável enquadrada como filha maior solteira	59	90.214,89
Servidor falecido recebendo remuneração	26	60.631,42

Auxílio alimentação pago em duplicidade	111	20.713,63
Pensionista enquadrada como filha maior solteira ocupando cargo público	59	20.472,29
Outras irregularidades com benefício financeiro	127	20.882,31
Irregularidades de atos de pessoal sem benefício financeiro	4.864	0,00
Total	7.312	R\$ 5.228.320,28

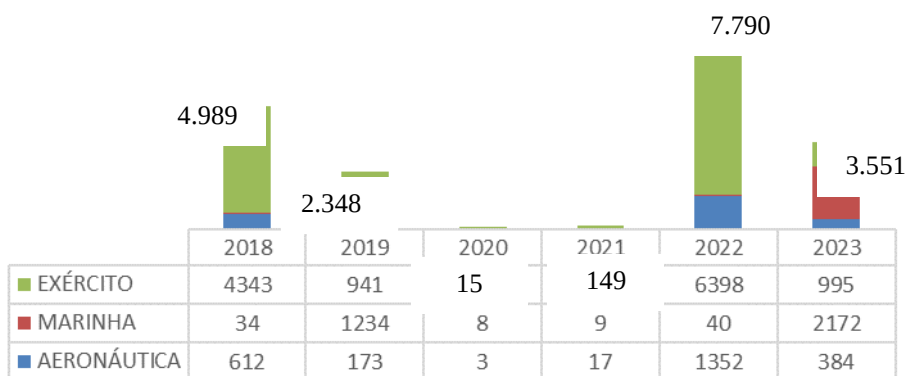
Fonte: Elaboração própria com dados do Módulo Índícios do e-Pessoal (8/3/2024)

59. À míngua de elementos que permitam estimar o resultado capaz de ser alcançado com a apuração dos indícios de pagamentos decorrentes de decisões judiciais exauridas, haja vista se tratar de tipos de irregularidades que só passaram a ser acompanhados em 2023, tais ocorrências não foram consideradas no benefício potencial ora estimado.
60. Quanto aos [atrasos no envio das bases de dados apurados](#) no acompanhamento da Variável “Tempestividade no fornecimento de dados relativos aos cadastros e às folhas de pagamentos”, tendo em conta que as organizações com poucas ocorrências podem ter enfrentado dificuldades pontuais escusáveis, a expedição de ciência ao Ministério Público Militar de que o envio de arquivos com atraso superior a três meses ultrapassou o prazo máximo tolerado neste acompanhamento se mostra suficiente para mitigar o risco de falhas do tipo prejudicarem a fiscalização das folhas de pagamento.
61. Já os indícios não esclarecidos de responsabilidade das organizações que não são alvo de propostas de medidas corretivas nesta fiscalização prosseguirão sendo acompanhadas conforme as variáveis estabelecidas no próximo ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (§ 38).
62. Isto posto, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, será proposto fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado do TCU de ter sido orientado à AudPessoal a repassar, às unidades técnicas do TCU responsáveis pela certificação das gestões dos responsáveis pelas contas do Instituto Nacional do Seguro Social e do Ministério da Saúde, informações sobre o desempenho insatisfatório dessas UPC’s no exercício de 2023 sobre a gestão dos indícios de irregularidades verificados em suas folhas de pagamento.
63. Por fim, ante a constatação de ainda haver organizações com expressivo acervo de indícios não esclarecidos que não são alvo de determinações e a necessidade de mitigar o risco de atrasos no envio de dados das folhas de pagamento por parte das organizações (§§ 56-57 e 60), propõe-se ainda:
- 63.1. com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, **determinar** ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (**Dnocs**), à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**), à Fundação Nacional de Saúde (**Funasa**), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (**Incra**), ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (**PRF**), ao Instituto Federal da Bahia (**IFBA**) e às Universidades Federais de Pernambuco (**UFPE**), do Ceará (**UFC**), do Rio Grande do Sul (**UFRGS**), de Viçosa (**UFV**) e Rural do Rio de Janeiro (**UFRRJ**) que, até 31/12/2024, informe no Módulo Índícios do e-Pessoal os resultados das apurações de **todos** os indícios de irregularidades detectados até dezembro de 2023 pendentes de esclarecimentos conclusivos, sem prejuízo da observância dos limites de tolerância estabelecidos para as variáveis acompanhadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;
- 63.2. com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** ao Ministério Público Militar (**MPM**) de que o envio das bases de dados de suas folhas de pagamento ao TCU após o fim do mês subsequente ao que se referem, como verificado em mais de três oportunidades em 2023, ultrapassou o prazo máximo definido no âmbito do acompanhamento realizado no âmbito do RACOM TC 008.134/2023-5, nos termos do Comunicado Diaup/Sefip 1/2023, de 2/5/2023; e,
- 63.3. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado de ter sido orientado a AudPessoal a repassar informações sobre o desempenho insatisfatório das UPC’s que terão processos de prestação de contas de 2023 formalizados para julgamento pelo TCU sobre a gestão dos indícios de irregularidades verificados em suas folhas de pagamento (§ 47) às unidades técnicas do TCU responsáveis pela certificação das gestões dos responsáveis.
- V. Complexidade das regras de acumulação de pensões militares em razão da sucessão e da combinação de normas no tempo pode levar a pagamentos de benefícios ilicitamente acumulados ou em valores acima do devido**
64. A alteração na jurisprudência do TCU sobre as regras de acumulação de pensões militares a partir da prolação do Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto

Weder de Oliveira, bem como a sucessão e a combinação de normas no tempo geram complexidades relevantes em questões de direito capazes de levar a acumulações ilícitas de benefícios, bem como ao recebimento conjunto dos proventos em valores acima do devido.

65. Decerto, até a edição do referido acórdão, os precedentes do TCU eram uniformes no sentido de que, qualquer que fosse a combinação de vínculos, os limites de acumulação estabelecidos pelo art. 29 da Lei 3.765/1960 impunham que os proventos de pensões militares só poderiam ser acumulados com mais um outro benefício civil (aposentadoria/pensão), vencimentos ou reforma.
66. Como o entendimento prevalente era o de ser irregular a acumulação de pensão militar instituída sob a égide das limitações dispostas no art. 29 da Lei 3.765/1960 com mais de um outro benefício ou vencimento, mesmo quando envolvidos cargos acumuláveis na atividade, mais de 18,8 mil indícios desse tipo de irregularidade se tornaram objeto de acompanhamento na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (FCP) desde 2018, conforme Gráfico 7.

Gráfico 7 - Histórico de indícios de pensões militares acumuladas com mais de um outro benefício ou vencimento



Fonte: Módulo Indícios do e-Pessoal (4/3/2024)

67. Após a detecção anual de indícios de acumulações irregulares reduzir em razão da atuação dos comandos militares sobre as situações verificadas, as ocorrências aumentaram de modo expressivo em 2022 e se mantiveram em patamar elevado a partir desse exercício porque a verificação passou a considerar todas as situações examinadas na apreciação dos atos das concessões de pensões militares, incluindo cruzamentos com outras bases de dados, como informações de benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência e por regimes próprios de outras esferas de governo.
68. Além disso, de acordo com registros extraídos do Painel de Indícios disponíveis em 6/5/2023, a partir de 2023 foram detectados nos três comandos militares em conjunto 820 indícios de acumulação indevida de duas pensões militares em razão de ao menos um dos benefícios ter sido instituído após a vigência da MP 2.215-10/2001.
69. O acompanhamento das referidas irregularidades, faz-se necessário reconhecer, não pode ignorar o fato de que o Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara reviu a jurisprudência anterior do TCU e considerou lícita a acumulação de uma pensão militar com duas aposentadorias no cargo de professor (cargos acumuláveis conforme art. 37, XVI, “a”, da Constituição).
70. Decerto, o referido aresto consignou orientação para ser adotado como parâmetro no exame de casos análogos, conforme o seguinte excerto do voto condutor:
- Diante do exposto, fundamentado nas razões expostas no voto do ministro Edson Fachin, e considerando os precedentes já firmados pelo Supremo Tribunal Federal, **propugno pela legalidade da concessão de pensão militar a beneficiário que já perceba duas aposentadorias em cargos públicos lícitamente acumuláveis na forma da Constituição Federal**, bem como por que esta Corte consigne na ata da presente sessão, em atendimento ao art. 8º, *caput*, da Resolução TCU 315/2020, determinação à Segecex para que expeça **orientações à Sefip no sentido de instruir os processos análogos com base neste acórdão**. (Grifei)
71. Tendo por base esse e outros precedentes do TCU que adotaram o mesmo entendimento, defesas arguindo a possibilidade de perceber pensão militar com mais de um outro benefício quando envolvidas

- acumulações admitidas pela Constituição passaram a ser acolhidas pelos comandos militares nos processos de apuração dos indícios acompanhados nesta fiscalização.
72. Além de manifestações dos órgãos de assessoria jurídica, a tese encontrou respaldo na [Nota Técnica SEI 1530/2022/MTP](#), emitida pela Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social em 27/10/22.
 73. Não obstante a referida nota tenha endossado a nova jurisprudência do TCU no tema, o documento avançou sobre aspectos ainda não apreciados pela Corte, tais como possibilidades de acumulações de pensões por morte de cônjuge/companheiro previstas na EC 103/2019.
 74. Assim, ante o risco de interpretações divergentes sob o novo cenário, faz-se necessário que o TCU fixe os entendimentos possíveis de serem aplicados no tema de acumulações de benefícios envolvendo pensões militares conforme a data de falecimento do instituidor e a combinação, ou não, com pensão por morte de cônjuge/companheiro vinculado a RPPS ou ao RGPS.
 75. Decerto, conforme consulta aos dados do Painel de Indícios em 4/3/2024, além das ocorrências de acumulações indevidas de duas pensões militares, mais de 9,9 mil indícios de acumulações de pensões militares com mais de um outro benefício ou vencimentos se encontravam pendentes de resolução.
 76. Ainda que englobando menor número de ocorrências detectadas (§ 68), a possibilidade, ou não, de serem acumuladas duas pensões militares quando envolver benefício instituído na vigência da MP 2.215-10/2001 (a partir de 1º/9/2001) decorrente de militar integrante das forças armadas que optou por recolher contribuição específica para manter os benefícios previstos no regimento anterior constitui controvérsia jurídica cuja solução é indispensável para a correção das irregularidades.
 77. Decerto, o art. 31 da MP 2.215-10/2001 assegurou aos militares, mediante contribuição específica de 1,5% por cento das parcelas constantes do seu art. 10, a manutenção dos benefícios previstos na Lei 3.765/1960 até 29 de dezembro de 2000.
 78. Assim, a título de regulamentar o referido dispositivo, o Departamento-Geral do Pessoal do Comando do Exército, por meio da [Portaria 71](#), de 7/8/2001, estabeleceu a possibilidade de serem acumuladas duas pensões militares conforme redação original do art. 29 da Lei 3.765/1960 pelos beneficiários de pensões instituídas por militares que optassem por verter a contribuição específica prevista no art. 31 da MP 2.188-8 (reeditada pela MP 2.215-10/2001).
 79. O Comando da Aeronáutica também apresentou respostas a indícios de acumulação irregular de duas pensões militares com o esclarecimento de se tratar de situação legal em vista do fato de instituidores terem contribuído com o percentual necessário para a manutenção dos benefícios da Lei 3.765/1960, conforme disposto no art. 31 da MP 2215-10 (vide indício de CPF [721.182.707-63](#)).
 80. O referido comando militar [tem adotado as orientações](#) contidas no Parecer 775/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU que, ao analisar o art. 31 da MP 2215-10/2001, assentou a possibilidade de serem acumuladas duas pensões militares pelos beneficiários dos militares que optaram por recolher a contribuição especial nele prevista.
 81. Por seu turno, o fato de ocorrências de acumulações de duas pensões militares em que ao menos um dos benefícios foi instituído após a MP 2.215-10/2001 também terem sido verificados na folha da Marinha indica que a controvérsia em exame não está restrita ao Exército e à Aeronáutica.
 82. Nesse cenário, tanto o acompanhamento dessas irregularidades no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento quanto a apreciação da legalidade das concessões de pensões militares dependem da fixação, pelo TCU, das teses jurídicas que devem nortear a acumulação de pensões militares, inclusive benefícios concedidos após a EC 103/2019.
 83. Desta forma, convém fixar os entendimentos para a verificação de legalidade de combinações de benefícios acumulados com pensões militares sob os diversos cenários, em especial, para as destacadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Cenários de pensões militares recebidas em conjunto com outros benefícios

Item	Descrição
1	Pensões militares instituídas antes da Medida Provisória 2.215-10/2001. De acordo com consulta às folhas dos comandos militares de dezembro de 2023, estes benefícios, cujas possibilidades de acumulações ainda correspondem às previstas na redação original do art. 29 da Lei 3.765/1960, somavam mais de 111 mil.
2	Pensões militares instituídas após Medida Provisória 2.215-10/2001, inclusive quanto à possibilidade de dupla

Item	Descrição
	acumulação destes benefícios.
3	Pensões militares instituídas antes da EC 103 percebidas em conjunto com pensão por morte de cônjuge ou companheiro falecido sob a égide dessa emenda. Cruzamento das bases de dados disponíveis no TCU em 6/3/2024 detectou a existência de mais de 7,5 mil pensões militares acumuladas com pensões de outros regimes instituídas na vigência da EC 103.
4	Pensões militares instituídas após a EC 103. De acordo com as bases de dados disponíveis no TCU em 6/3/2024, há cerca de 24,9 mil desses benefícios.

V.I. Pensões militares – disposições comuns a benefícios instituídos antes da EC 103/2019

84. A [análise das decisões da Corte](#) permite concluir que a alteração no entendimento do TCU sobre a possibilidade de pensões militares serem percebidas em conjunto com aposentadorias RPPS ou cargos públicos acumulados conforme autorizado pela Constituição, embora recente, já reflete jurisprudência no tema.
85. Desse modo, situações em que pensão militar regulada pelo art. 29 da Lei 3.765/1960 é recebida em conjunto com vencimentos, proventos de aposentadorias RPPS ou reforma acumulados na forma autorizada pela Constituição (Apêndice I), caso também não envolva outros benefícios previdenciários ou vínculos públicos, são acumulações lícitas à luz da orientação contida no Acórdão 3231/2022-TCU-Primeira Câmara.
86. Contudo, essa evolução jurisprudencial ainda não dá guarida a outras combinações de tríplice acumulação de benefícios instituídos antes da EC 103/2019, tais quais as que envolvem pensão militar com: i) uma aposentadoria RPPS e outra, RGPS; e ii) duas ou mais pensões de outros regimes.
87. Decerto, até a edição da referida emenda não havia disposição da Constituição garantindo aos beneficiários de instituidores que acumulam lícitamente cargos ou aposentadorias o direito de receber as pensões decorrentes.
88. Essa garantia de acumulação, vale ressaltar, sempre foi expressa para o exercício de cargos públicos nas hipóteses previstas no art. 37, XVI, bem como para a percepção de duas aposentadorias (ou aposentadoria e reforma) de cargos acumuláveis (art. 37, § 10, da Constituição).
89. Apenas com a edição da EC 103/2019, norma constitucional passou a garantir o recebimento das pensões por morte de cônjuge/companheiro decorrentes do mesmo instituidor que acumulava cargos ou aposentadorias no âmbito do mesmo regime (art. 24 da EC 103/2019).
90. Registra-se, contudo, entendimentos em sentido contrário em outras instâncias, como o esposado pelo STF na decisão do RE 658.999, rel. ministro Dias Toffoli.
91. Na referida decisão, prevaleceu a compreensão de que pensões decorrentes de militar que acumulava cargo público civil podiam ser recebidas em tripla acumulação de proventos, valendo destacar o seguinte excerto do voto do relator:
- A acumulação de pensões por morte de um mesmo instituidor segue, a princípio, a mesma lógica, sendo permitida, no âmbito do mesmo regime de previdência social, quando decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.
92. Em sentido semelhante, a [Nota Técnica SEI 1530/2022/MTP](#), emitida pela Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre outras ponderações, concluiu:
- Da conjugação desse dispositivo com o art. 37, § 10, e art. 40, § 6º, da CF/1988 é que decorre a possibilidade da tríplice acumulação de benefícios previdenciários. Seria a situação em que o beneficiário de uma pensão por morte recebe proventos de aposentadoria originados em cargos constitucionalmente acumuláveis ou um beneficiário de duas pensões por morte decorrentes de dois cargos acumuláveis que recebe ainda aposentadoria, seja no regime próprio ou no RGPS. É que os cargos constitucionalmente acumuláveis, por autorização constitucional, o são para todos os fins, inclusive legando tal aptidão às pensões derivadas desses cargos.
93. A despeito dessas manifestações, na esteira da jurisprudência no tema, não se revela adequado interpretar as normas constitucionais para estender às pensões decorrentes de cargos acumuláveis garantias previstas de forma expressa apenas para os instituidores.
94. Também permanece controversa a possibilidade de aposentadoria RGPS ser acumulada por pensionista militar cujo instituidor faleceu antes da EC 103/2019, e que não seja percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro posterior à referida emenda, em combinações que envolvem outro(s) benefício(s) além do benefício militar e da aposentadoria RGPS.



95. Decerto, a jurisprudência do TCU mantém o entendimento de que aposentadorias percebidas por pensionistas militares que possuem um terceiro vínculo público (aposentadoria ou pensão) são situações ilegais (Acórdão 1.507/2024-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).
96. No âmbito judicial, verifica-se a existência de decisões ora reputando legais semelhantes combinações de benefícios previdenciários, ora chancelando o entendimento do TCU no tema.
97. Ao decidir Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.477, o relator Min. Gilmar Mendes, após indicar precedentes do STF afirmando a possibilidade de tríple acumulação em casos que envolviam situações admitidas pela Constituição, considerou legal assim dispondo:
98. Registre-se que os precedentes acima reconhecem a possibilidade de cumulação de uma pensão militar com proventos de dois cargos públicos cumuláveis. Considerado isso, com muito mais razão se mostra viável a cumulação da pensão militar com os proventos indicados no caso dos autos, posto serem decorrentes um de cargo público e, portanto, custeado pelo Regime Próprio de Previdência Social, e outro de emprego privado, cujo custeio é realizado pelo Regime Geral de Previdência Social. (Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.477, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, Dje 17/10/2022)
99. Outras decisões judiciais, na esteira da jurisprudência do TCU, continuam considerando ilegais tais tipos de situações.
100. É o que se pode observar, por exemplo, do acórdão da 9ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, ao apreciar o mérito da Apelação Civil 0678028020214013400, assentou:
DIREITO ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. TRIPLA ACUMULAÇÃO. PENSÃO MILITAR SOMADA A PROVENTOS DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO RGPS E VENCIMENTO DE CARGO PÚBLICO EFETIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART.29, INCISOS I E II DA LEI Nº 3.765/60 E ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.215-10/01. PRECEDENTES DO TRF1 E DO STJ. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. A Lei nº 3.765/1960 estabelece as disposições sobre as pensões militares como forma de disciplinar a concessão do referido benefício. 2. [...]. 3. A tríple acumulação não encontra amparo legal, nos termos do art. 29, incisos I e II, da Lei nº 3.765/1960, nem acolhida jurisprudencial. [...]. 5. Apelação não provida. (Apelação Civil 0678028020214013400, rel. Desembargador Federal Euler De Almeida Silva Junior, 9ª Turma do TRF da Primeira Região, Dje 25/9/2023).
101. Diante da controvérsia de entendimentos e à míngua de decisões judiciais vinculantes em sentido contrário, deve prevalecer a jurisprudência do TCU (§ 95).
102. Decerto, em voto vencido no julgamento do ARE 1358386 AgR, o ministro Edson Fachin expôs considerações relevantes no tema, das quais cabe destacar os seguintes excertos:
De fato, o texto constitucional não veda a acumulação tríple do benefício de pensão com proventos de aposentadoria. Entretanto, não há dispositivo constitucional ou legal que garanta expressamente essa possibilidade. Nesse sentir, a não previsão constitucional no que tange à acumulação tríple dos benefícios supramencionados impede a sua aplicabilidade, sobretudo em razão do princípio da legalidade, a ser adotado no âmbito do Direito Administrativo.
103. A seguir, passa-se a analisar outras possíveis configurações relevantes no tema.
- V.II. Pensões militares instituídas até o advento da Medida Provisória 2.215-10/2001**
104. Embora o voto do relator no Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara tenha enfatizado o fato de o caso nele examinado ser distinto dos apreciados em outras decisões da Corte que refletiam jurisprudência formada sobre pensões militares instituídas quando a legislação admitia somente a acumulação com benefício de um único cargo civil, o motivo determinante para a nova orientação no tema foi a supremacia das normas constitucionais.
105. Decerto, dispensando o exame da legislação infraconstitucional, a jurisprudência do STF assenta não haver impedimento à tríple acumulação quando esta envolver proventos de aposentadorias ou vencimentos percebidos pelo pensionista militar na forma da Constituição.
106. Nesse sentido foram as decisões proferidas no ARE 1.117.555 AgR, ministro Luiz Fux; no RE 1.264.122 AgR, ministro Edson Fachin; no RE 1.378.723, ministro André Mendonça; no ARE 1.382.988, ministra Cármen Lúcia; e no ARE 1.386.544, ministra Rosa Weber.
107. Além disso, [análise da evolução legislativa](#), é possível extrair da redação original do art. 29 da Lei 3.765/1960 interpretação de que nela também não estaria vedada a acumulação com mais de uma aposentadoria/vencimentos percebidos por pensionista militar.

108. Assim sendo, não se vislumbra qualquer óbice à aplicação das diretrizes veiculadas no Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara às pensões militares instituídas ao tempo em que vigente o art. 29 da Lei 3.765/1960 em sua redação original.
109. Por sua vez, como o art. 29 da Lei 3.765/1960 em sua redação original admitia a acumulação de duas pensões militares caso não acumuladas com outros benefícios ou vencimentos, esta possibilidade remanesce para as situações consolidadas até a vigência da MP 2.215-10/2001.
110. Vale frisar, contudo, que a nova orientação firmada a partir do Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara não alcança os casos de dupla acumulação de pensões militares visto que a percepção conjunta com vencimentos ou com proventos de aposentadorias sempre foi restrita às situações que não envolviam uma única pensão militar.
111. Em outras palavras, o beneficiário de duas pensões militares não pode perceber aposentadoria ou vencimentos, ainda que decorrentes de cargos acumuláveis.
112. Isso porque, mesmo antes da inovação legislativa operada pela MP 2.215-10/2001, apenas era admitida a acumulação “de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria ou pensão de um único cargo civil” [Grifei] (art. 29, “b”, da Lei 3.765/1960, na redação original).

V.III. Pensões militares instituídas após Medida Provisória 2.215-10/2001

113. Também releva destacar que, a despeito da existência de entendimentos em contrário (§§ 78-81), a opção pelo recolhimento da contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001 para manter o direito aos benefícios previstos na Lei 3.765/1960 até 29/12/2000 não tem o condão de tornar possível a acumulação de duas pensões militares quando um ou ambos benefícios tiverem sido instituídos após tal direito ter sido suprimido da referida lei.
114. De fato, o conceito de benefício previdenciário não se confunde com as regras de acumulação a que estão sujeitos tais benefícios.
115. Os benefícios preservados pela referida contribuição são as pensões para beneficiários previstos na redação da Lei 3.765/1960 anterior a MP 2.215-10/2001 que deixaram de existir após essa inovação, tal como o benefício concedido como pensão à filha maior de qualquer condição.
116. Nesse sentido são os precedentes do TCU que abordaram o tema (por exemplo, Acórdão 2.719/2024–TCU– Segunda Câmara, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 10.932/2023–TCU– Primeira Câmara, da relatoria do Min. Benjamin Zymler).
117. Embora não tenham sido encontrados precedentes judiciais sobre o assunto em específico, o exame dos debates travados nas casas do Congresso Nacional sobre os termos da MP 2.215-10/2001 indica não ter sido a intensão do legislador (Poder Executivo) promover ultratividade do dispositivo que facultava a acumulação de duas pensões militares, mas apenas preservar a expectativa de direito de beneficiários que perderam essa condição a partir da referida medida provisória.
118. De acordo com o que se pode extrair da íntegra do processo que tratou do tema no [Congresso Nacional](#), não houve qualquer menção à persistência da possibilidade de dupla acumulação de pensões militares ao tempo em que as emendas propostas sobre o art. 31 da MP 2.215-10/2001 se apoiaram em justificativas que aludiam aos benefícios (pensões) concedidos a parentes dos militares que deixarem de ter previsão na Lei 3.765/1960.
119. Representativa destes debates foi a [justificativa](#) apresentada para a Emenda 79, segundo a qual:
O texto original da Medida Provisória modificou a lei 3765/60, retirando benefícios de determinados parentes de militares, como filhas e irmãs; entretanto, a manutenção dos mesmos foi garantida aos inativos desde que contribuíssem com 1,5% de seus proventos.
A presente emenda visa assegurar os mesmos benefícios aos militares em atividade desde que também venham contribuir com o mesmo percentual sobre a sua remuneração.
120. Nesse contexto, haja vista que o art. 31 da Medida Provisória 2.215-10/2001 não se aplica à acumulação de pensões na redação conferida pela referida norma ao art. 29 da Lei 3.765/1960, conclui-se não ser possível aos beneficiários de pensões militares cujos instituidores tenham falecido na vigência da MP 2.215-10/2001 (a partir de 1º/9/2001) acumular duas pensões militares.
121. Esse entendimento, vale destacar, tanto é resultante da interpretação sistemática da Lei 3.765/1960 e da Medida Provisória 2.215-10/2001 quanto do exame dos debates legislativos travados no Congresso Nacional sobre os termos e o alcance das referidas normas.
122. Por conseguinte, haja vista a existência de manifestações da competente assessoria jurídica em contrário, será proposto dar ciência à CONJUR-MD/CGU/AGU, com fundamento no art. 9º, I, da



Resolução TCU 315/2020, de que, conforme precedentes do TCU (Acórdãos 2.719/2024–TCU–Segunda Câmara, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz, e 10.932/2023–TCU–Primeira Câmara, da relatoria do Min. Benjamin Zymler), a orientação contida no Parecer 775/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU no sentido de ser possível a percepção conjunta de duas pensões militares pelos beneficiários de instituidores militares que optaram por recolher a contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001 não encontra guarida no referido dispositivo que tratou apenas da manutenção do direito aos benefícios previstos na Lei 3.765/60 até 29/12/2000, sem mencionar regras de acumulação.

123. Além disso, também será proposto expedir determinações aos Comandos Militares para que, no prazo de sessenta dias, orientem seus órgãos competentes a aplicarem o entendimento de que pensões militares instituídas após a MP 2.215-10/2001 não podem ser acumuladas com outra pensão militar por falta de previsão legal, bem como revejam quaisquer orientações normativas que tenham editado em sentido contrário.

V.IV. Pensões militares anteriores à EC 103/2019 com pensão por morte de cônjuge/companheiro

124. Pensões militares de qualquer tipo que tenham sido instituídas antes da EC 103/2019 quando percebidas em conjunto com pensões por morte de cônjuge ou companheiro decorrente de instituidor falecido a partir de 13/11/2019 também devem se sujeitar às regras de acumulação previstas no art. 24 §§ 1º, I, e 2º da referida emenda.
125. Corroborando esse entendimento, ao traçar parâmetros e diretrizes para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores de todas as esferas de governo, a Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, ressaltou que as restrições previstas no art. 24 da EC 103/2019 só não se aplicam às situações em que o direito a todos os benefícios houver sido adquirido antes de 13/11/2019, ainda que concedidos após essa data (art. 165, § 6º, I).
126. A mesma norma também dispôs que, se o direito à acumulação ocorrer a partir de 13/11/2019, todos os benefícios deverão ser considerados para definição do mais vantajoso para efeito da redução de que trata o § 2º do art. 24 da EC 103/2019, ainda que concedidos anteriormente à referida data (Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, art. 165, § 7º).
127. De modo semelhante, ao disciplinar o tema no âmbito do RPPS da União, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, como então órgão central do Sipep, orientou que as restrições em exame só não sejam aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes de 13/11/2019 (art. 35, § 6º, da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.645, de 24/5/2022).

V.V. Pensões militares instituídas após a EC 103/2019

128. Ao trazer nova disciplina sobre a acumulação de pensões militares com outros benefícios, a EC 103/2019 tanto acrescentou restrições ao valor dos benefícios percebidos em conjunto na forma do art. 29 da Lei 3.765/1960 e da orientação contida no Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara quanto ampliou as possibilidades de combinações com proventos aposentadoria.
129. Por seu turno, deve-se ter em conta que o art. 29 da Lei 3.765/1960 permanece integralmente aplicável às acumulações de pensão militar com pensão de outro regime sempre que este outro benefício não for pensão por morte de cônjuge ou companheiro instituída sob a EC 103/2019, bem como quando combinada com vencimentos ou reforma, haja vista que esta emenda não tratou desses cenários de possíveis acumulações.
130. De fato, após vedar a acumulação de mais de uma pensão por morte de cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressaltando as pensões do mesmo instituidor decorrentes de cargos acumuláveis, a EC 103/2019 dispôs ser admitida a acumulação de (art. 24 da EC 103/2019, *caput* e § 1º):

I - **pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social** com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou **com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal**;

II - **pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social** com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#); **ou**

III - **pensões decorrentes das atividades militares** de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#) com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social. [Grifei]

131. Também se assegurou o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios cujo recebimento conjunto foi admitido (art. 24, § 2º da EC 103).
132. Essa garantia, é importante frisar, não dispensa a observância do teto remuneratório conforme orientação conferida pelo Supremo Tribunal Federal segundo a qual esse limite deve incidir sobre a soma do benefício de pensão RPPS ou decorrente de atividades militares instituída após a EC 19/1998 com a remuneração ou os proventos de aposentadoria RPPS/reforma (RE 602584, Tema 359).
133. Em outras palavras, como as pensões instituídas sob a égide da EC 103/2019 não foram isentas de se submeter ao teto remuneratório, a asseguaração feita no § 2º do art. 24 da referida emenda (a percepção do valor integral de um dos benefícios e de uma parte de cada um dos demais) só prevalece nas situações em que o somatório dos valores dos proventos da pensão militar ou RPPS, remuneração, aposentadoria RPPS ou reforma militar não ultrapassar o teto remuneratório após os redutores previstos na EC 103/2019, art. 24, § 2º.
134. Por seu turno, a EC 103/2019 apenas admitiu expressamente a percepção conjunta de proventos de pensões decorrentes de atividades militares com aposentadorias RPPS ou RGPS, assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, tudo conforme o art. 24, §§ 1º, III, e 2º da referida emenda.
135. Haja vista o fato de o novo regramento ter garantido o recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de cada um dos demais benefícios expressamente mencionados, deve-se concluir não ser mais possível aplicar o entendimento de que seria possível apenas o recebimento de uma única aposentadoria RPPS ou RGPS.
136. Sob outro prisma, o novo regramento, por si só, não altera as disposições da Lei 3.765/1960, quanto à possibilidade de pensões militares poderem ser percebidas em conjunto com pensão de outro regime (art. 29, II), desde que não sejam pensão por morte de cônjuge/companheiro posterior à EC 103/2019, ou com vencimentos e reforma (art. 29, I).
137. O fato de o novo regramento não indicar vencimentos e reforma entre as possíveis acumulações não pode ser entendido como vedação do exercício de cargo público pelo pensionista militar ou à percepção de reforma, mas apenas que o valor percebido nestas fontes não será considerado para fins de escolha do benefício mais vantajoso ou computado para o cálculo dos redutores previstos no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, de incidência restrita às hipóteses previstas no § 1º do mesmo artigo.
138. Decerto, aplicando-se a máxima segundo a qual quem pode o mais pode o menos, não faria sentido admitir a acumulação de aposentadorias (benefícios previdenciários) e vedar o recebimento de vencimentos (contrapartida pelo exercício de cargo público).
139. Então, por opção do legislador, o recebimento de vencimentos e de reforma não é computado para fins de limitação ao recebimento das pensões militares instituídas sob a EC 103/2019.
140. Assim, ainda que se trate de acumulações envolvendo pensões militares instituídas sob a égide da EC 103/2019, faz-se necessário considerar vigente a norma legal prevista no art. 29 da Lei 3.765/1960 que permite a acumulação desses benefícios com vencimentos, com reforma ou com uma pensão de outro regime, observado o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.
141. Destaca-se que as disposições da EC 103/2019 não distinguiram as pensões militares por morte de cônjuge/companheiro das demais espécies de pensões militares, tal como fizeram com relação às pensões por morte de cônjuge/companheiro concedidas no RPPS e no RGPS. Ou seja, a disciplina prevista no art. 24, §§ 1º, I e III e 2º refere-se a todos os tipos de pensões militares.
142. Diferentemente, dentre os benefícios civis, apenas as pensões por morte de cônjuge/companheiro seguem a totalidade das regras de acumulação previstas no art. 24 da EC 103/2019 ao tempo em que os demais tipos de pensões RGPS ou RPPS só são regulados por essas disposições quando percebidas em conjunto com pensões por morte de cônjuge/companheiro civil.
143. Isso porque o texto expresso no *caput* do art. 24 da EC 103, bem como nos incisos I e II do referido artigo se dirige apenas às pensões por morte de cônjuge/companheiro instituídas sob a égide da referida emenda no âmbito do RPPS ou do RGPS.
144. Dessa forma, em regra, as pensões militares instituídas sob a égide da EC 103 se amoldam à combinação permitida de benefícios prevista no art. 24, § 1º, III, que admite a acumulação com aposentadorias concedidas ao abrigo do RGPS ou do RPPS.

145. Caso tais pensões sejam percebidas em conjunto com pensão por morte de cônjuge ou companheiro (RPPS ou RGPS) falecido após a EC 103, essa combinação de benefícios deve se submeter à regra de acumulação prevista no art. 24, § 1º, I, por ser preceito mais especial e que em nada conflita com as disposições do art. 29, II, da Lei 3.765/1960.
146. De todo modo, pensões militares instituídas após a promulgação da EC 103/2019 não poderão ser lícitamente acumuladas com aposentadorias em conjunto com pensões por morte, mesmo quando envolver pensão por morte de cônjuge/companheiro posterior a referida emenda.
147. Nesse sentido, veja-se que os incisos I e II são separados do III na redação conferida ao § 1º do art. 24 (§ 130) pela expressão “ou”, transmitindo o comando de serem admissíveis apenas situações que envolvam pensão militar acumulada com pensão por morte de cônjuge/companheiro regulada pela EC 103/2019 ou com aposentadorias concedidas ao abrigo de RPPS ou do RGPS.
148. Em vista dessa restrição, nos casos em que a pensão militar instituída sob a EC 103/2019 for acumulada com pensão por morte de cônjuge/companheiro também regida por essa emenda e o beneficiário também tiver direito a aposentadorias RGPS/RPPS, não será possível combinar os incisos I e III, tampouco o I e II, do art. 24, § 1º, da referida emenda para assegurar o recebimento de aposentadorias em conjunto com pensão de outro regime.
149. Decerto, as regras constitucionais sobre acumulações de pensão não dispensam a observância de outras limitações previstas em lei, tais quais as previstas no art. 29 da Lei 3.765/1960 que, conforme a jurisprudência do TCU (§§ 65, 69 e 71), também não admite combinações de pensão militar percebidas em conjunto com pensão de outro regime e aposentadorias.
150. Neste cenário, os titulares de pensão militar instituída a partir de 13/11/2019 podem acumular aposentadorias RPPS/RGPS, desde que em combinações não vedadas pela Constituição ou pela legislação correlata, sendo-lhes garantido o recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso, devendo o somatório dos demais benefícios arrolados no art. 24, § 1º, III, da EC 103/2019 se submeter à incidência dos redutores previstos no § 2º do mencionado artigo.
151. Além disso, vale repisar que o art. 29 da Lei 3.765/1960 dispõe ser possível apenas a percepção de uma pensão militar para benefícios instituídos desde a edição da MP 2.215-10/2001, em função de a norma permanecer vigente e regulando as situações não previstas na EC 103/2019.
152. Por outro lado, à míngua de previsão expressa no § 1º do art. 24 da EC 103/2019, eventual pensão de outro regime acumulada com pensões militares (exceto pensão por morte de cônjuge/companheiro posterior a EC 103), não se sujeita à incidência de qualquer redutor além da necessária observância do teto remuneratório.
153. Em suma, as pensões militares instituídas na vigência da EC 103/2019 estão sujeitas a regramento híbrido de regras de acumulação, conciliando as restrições e possibilidades previstas na referida emenda e na Lei 3.765/1960.
154. Assim, pensões militares instituídas sob a EC 103/2019 podem ser acumuladas: i) com vencimentos, reforma ou pensão de outro regime (exceto por morte de cônjuge/companheiro posterior à EC 103/2019) sem se sujeitar a outra limitação além do teto remuneratório (art. 29 da Lei 3.765/1960); ii) com proventos de aposentadorias (RPPS ou RGPS) legal e constitucionalmente acumuláveis, observado, além do teto remuneratório, as reduções dispostas no art. 24, § 2º, da EC 103/2019; e iii) com pensão por morte de cônjuge/companheiro posterior a EC 103 também sujeita ao teto remuneratório e às reduções dispostas no art. 24, § 2º, da EC 103/2019.
155. Vale destacar o fato de o pensionista militar cujo benefício foi instituído sob a égide da EC 103/2019 que seja titular de aposentadorias decorrentes de cargos acumuláveis na forma da Constituição receberá apenas os proventos integrais de um dos benefícios. Dos demais, deve receber apenas uma parte, conforme art. 24, § 2º, da EC 103/2019.
156. Isso porque, não é possível aplicar interpretação firmada sobre a incidência do teto remuneratório sobre aposentadorias RPPS ou reforma acumuláveis para dispensar as combinações de pensões militares (ou civis) com duas aposentadorias decorrentes de cargos acumuláveis na forma da Constituição da incidência dos redutores previstos no § 2º, do art. 24 da EC 103/2019 sobre todo o conjunto de benefícios percebidos pelo beneficiário.
157. Veja-se que, de acordo com o referido dispositivo e sem qualquer ressalva, do somatório dos benefícios não escolhidos como o mais vantajoso (“uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente”), o pensionista militar receberá:

- I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;
- II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;
- III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e
- IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

V.VI. Teses a serem adotadas e outras providências

158. Por fim, tendo em conta as questões presentes em acumulações de pensões militares com vencimentos e outros benefícios ora analisadas, entende-se que o exame da legalidade desses benefícios deve se nortear pelas teses descritas nos Quadros 6 e 7.

Quadro 6 - Pensões militares anteriores a EC 103/2019

Pensão militar instituída sob a Lei 3.765/1960	Limites	Fundamentos legais, normativos e jurisprudenciais
Antes da vigência da MP 2.215-10 , ou seja, entre 4/5/1960 e 31/8/2001	Pode ser recebida em conjunto com outra pensão militar também anterior a MP 2.215-10/2001, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma.	Art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, em sua redação original
Após a MP 2.215-10 (a partir de 1º/9/2001)	Só é admitida a percepção de uma única pensão militar. A opção pelo recolhimento da contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001, por se voltar à manutenção de benefícios e não à regra de acumulação, não torna possível aos beneficiários de pensões militares instituídas na vigência da referida Medida Provisória (a partir de 1º/9/2001) acumular duas pensões militares.	Arts. 29, I e II, e 31 da Lei 3.765/1960, na redação conferida pela MP 2.215-10/2001
Até a entrada em vigor da EC 103/2019 , ou seja, entre 4/5/1960 e 12/11/2019.	Em regra, não admite tríplex acumulação de vínculos que contemplem: vencimentos ou proventos de disponibilidade, de reforma, de aposentadoria ou de pensões.	Art. 29, de Lei 3.765/1960, tanto em sua redação original quanto após as modificações feitas pela MP 2.215-10/2001; Acórdão 3231/2022-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira; Precedentes do STF, a exemplo do decidido no RE 1.264.122/RJ, rel. Min. Edson Fachin.
	Excepcionalmente, admite tríplex acumulação de vínculos sempre que a pensão militar for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário(a) da pensão militar na forma da Constituição.	
	Se percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro decorrente de instituidor falecido a partir de 13/11/2019, além das restrições do art. 29 da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime), deve se sujeitar à regra prevista no § 2º do art. 24 da EC 103.	Art. 24, §§ 1º, I, 2º e 4º da EC 103/2019; Art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022.

Quadro 7 – Limites a que sujeitas as pensões militares instituídas a partir da EC 103/2019

Pensão militar	Limites	Fundamentos legais
De qualquer tipo <u>combinada com</u> pensão RGPS ou RPPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro também instituída após a EC 103	Somente é lícito o recebimento conjunto com a pensão por morte de cônjuge/companheiro de outro regime civil, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso. Do outro, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário-mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; 20% entre 3 e 4 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.	Art. 24, §§ 1º, I, e 2º, da EC 103/2019; c/c Art. 29, II, da Lei 3.765/1960
De qualquer tipo, desde que <u>não acumulada</u> com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019	Pode ser recebida em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral apenas do mais vantajoso. Do somatório dos demais, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário-mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; 20% entre 3 e 4 salários-mínimos; e	Art. 24, §§ 1º, III, e 2º, da EC 103/2019;

Pensão militar	Limites	Fundamentos legais
De qualquer tipo, desde que <u>não acumulada</u> com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019	10% do que exceder 4 salários-mínimos. Pode ser acumulada com apenas uma pensão de outro regime. Como não envolve pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019, essa pensão de outro regime não entra no cálculo dos valores sujeitos a deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, III, do referido artigo.	Art. 29, II, da Lei 3.765/1960 de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019)
Em qualquer combinação de benefícios	O conjunto de benefícios acumulados, exceto pensões instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório. <u>Não pode ser acumulada com outra pensão militar.</u>	Art. 37, XI, da Constituição; RE 602584, Tema 359
	Pode ser acumulada com vencimentos de cargo público e com proventos de reforma cujos valores não entram no cálculo dos benefícios acumuláveis sujeitos a redutores previstos no § 2º do art. 24 da EC 103/2019.	Art. 29 da Lei 3.765/1960, na redação conferida pela MP 2.215-10, de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019)

159. Por todo o exposto e considerando (i) o expressivo número de indícios de pensões militares acumuladas com mais de um outro benefício pendentes de esclarecimentos (mais de 9,9 mil, § 7575) e de pensões militares instituídas após a vigência da EC 103/2019 percebidas em conjunto com outros benefícios (7,5 mil, § 83); (ii) interpretações divergentes sobre o alcance das disposições contidas no art. 31 da MP 2.215-10/2001 levarem os comandos militares a admitir dupla acumulação de pensões militares sem respaldo legal (§§ 78-81); (iii) o risco de interpretações divergentes sobre a aplicabilidade e o alcance das disposições contidas no art. 24 da EC 103/2019 levarem à prática de atos de concessões ilegais (§§ 90-92); bem como (vi) o dever de o TCU de uniformizar sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC c/c art. 926 do RI/TCU), será proposto, na forma do art. 16, V, do RI/TCU, que as teses descritas nos Quadros 6 e 7 sejam fixadas como entendimentos do TCU no tema.

160. Na oportunidade, também se propõe:

160.1. Determinar aos Comandos Militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, com fundamento no art. 4º, II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de sessenta dias, orientem seus órgãos competentes a adotarem as teses descritas nos Quadros 2 e 3 acerca das regras de acumulação de pensões militares previstas no art. 29 da Lei 3.765/1960 e no art. 24 da EC 103/2019, bem como revejam quaisquer orientações normativas que tenham editado em sentido contrário (§ 123);

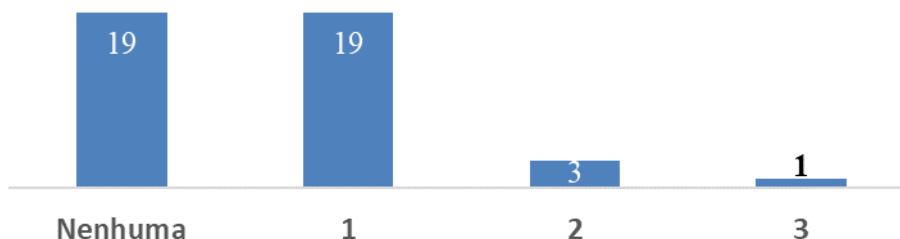
160

.2. Dar ciência a CONJUR-MD/CGU/AGU, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 325/2020, de que, conforme precedentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2719/2024-TCU- 2ª Câmara, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz, e 10932/2023-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, a orientação contida no Parecer 775/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU no sentido de ser possível a percepção conjunta de duas pensões militares pelos beneficiários de instituidores militares que optaram por recolher a contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001 não encontra guarida no referido dispositivo que tratou apenas da manutenção do direito aos benefícios previstos na Lei 3.765/1960 até 29/12/2000, sem alcançar regras de acumulação (§ 122).

VI. Cruzamentos de dados dos óbitos e aperfeiçoamentos nos registros efetuados nos sistemas de gestão das folhas podem aumentar a eficácia de controles sobre pagamentos a falecidos

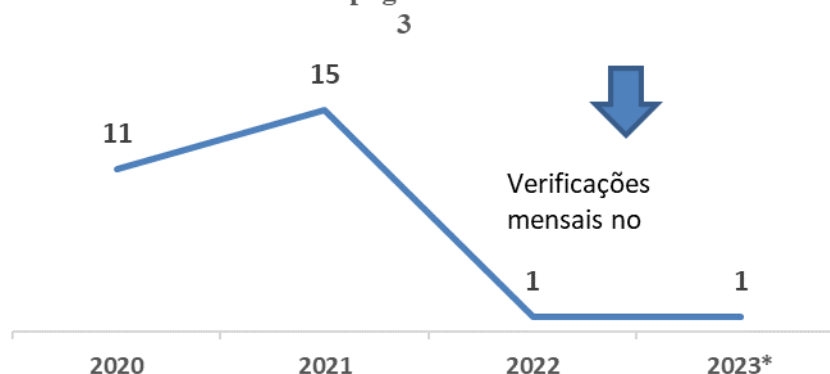
161. De acordo com pesquisa aplicada em 42 organizações federais integrantes do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público da União, dezenove delas (45%) não utilizam bases de dados de óbitos para identificar a existência de pessoas falecidas em suas folhas de pagamento, conforme Gráfico 1 (mais informações no Apêndice A), o que explica, ao menos em parte, ainda haver irregularidades do tipo confirmadas em 2023 (§ 193).

Gráfico 1 – Bases de dados de óbitos utilizadas para identificar pagamentos a falecidos



162. Decerto, verificar bases de dados ou sistemas de informação que contêm registros de óbitos reduz o risco de pagamentos a pessoas falecidas, conforme observado no número de indícios desse tipo de ocorrência detectado no TRT da 3ª Região (MG) antes e depois de o órgão passar a fazer verificações mensais na Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) por meio do Robô i-Memorial, que oscilou entre 11 e 15 indícios entre 2020 e 2021, caindo para apenas um nos anos seguintes (vide Gráfico 9).

Gráfico 9 - Indícios de pagamentos a falecidos no TRT



* Ocorrências detectadas até out/2023

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Módulo Indícios (7/12/2023)

163. No âmbito do Sipe, a Diretoria de Soluções Digitais e Informações Gerenciais (Desin/SGP/MGI), informou por meio da [Nota Técnica SEI 47314/2023/MGI](#), de 4/12/2023 que são implementadas medidas para detecção de possíveis óbitos dos beneficiários das folhas do Sipe usando a base de óbitos do Sirc, com exclusão do pagamento da folha, e monitoramento.
164. Além disso, de acordo com as mesmas informações, também estaria em estudo no âmbito do Sipe a possibilidade de realizar o cruzamento de dados das folhas do Sipe com os registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde.
165. Com relação aos controles mantidos pelos comandos militares, apurou-se que estes ou já utilizam dados do Sirc para mitigar o risco de pagamentos a pessoas falecidas ([Peças 415 e 418](#)) ou preveem contratar solução de acesso a dados do Governo Federal junto à Dataprev que permitirá o cruzamento das bases de suas folhas com outros bancos de dados ([Peça 419](#)).
166. Também com vistas a reduzir o risco de ocorrerem pagamentos a falecidos, em regra, [as organizações públicas federais exigem a comprovação de vida](#) a ser realizada anualmente por inativos e pensionistas como condição necessária para a continuidade do recebimento dos respectivos proventos.
167. Nesse cenário, tendo em conta que as organizações públicas podem obter dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) mediante solicitação motivada ao Comitê Gestor do referido sistema e que as despesas com a operação desse sistema já são custeadas com recursos consignados no orçamento do INSS (arts. 7º e 11 do Decreto 9.929, de 22/7/2019), ou adotar a estratégia utilizada pelo TRT da 3ª Região (MG) que permite consultas em série ao sistema da CRC sem custos adicionais, o denominado Robô i-Memorial, convém recomendar a órgãos superiores dos segmentos com poder de orientação sobre organizações que declararam não ter acesso a bases de dados de óbitos para identificar pagamentos a falecidos que divulguem tais alternativas.

168. Por seu turno, ante a existência de indícios de pagamentos a pessoas falecidas há mais de cinco anos no conjunto de indícios detectados em 2023, verificações adicionais permitiram concluir que as ocorrências refletiam falsos positivos decorrentes de falhas nas bases de dados internalizadas no TCU ou falhas pontuais na gestão das folhas, tais como as descritas no Quadro 8.

Quadro 8 - Esclarecimentos sobre indícios de pagamentos a falecidos há mais de 4 anos

Organização	CPF	Óbito (base Sirc/LabContas)	Esclarecimento
Advocacia-Geral da União (AGU)	030.694.519-34	7/2/2013	Vínculo foi encerrado por óbito em 4/3/2013 (Peça 588, p. 6). Pagamentos apurados em out-nov2023 teriam sido gerados pelo próprio sistema em decorrência de, em out/2023 o código da AGU ter mudado no Siae (Peça 587). De todo modo, os valores foram restituídos pela instituição financeira haja vista a conta para os créditos estar inválida (Peça 588, p. 7-12).
Decipex	111.019.898-15	2/3/2003	Falecido em 2/3/2023 (certidão à peça 585, p. 36).
	043.979.083-20	21/8/2016	Provas de vida realizadas no período 2016-2023 junto a instituição financeira e CPF regular junto a RFB (Peça 585, p. 26-32 e 38).
Comando do Exército	054.574.868-26	20/2/2017	Benefício encerrado por perda da condição de beneficiário em 2015 e restabelecido em 2023 em cumprimento da decisão Judicial (Peça 415)

169. O fato de a AGU atribuir a retomada indevida de pagamentos a pessoa falecida em 2013 a uma falha do sistema indica possível fragilidade sobre a qual será proposto dar ciência à SGP/MGI, órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipe), haja vista ser essa medida suficiente para prevenir situações futuras e preservar a confiabilidade das informações geradas pelo Siae.
170. Já a inconsistência verificada na base do Sirc internalizada no LabContas-TCU (óbito de 2/3/2023 internalizado como ocorrido em 2/3/2003), caso singular, não demanda outras medidas além do estabelecimento de procedimentos de auditoria específicos no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento para validar informações de pagamentos a pessoas com indicativo de óbito anterior ao do exercício acompanhado, especialmente, quando se referir a falecimentos ocorridos há mais de dois anos. O que será levado a efeito já a partir do próximo ciclo deste acompanhamento.
171. O indicativo de óbito no Sirc para a beneficiária Maria Vitoria Silva Lima (CPF 043.***.***-20) trazendo o nome de Luzia Filgueiras Silva (consulta sobre o registro à) também [reflete](#) falha na base de dados. Dessa vez, em sua origem: Cartório de Registro de São Luis - 3ª Zona, que associou o CPF de uma pessoa ao nome de outra no registro informado no Sirc.
172. Essa inconsistência no registro e o fato de terem sido realizados os procedimentos de prova de vida no período posterior ao registro do óbito no Sirc indicam se tratar de um falso positivo.
173. Assim sendo, visando prevenir situações futuras análogas e tendo em conta competir à Corregedoria da Justiça do Estado do Maranhão orientar as serventias extrajudiciais para o fiel cumprimento de seus deveres (art. 23, I, da Resolução-GP 3, de 24/1/2023), propõe-se informar esse órgão da ocorrência da falha registral a fim de induzir a prevenção de situações futuras análogas.
174. Ainda sobre as falhas pontuais verificadas, ante o risco de outros pagamentos a pessoas falecidas ocorrerem em contextos semelhantes ao esclarecido pelo Comando do Exército (Quadro 8), propõe-se recomendar aos órgãos superiores de todos os segmentos da Administração Pública Federal que orientem às organizações sob suas supervisões a cadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha de pagamento por ocasião do cumprimento do título, ou logo após, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo.
175. Outras potenciais fontes de indícios de irregularidades que não se confirmam são:
- i) acertos financeiros que demandam a geração de folhas de pagamento a falecidos para fins de cálculos dos valores devidos aos sucessores, procedimento necessário como [relatado](#) pelo TRT da 3ª Região (MG) e; ii) folhas sem efeito financeiro geradas para pessoas com indicação de óbito com vistas à possível concessão de pensão, especialmente quando trazem rubricas de desconto, como [verificado](#) em organizações integrantes do Sipe.
176. Decerto, como as folhas não trazem qualquer indicativo de que os pagamentos referentes a acertos financeiros devidos aos titulares são, na verdade, regularmente creditados aos seus sucessores, é

grande o risco desses eventos serem associados a indícios de pagamentos a falecidos e levarem a pedidos de esclarecimentos evitáveis, tal qual nas situações descritas no Quadro 9.

Quadro 9 – Exemplos de acertos financeiros detectados como indícios de pagamentos a falecidos

Beneficiário	Excerto da justificativa	Extrato do indício
076.523.281-28	“[...] o referido militar teve sua implantação efetuada somente em janeiro de 2023 para o recebimento da Gratificação Especial (GR), [...]. [...] esse procedimento ocorreu após o falecimento do soldado em questão, ocorrido em 10/09/2022”.	Peça 351
073.023.394-49	“A pensionista faleceu em 07/04/2023, conforme Certidão de Óbito em anexo. Em abril/23 foi efetuado o pagamento de 01 a 06 de abril e o acerto da gratificação natalina/23.”	Peça 350

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Módulo Indícios (7/12/2023)

177. O risco de ocorrências desse tipo originarem indícios em pagamentos feitos no SIAPE, como esclarecido na [Nota Informativa SEI 18992/2024/MGI](#), é reduzido em razão de os beneficiários dos acertos financeiros serem excluídos das folhas após as organizações tomarem conhecimentos dos óbitos e os eventuais pagamentos pendentes serem direcionados aos sucessores por ordem bancária.
178. Assim sendo, será proposto recomendar aos órgãos superiores com supervisão sobre organizações que pagam folha fora do SIAPE que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientar o registro de eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046, de 9/10/2019) e mitigar o risco destes eventos serem associados a indícios de pagamentos a falecidos.
179. Quanto às folhas geradas sem efeitos financeiros, vale destacar que a prática lança dúvidas sobre possíveis ocorrências de indevido pagamento a credores do beneficiário da folha falecido e não é indispensável para o cálculo de eventuais pensões decorrentes haja vista que a definição do valor dos proventos destes benefícios tem como base de cálculo, em regra, os créditos percebidos pelo instituidor na última remuneração ou proventos de aposentadoria recebidos em vida (art. 2º da Lei 10.887/2004).
180. Ademais, nas situações excepcionais em que houver direito à paridade entre proventos de pensões e a remuneração ou proventos de aposentadoria que seriam pagos ao instituidor (art. 3º da EC 103/2019), basta a informação sobre os créditos que seriam efetuados no mês.
181. Outra fragilidade apurada foi a necessidade de as organizações que utilizam o SIAPE promoverem a prova de vida ficta de beneficiários de suas folhas falecidos e com pagamento suspenso para fazer a posterior exclusão por óbito (vide [Nota Informava SEI 4634/2024/MGI](#)).
182. Ante tais conclusões, será proposto dar ciência à SGP/MGI que tais situações geram registros que comprometem a observância aos princípios previstos nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, a confiabilidade das informações, conforme exigido pela NBC T 16.5.
183. Por seu turno, tendo em conta que os dados das folhas do SIAPE são ordinariamente cruzados com dados dos óbitos constantes do Sirc (§ 163) a falta de detecção tempestiva dessas ocorrências tanto pelos controles do SIAPE quanto pela FCP encontra explicação na possibilidade de as informações dos falecimentos somente terem sido integrados às bases utilizadas no período recente.
184. Nesse sentido, veja-se, por exemplo, as ocorrências descritas no Quadro 10.

Quadro 10 – Exemplos de falecidos antes de 2019 só detectados em 2023

CPF	Óbito no Sirc	Mês de detecção na FCP
043.393.124-87	9/5/2008	Fev/2023
030.694.519-34	7/2/2013	Out/2023
750.400.933-49	14/7/2013	Abr/2023

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Módulo Indícios (7/12/2023)

185. Instituído pelo Decreto 8.270, de 26/6/2014, o Sirc deveria conter os dados atualizados relativos aos registros dos óbitos (art. 8º). Encargo a ser cumprido na forma disposta no art. 39 da Lei 11.977, de 7/7/2009, preceito segundo o qual: “Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei”.

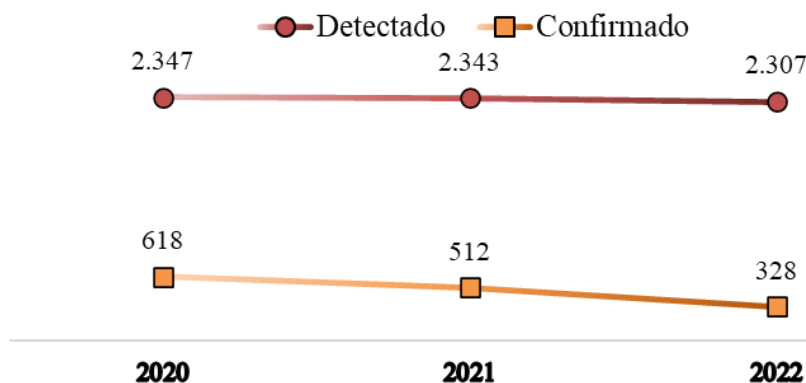
186. Ocorre que controvérsias sobre a obrigação do envio de informações por parte dos cartórios de registro apenas foram [pacificadas](#) ao final de 2023, circunstância que pode explicar o fato de registros de óbitos antigos terem sido integrados à base do Sirc no período recente.
187. Diante desse risco de óbitos não constarem do Sirc, estão em curso [medidas](#) para complementar o acompanhamento dos indícios de pagamentos a pessoas falecidas com informações do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do DataSUS, assim como já feito com dados do CPF nesta edição da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.
188. Ademais, haja vista que os indícios de não repasse de informações de registros de óbitos ao Sirc pode encontrar respaldo em decisões de órgão com poder de supervisão na matéria somente tornada sem efeito em 2023 (§ 186), não se vislumbra medida a ser adotada nessa instância sobre este fato além dos aperfeiçoamentos sobre o acompanhamento de pagamentos a pessoas falecidas mediante a utilização de outras bases de dados.
189. De todo modo, em caso de falhas dos mecanismos de controle estabelecidos, caso os valores creditados às contas dos beneficiários após o óbito não tenham sido indevidamente movimentados, os pagamentos aos falecidos podem ser recuperados junto às instituições financeiras na forma do art. 36 da Lei 13.846, de 18/6/2019.
190. Isso porque o referido dispositivo legal dispõe que devem ser restituídos os valores creditados indevidamente por pessoa jurídica de direito público interno em favor de pessoa natural falecida em instituições integrantes do sistema financeiro nacional.
191. Por fim, a título de informação, vale registrar que pagamentos a pessoas falecidas são verificados no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento desde 2017 por meio das tipologias: “pensionista falecido com remuneração”; e “servidor [bem como aposentado ou militar reformado] falecido recebendo remuneração”.
192. Conforme informações constantes da Tabela 7 e do Gráfico 10, o número de indícios de pagamentos a pessoas falecidas detectados nas folhas das organizações públicas federais se manteve estável entre os exercícios 2020-2022, observando-se redução média de 26,55% a cada ano nas ocorrências confirmadas dentre as esclarecidas no mesmo período.

Tabela 7 – Resultados dos indícios de pagamentos a falecidos no triênio 2020-2022

Indícios detectados				Ocorrências confirmadas				Indícios ainda em apuração			
2020	2021	2022	Total	2020	2021	2022	Total	2020	2021	2022	Total
2.347	2.343	2.307	6.997	618	512	328	1.458	229	231	511	971

Fonte: Elaboração própria com informações do Módulo Indícios do e-Pessoal (20/11/2023)

Gráfico 10 – Evolução dos indícios de pagamentos a falecidos de 2020 a 2022



Fonte: Diretoria de Auditoria de Pessoal (Diaup/AudPessoal - TCU)

193. Tendo em perspectiva apenas as ocorrências detectadas em 2023, houve 785 indícios de pagamentos a pessoas falecidas, dos quais, de acordo com respostas apresentadas para as ocorrências até 15/4/2024, 157 se confirmaram efetivas irregularidades cujas regularizações suprimiram pagamentos indevidos da ordem R\$ 1,21 milhão ao mês.
194. É importante registrar o fato de, além de melhorias no ambiente de controle, alterações nos critérios de identificação das situações passíveis de justificar pedido de esclarecimentos por refletirem possível pagamento indevido a pessoa falecida (somente as que persistiram em folha após o mês

subsequente ao do óbito) contribuíram para a expressiva redução no número de indícios desse tipo em 2023 em relação ao observado nos anos anteriores.

195. Ainda assim, a economia possível de ser alcançada com a sustação dos pagamentos indevidos nos demais 660 indícios identificados em 2023 alcançaria R\$ 4,3 milhões mensais caso as possíveis irregularidades se confirmem ao final das apurações.
196. Contudo, tendo em conta verificações adicionais junto à SGP/MGI e às unidades pagadoras feitas ao final deste acompanhamento, conclui-se que parcela expressiva dos indícios detectados em 2023, especialmente os de óbitos ocorridos em exercícios anteriores, podem refletir falsos positivos por falha na base de dados do Siae internalizada no LabContas do TCU.
197. Decerto, instada a se pronunciar sobre esses casos, a SGP/MGI, por meio da [Nota Informava SEI 4634/2024/MGI](#), emitida pela Diretoria de Soluções Digitais e Informações Gerenciais, reportou planilhas (peças 447-451) com informações extraídas do Siae indicando que a quase totalidade das ocorrências de falecidos em anos anteriores não tiveram pagamentos em 2023 em razão destes já terem sido suspensos por falta de prova de vida.
198. Diante dessa constatação, a par da colheita de esclarecimentos para cada indício detectado junto às organizações responsáveis pelos pagamentos, encontram-se em curso no 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento procedimentos para corrigir as falhas na internalização das bases das folhas do Siae a fim de mitigar o risco de outras situações semelhantes voltarem a ocorrer.
199. Por todo o exposto, malgrado a possibilidade de serem adotadas medidas para mitigar o risco de falhas semelhantes às apuradas voltarem a ocorrer, conclui-se que, em regra, os controles normativamente previstos para mitigar o risco de pagamentos a pessoas falecidas foram observados pelas organizações públicas fiscalizadas em todos os aspectos relevantes.
200. Nesse contexto, visando mitigar o risco de ocorrerem novos pagamentos a pessoas falecidas nas folhas das organizações federais em razão da falta de informações sobre os óbitos, ou de serem detectados indícios inconsistentes de pagamentos a pessoas falecidas, propõe-se:

200.1. Recomendar com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 (§§ 167, 174 e 177):

- a) ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob suas supervisões a: i) solicitarem bases de dados do Sirc conforme arts. 7º e 11 do Decreto 9.929, de 22/7/2019, para efetuarem verificações mediante cruzamentos com as bases de suas folhas, ou de adotarem solução semelhante à utilizada pelos Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª Região (MG) e da 4ª Região (RS), qual seja, utilizar aplicativo capaz de realizar consultas em série à base de dados do sistema da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), o denominado Robô i-Memorial; ii) registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046, de 9/10/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e iii) ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;
- b) ao Ministério da Defesa, que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob sua supervisão a: i) registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046, de 9/10/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e ii) ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;
- c) à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI),

que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar as organizações sob sua supervisão, ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

200.2. dar ciência à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que as situações descritas no Quadro 4 geram registros que comprometem a observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, a confiabilidade das informações, conforme exigido pela NBC T 16.5 (§§ 169 e 182);

Quadro 4 – Situações comprometedoras da confiabilidade dos registros feitos no Siape

Situação indesejável	Fonte
Orientação aos órgãos do Sipe para que promovam prova de vida ficta no Siape de beneficiários cujo pagamento em folha havia sido suspenso para, em seguida, efetivar a exclusão por óbito	Nota Informava SEI 4634/2024/MGI, de 1º/3/2024 (Peça 447)
Geração de folhas sem efeito financeiro, mas com rubricas de desconto, para servidores ou aposentados para os quais já têm o indicativo de óbito.	
Possível restabelecimento de pagamentos a falecidos “pelo próprio sistema” em razão de reforma administrativa no Siape.	Despacho 122/2024 DGEP/SGA/AGU, de 2/4/2024 (Peça 587)

200.3. tendo em conta competir à Corregedoria da Justiça do Estado do Maranhão orientar as serventias extrajudiciais sob sua jurisdição para o fiel cumprimento de seus deveres (art. 23, I, da Resolução-GP 3, de 24/1/2023), informar a este órgão que o registro de óbito de número 0050196, feito às folhas 90 do Livro 62, no Cartório de Registro da 3ª Zona de São Luís, indevidamente indicou o CPF 043.***.***-20, pertencente a Maria Vitoria Silva Lima, malgrado tenha assinalado como nome do falecido “LUZIA FILGUEIRAS SILVA”, fato que gerou indício de pagamento a pessoa falecida na folha da Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas Órgãos Extintos (Decipex/MGI) (§ 173).

201. Por fim, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de ser necessário monitorar as recomendações ora alvitadas nos próximos ciclos da FCP.

202.

VII. Mais de 40 mil dos indícios de irregularidades em folhas anteriores a 2023 que havia nas organizações alvos do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário foram esclarecidos

203. O [Acórdão 995/2023 - Plenário TCU](#), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, determinou a 38 organizações federais que informassem os resultados das apurações dos indícios de irregularidades detectados em suas folhas de pagamento em exercícios anteriores a 2023 que se encontravam pendentes de esclarecimentos conclusivos ao final do 8º ciclo da Fiscalização Contínua das Folhas de Pagamento (RACOM TC 007.802/2022-6), conforme prazos e condições apresentados no Quadro 12.

Quadro 12 – Prazos e condições do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário para o esclarecimento de indícios

Item	Prazo para cumprimento	Condição Parcial Mínima	Unidades Jurisdicionadas
9.1.1.1.	540 dias	Um terço em 180 dias	Comando da Aeronáutica (atos de pessoal)
9.1.1.2.	365 dias	Metade em 180 dias	Comando da Aeronáutica (exceto atos de pessoal)
9.1.2.	365 dias	30% em 180 dias	Comando do Exército
9.1.3.	Até 31/12/2024	Um terço em 180 dias	Decipex/MGI
9.1.4.	365 dias	Metade em 180 dias	Caixa, Marinha, INSS, Correios, UnB, Ministério da Agricultura, TRF-4, TRT-2, TRT-3, TRT-15, UFPB, UFPR e UFPI
9.1.5.	365 dias	Metade em 180 dias	Ministérios dos Transportes e Ministério de Portos e Aeroportos
9.1.6.	90 dias	-	Instituto Benjamim Constant, IFMG, IFRJ, TRT-5, TRF-5, UFAL e UFPel
9.1.7.	180 dias	-	Colégio Pedro II, Ebserh, FURG, IFBaiano, IFPE, Ministério da Ciência, UFBA, UFJF, UNIRIO e UFPA
9.1.8.	365 dias	Metade em 180 dias	Ministério da Saúde, UFRJ e UFF

Fonte: Elaboração própria com base no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário

204. Além dos prazos originalmente concedidos, os itens 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8 tiveram seus prazos prorrogados por diversos Acórdãos, conforme exposto no Quadro 13.

Quadro 13 – Prorrogações dos prazos concedidos no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário

Item	Acórdão TCU Plenário	Peça RACOM TC 007.802/2022-6	Prorrogação Concedida	Item Acórdão 995/2023	Término do Prazo	Vigência do Prazo
1	2033/2023	690	60 dias	9.1.6.	16/11/2023	Expirado
2	2430/2023	716	90 dias	9.1.6.	16/03/2024	Expirado
3	174/2024	765	60 dias	9.1.8.	16/03/2024	Expirado
4	491/2024	782	60 dias	9.1.7. e 9.1.8.	26/05/2024	Expirado
5	1096/2024	834	60 dias	9.1.7.	25/07/2024	Vigente

Fonte: Elaboração própria com base nos autos processuais do RACOM TC 007.802/2022-6

205. Tendo em vista que todas as organizações responsáveis foram notificadas das determinações do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário entre 16/6/2023 e 22/6/2023, o prazo para o cumprimento das metas estipuladas para serem cumpridas em 90 e em 180 dias se encerrou em 26/5/2024, exceto para as organizações listadas no item 9.1.7.
206. Por seu turno, tendo em conta o fato de ainda se encontrar em curso o prazo para o cumprimento de outras determinações do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, cujos prazos foram definidos em 365 dias ou até 31/12/2024, serão aqui analisadas apenas as determinações com prazos de conclusão (integral ou parcial) estabelecidos em 90 e em 180 dias.
207. Em relação à determinação dirigida ao Ministério de Portos e Aeroportos em conjunto com o Ministério dos Transportes, registre-se que os indícios pendentes do extinto Ministério da Infraestrutura, objeto da determinação constante do item 9.1.5. do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, foram integralmente transferidos no Módulo Indícios do e-Pessoal para a responsabilidade do Ministério dos Transportes em razão de os beneficiários das situações possivelmente irregulares passarem a fazer parte da folha desse órgão.
208. Por conseguinte, será proposto tornar insubsistente a determinação contida no item 9.1.5. do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário para o Ministério de Portos e Aeroportos.
209. Vale registrar que a verificação do cumprimento, ou não, das determinações foi feita mediante o cotejo entre as quantidades de indícios de exercícios anteriores a 2023 pendentes de esclarecimentos conclusivos em 6/3/2023 (data base do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário) e a situação apurada em 8/3/2024, conforme Apêndice H.
210. Nessa avaliação, sem prejuízo de as ocorrências remanescentes prosseguirem sendo objeto de acompanhamento no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, considerou-se que o esclarecimento de montante igual ou superior a 80% do total de indícios anteriores a 2023 pendentes na data em que proferida a decisão em monitoramento em cada organização permite considerar cumprida a determinação ante o adimplemento substancial do resultado esperado.
211. Desse modo, constatou-se nesse primeiro exame que 20 das 38 organizações tinham atingido as metas parciais ou finais para elas definidas no acórdão em exame (Apêndice H).
212. Registre-se o fato de as organizações que, de acordo com o exame preliminar, não tinham cumprido as metas definidas na referida decisão terem sido notificadas para se pronunciarem sobre o inadimplemento verificado, tanto em relação ao não cumprimento das determinações quanto sobre eventuais violações aos limites de tolerância estabelecidos para as variáveis acompanhadas.
213. Embora tenham reduzido o estoque de pendências na proporção preconizada, o Comando da Aeronáutica (Comaer), o Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex), e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) também foram instadas a prestar esclarecimento em razão de não terem observado os limites de tolerância definidos para as variáveis acompanhadas, em especial, por manterem quantidades expressivas de indícios detectados há mais de 24 meses sem esclarecimentos conclusivos ao final deste acompanhamento.
214. Em geral, as justificativas apresentadas pelas organizações notificadas [contemplaram](#): i) grande volume de indícios detectados nas tipologias de atos de pessoal não submetidos ao TCU para serem

apurados e esclarecidos; ii) carência de servidores capacitados em apuração de indícios de irregularidades em folhas de pagamento, e iii) outras questões organizacionais internas, tais como dificuldades para cadastramento de atos de pessoal antigos e estruturas administrativas descentralizadas com autonomia para a gestão de pessoas.

215. A par disso, [informaram](#) também as medidas adotadas e em curso para resolver as situações pendentes, inclusive mediante a apresentação de planos de ação específicos para o cumprimento das determinações do Acórdão 995/2023.

216. Posteriormente, a situação das organizações beneficiadas com prorrogações foi reavaliada com base nas informações existentes em 27/5/2024, conforme Quadro 14.

Quadro 14 – Avaliação das metas do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário após prorrogações

Item	Unidade Jurisdicionada	Esclarecimentos Realizados (8/3)	Esclarecimentos Realizados (27/5)	Cumprimento da Meta
9.1.6. (Meta: 100%)	IFMG	77%	83%	Sim (>80%)
	UFPeI	76%	88%	Sim (>80%)
	IBC	52%	64%	Não
	IFRJ	43%	47%	Não
	UFAL	35%	35%	Não
9.1.7. (Meta: 100%)	IFBaiano	60%	83%	Sim (>80%)
	IFPE	70%	72%	Não
	MCTI	33%	52%	Não
	UFBA	31%	34%	Não
	UFJF	41%	41%	Não
	UNIRIO	44%	54%	Não
	FURG	33%	33%	Não
9.1.8. (Meta: 50%)	UFF	39%	62%	Sim
	Min. da Saúde	38%	46%	Não

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Indícios do e-Pessoal (27/5/2024)

217. Malgrado não tenha sido beneficiado com as prorrogações concedidas, também se [apurou](#) que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região conseguiu esclarecer expressiva quantidade de indícios anteriores a 2023 no período compreendido entre o exame preliminar (8/3/2024) e 27/5/2024, o que permite considerar a determinação que lhe foi dirigida no item 9.1.4 do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, ainda que intempestivamente, totalmente cumprida.

218. Por conseguinte, considerando os indícios esclarecidos durante as prorrogações concedidas, outras quatro organizações lograram atender as determinações.

219. Sob uma perspectiva mais ampla, de acordo com a [apuração realizada](#) em 27/5/2024, 39,28 mil dos 56,67 mil indícios de irregularidades em folhas anteriores a 2023 que havia nas organizações alvos do acórdão monitorado foram esclarecidos, o que corresponde a 69,31% do total.

220. Disso [resultou](#), considerados os resultados alcançados até 29/5/2024, benefícios financeiros efetivos decorrentes da correção das irregularidades que se confirmaram nos indícios apurados de cerca de R\$ 24,03 milhões por mês.

221. Não obstante, estima-se que os indícios objetos das determinações do Acórdão 995/2023 ainda pendentes de esclarecimentos na referida data podem gerar, considerando a taxa histórica de confirmação das tipologias de fiscalização, benefício de R\$ 9,56 milhões mensais.

222. Assim, considerando as justificativas apresentadas (§ 214) bem como a demonstração por parte de algumas das organizações responsáveis de estarem sendo adotadas medidas para o completo esclarecimento dos indícios de irregularidades em folha anteriores a 2023 (§ 217), a significativa redução das ocorrências pendentes levada a efeito após o Acórdão 995/2023-TCU-Plenário (§ 219), bem como a ampliação do escopo deste acompanhamento em 2023 que elevou o número de indícios que demandam esclarecimentos (§§ 48-52), será proposto conceder até 31/12/2024 para a conclusão das determinações cujos prazos se encerraram.

223. Pelas mesmas razões, deixa-se de propor medidas para a responsabilização dos gestores das organizações que não cumpriram integralmente as metas previstas na referida decisão.

224. Decerto, conforme o [exame realizado](#), o cumprimento das determinações veiculadas no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário se deu conforme Quadro 15.

Quadro 15 – Cumprimento das determinações contidas no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário

Análise	Unidades Jurisdicionadas	Conclusão
Meta atingida	Caixa (9.1.4), TRF-4 (9.1.4), TRT-15 (9.1.4), TRT-2 (9.1.4), TRT-3 (9.1.4), TRF-5 (9.1.6) e TRT-5 (9.1.6)	Determinações integralmente cumpridas (13 UJ's)
Meta substancialmente atingida (>80%)	IFMG (9.1.6), UFPel (9.1.6), Colégio Pedro II (9.1.7), Ebserh (9.1.7), IFBaiano (9.1.7) e UFPA (9.1.7)	
Meta parcial atingida	Aeronáutica (9.1.1), Exército (9.1.2), Decipex (9.1.3), Correios (9.1.4), Marinha (9.1.4), Min. da Agricultura (9.1.4), UFPB (9.1.4), UFPR (9.1.4), Min. dos Transportes (9.1.5), UFF (9.1.8) e UFRJ (9.1.8)	Determinação em cumprimento e no prazo (11 UJ's)
Meta parcial não atingida com justificativas	INSS (9.1.4), UFPI (9.1.4), UnB (9.1.4) e Min. da Saúde (9.1.8)	Determinação em cumprimento e no prazo (4 UJ's)
Meta em cumprimento (Acórdão 1096/2024)	FURG (9.1.7), IFPE (9.1.7), MCTI (9.1.7), UFBA (9.1.7), UNIRIO (9.1.7) e UFJF (9.1.7)	Determinação em cumprimento e no prazo (6 UJ's)
Meta não atingida com justificativas	UFAL (9.1.6)	Determinação em cumprimento com prazo expirado (1 UJ) com a necessidade de conceder novo prazo
Meta não atingida sem terem apresentado justificativas	IBC (9.1.6) e IFRJ (9.1.6)	Determinação parcialmente cumprida (2 UJ's) com a necessidade de conceder novo prazo
Sem indícios alvos do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário	Ministério de Portos e Aeroportos (9.1.5)	Determinação insubsistente (1 UJ)

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Indícios do e-Pessoal (8/3/2024 e 27/5/2024)

225. Por fim, o acórdão que vier proferido nestes autos tanto deve ser juntado ao processo em que proferida a decisão monitorada quanto informado às 38 organizações federais responsáveis pelo seu cumprimento, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos.

226. Diante de todo o exposto, propõe-se, como resultado do monitoramento do **Acórdão 995/2023-Plenário**:

226.1. **considerar integralmente cumpridas** as determinações (§ 224): **a)** do item **9.1.4** pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15), pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2), pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3) e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4); **b)** do item **9.1.6** pela Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPel), pelo Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (TRT-5) e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5); e **c)** do item **9.1.7** pelo Colégio Pedro II (CP-II), pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), pelo Instituto Federal Baiano (IFBaiano) e pela Universidade Federal do Pará (UFPA);

226.2. **considerar em cumprimento e no prazo** as determinações (§ 224): **a)** dos itens **9.1.1.1** e **9.1.1.2**, pelo Comando da Aeronáutica (FAB); **b)** do item **9.1.2** pelo Comando do Exército (CEX); **c)** do item **9.1.3** pelo Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex/MGI); **d)** do item **9.1.4** pelo Comando da Marinha (CM), pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pela Fundação Universidade de Brasília (UnB), pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), **e)** do item **9.1.5** pelo Ministério dos Transportes (MT); **f)** do item **9.1.7** pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), pela Universidade Federal da Bahia



(UFBA) e pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); e g) do item 9.1.8 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pelo Ministério da Saúde (MS);

226.3. conceder **novo prazo** de até 31/12/2024 para cumprimento das determinações (§ 222) do item 9.1.6 pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), pelo Instituto Benjamin Constant (IBC) e pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ); e

228.4. **tornar insubsistente** a determinação (§§ 207-208) contida no item 9.1.5 para o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

227. Adicionalmente, propõe-se ainda (§ 225):

227.1. juntar cópias do relatório, do voto e do acórdão que deliberar sobre este acompanhamento RACOM TC 007.802/2022-6, processo em que foram proferidas as determinações monitoradas; e

227.2. informar às organizações federais responsáveis por atender às determinações monitoradas a respeito do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam as deliberações podem ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos.

VIII. Conclusão

228. Os exames realizados neste acompanhamento verificaram que os riscos decorrentes da falta de integração entre as bases de dados relacionados às folhas de pagamento das organizações públicas persistiram ao longo de 2023, mas podem ser mitigados tanto mediante melhorias na gestão dos cadastros dos beneficiários quanto com a adoção de estratégias de baixo custo para utilizar os dados disponíveis (Seções IV e V, do [relatório parcial](#) e Seção VI deste relatório).

229. Por outro lado, os resultados apurados também indicaram haver dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário pagos por diversas das organizações acompanhadas, bem como que mais 79,7 mil indícios de irregularidades em folha não receberam esclarecimentos conclusivos por parte das organizações responsáveis e que 290 das 855 organizações fiscalizadas (33,9%) violaram ao menos um dos limites de tolerância adotados para as variáveis acompanhadas (Seção III do [relatório parcial](#) e Seções III, IV e VII deste relatório).

230. Ao final, os procedimentos aplicados para responder as [questões de auditoria](#) permitiram concluir que:

a) **Questão 1** – *Irregularidades corrigidas em 2023 geraram economia estimada de R\$ 38,7 milhões mensais* (Seção III); *79,7 mil indícios de irregularidades detectados em 2023 e em exercícios anteriores pendentes de esclarecimentos conclusivos* (Seção IV); *Falta de informações indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal* (Seção IV, do [relatório parcial](#));

b) **Questão 2** – *Cruzamentos de dados dos óbitos e aperfeiçoamentos nos registros efetuados nos sistemas de gestão das folhas podem aumentar a eficácia de controles sobre pagamentos a falecidos* (Seção VI); *irregularidades em folha que envolvem mais de um vínculo público ocorrem em patamar elevado em 2023 apesar do permanente acompanhamento do TCU* (Seção V, do [relatório parcial](#));

c) **Questão 3** - *Dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário eleva indevidamente pagamentos em 1/9 do subsídio dos beneficiários* (Seção III do [relatório parcial](#)); *Complexidade das regras de acumulação de pensões militares em razão da sucessão e da combinação de normas no tempo pode levar a pagamentos de benefícios ilicitamente acumulados ou em valores acima do devido* (Seção V); e

d) **Questão 4** - *Mais 40 mil dos indícios de irregularidades em folhas anteriores a 2023 que havia nas organizações alvos do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário foram esclarecidos* (Seção VII).

231. Entre os benefícios proporcionados por esta fiscalização cabe destacar o fato de ela ter induzido as organizações responsáveis a adotarem medidas idôneas à correção de 8,3 mil irregularidades detectadas em 2023 e 1,83 mil detectadas em ciclos anteriores da FCP que propiciaram cerca de R\$ 38,7 milhões ao mês de economia aos cofres públicos (§§ 34-35), bem como a resolução de outras 17,9 mil situações irregulares para as quais não foi possível associar benefício financeiro direto (§ 36).

232. Além disso, espera-se que a adoção das medidas propostas neste relatório induza: (i) o esclarecimento de 7,31 mil indícios de irregularidades em folha; (ii) a redução de entendimentos divergentes sobre a acumulação de pensões militares com outros benefícios, bem como, (iii) a quantidade de indícios de pagamentos a pessoas falecidas detectados nas folhas das organizações federais.

IX. Propostas de encaminhamento

233. Considerando (i) o expressivo número de indícios de pensões militares acumuladas com mais de um outro benefício pendentes de esclarecimentos (mais de 9,9 mil) e de pensões militares instituídas após a vigência da EC 103/2019 percebidas em conjunto com outros benefícios (7,5 mil); (ii) interpretações divergentes sobre o alcance das disposições contidas no art. 31 da MP 2.215-10/2001 levarem os comandos militares a admitir dupla acumulação de pensões militares sem respaldo legal; (iii) o risco de interpretações divergentes sobre a aplicabilidade e o alcance das disposições contidas no art. 24 da EC 103/2019 levarem à prática de atos de concessões ilegais; bem como (vi) o dever de o TCU de uniformizar sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC c/c art. 926 do RI/TCU), submetem-se os autos a consideração superior, propondo-se, na forma do art. 16, V, do RI/TCU, inclusive quanto à necessidade de quórum qualificado, que as seguintes teses sejam fixadas como entendimentos do TCU no tema:

233.1. De acordo com a redação original do art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, pensões militares instituídas antes da vigência da MP 2.215-10 (1º/9/2001) podem ser recebidas em conjunto com outra pensão militar também anterior a esse marco, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma;

233.2. A opção pelo recolhimento da contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001, por se voltar à manutenção “dos benefícios previstos na Lei nº 3.765, de 1960, até 29 de dezembro de 2000” e não à regra de acumulação, não torna possível aos beneficiários de pensões militares instituídas na vigência da referida Medida Provisória (a partir de 1º/9/2001) acumular duas pensões militares;

233.3. Na esteira das orientações contidas no Acórdão 3231/2022-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e de Precedentes do STF, a exemplo do decidido no RE 1.264.122/RJ, rel. Min. Edson Fachin, admite-se a tríple acumulacão de vínculos públicos sempre que a pensão militar instituída antes da publicação da EC 103/2019 (13/11/2019) for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário(a) da pensão militar na forma da Constituição;

233.4. Conforme art. 24, §§ 1º e 4º da EC 103/2019 e art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, sempre que pensão militar instituída antes ou depois da EC 103/2019 for percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro falecido a partir desta data, além das restrições do art. 29, II, da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime), é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte do outro, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103;

233.5. Pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/190 e a partir da publicação da EC 103/2019 (13/11/2019) podem:

233.5.1. Ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103; **ou**

233.5.2. Ser acumuladas com apenas uma pensão de outro regime que, se não for pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019 (item 233.4), não se sujeitam às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo; **ou ainda**

233.5.3. Ser acumuladas tanto com vencimentos de cargo público quanto com proventos de reforma também não se sujeitando às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo;

233.6. Tendo em conta o art. 37, XI, da Constituição, bem como a orientação do Supremo Tribunal Federal firmada em sede de repercussão geral (RE 602584, Tema 359), o conjunto de benefícios acumulados com pensões militares instituídas antes ou depois da EC 103/2019, exceto pensões de qualquer tipo instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório;

234. Na oportunidade também se propõe:

234.1. Com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar:

234.1.1. ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Fundação Nacional de Saúde, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao Instituto Federal da Bahia e às Universidades Federais de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Sul, de Viçosa e Rural do Rio de Janeiro que, até 31/12/2024, informe no Módulo Indícios do e-Pessoal os resultados das apurações de **todos** os indícios de irregularidades detectados até dezembro de 2023 pendentes de esclarecimentos conclusivos, sem prejuízo da observância dos limites de tolerância estabelecidos para as variáveis acompanhadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;



234.1.2. Aos Comandos Militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, que, no prazo de sessenta dias, orientem seus órgãos competentes a adotarem as teses descritas no § 233 acerca das regras de acumulação de pensões militares previstas no art. 29 da Lei 3.765/1960 e no art. 24 da EC 103/2019, bem como revejam quaisquer orientações normativas que tenham editado em sentido contrário;

234.2. Com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar:

234.2.1. Ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob suas supervisões a: i) solicitarem bases de dados do Sirc conforme arts. 7º e 11 do Decreto 9.929, de 22/7/2019, para efetuarem verificações mediante cruzamentos com as bases de suas folhas, ou de adotarem solução semelhante à utilizada pelos Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª Região (MG) e da 4ª Região (RS), qual seja, utilizar aplicativo capaz de realizar consultas em série à base de dados do sistema da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), o denominado Robô i-Memorial; ii) registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046, de 9/10/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e iii) ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

234.2.2. ao Ministério da Defesa, que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob sua supervisão a: i) registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046, de 9/10/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e ii) ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

234.2.3. à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar as organizações sob sua supervisão, ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

234.3. com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência**:

234.3.1. Ao Ministério Público Militar de que o envio de suas folhas de pagamento ao TCU após o fim do mês subsequente ao que se referem, como verificado em mais de três oportunidades em 2023, ultrapassou o prazo máximo definido no âmbito do acompanhamento realizado por meio do RACOM TC 008.134/2023-5, nos termos do Comunicado Diaup/Sefip 1/2023, de 2/5/2023;

234.3.2. À Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (CONJUR-MD/CGU/AGU), de que, conforme precedentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.719/2024-TCU- Segunda Câmara, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz, e 10.932/2023-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, a orientação contida no Parecer 775/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU no sentido de ser possível a percepção conjunta de duas pensões militares pelos beneficiários de instituidores militares que optaram por recolher a contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001 não encontra guarida no referido dispositivo que tratou apenas da manutenção do direito aos benefícios previstos na Lei 3.765/1960 até 29/12/2000, sem alcançar regras de acumulação;

234.3.3. À Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), de que as situações a seguir podem gerar registros que comprometem a observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, a confiabilidade das informações, conforme



exigido pela NBC T 16.5: i) Orientação aos órgãos do Sipec para que promovam prova de vida ficta no Siape de beneficiários cujo pagamento em folha havia sido suspenso para, em seguida, efetivar a exclusão por óbito e geração de folhas sem efeito financeiro, mas com rubricas de desconto, para servidores ou aposentados para os quais já têm o indicativo de óbito, como reportado na Nota Informava SEI 4634/2024/MGI, de 1º/3/2024; e ii) Possível restabelecimento de pagamentos a falecidos “pelo próprio sistema” em razão de reforma administrativa no Siape, conforme informado pela Advocacia-Geral da União no Despacho 122/2024 DGEP/SGA/AGU, de 2/4/2024;

234.4. Considerar, como resultado do monitoramento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário:

234.4.1. **integralmente cumpridas** as determinações:

235.4.1.1. do item **9.1.4** pela Caixa Econômica Federal, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região;

234.4.1.2. do item **9.1.6** pela Fundação Universidade Federal de Pelotas, pelo Instituto Federal de Minas Gerais, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região; 234.4.1.3. do item **9.1.7** pelo Colégio Pedro II, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, pelo Instituto Federal Baiano e pela Universidade Federal do Pará;

234.4.2. **em cumprimento e no prazo** as determinações:

234.4.2.1. dos itens **9.1.1.1** e **9.1.1.2** pelo Comando da Aeronáutica;

234.4.2.2. do item **9.1.2** pelo Comando do Exército;

234.4.2.3. do item **9.1.3** pelo Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos;

234.4.2.4. do item **9.1.4** pelo Comando da Marinha, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, pela Universidade Federal da Paraíba, pela Universidade Federal do Paraná, pela Fundação Universidade de Brasília, pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pela Universidade Federal do Piauí,

234.4.2.5. do item **9.1.5** pelo Ministério dos Transportes;

234.4.2.6. do item **9.1.7** pelo Instituto Federal de Pernambuco, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pela Universidade Federal do Rio Grande, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, pela Universidade Federal da Bahia e pela Universidade Federal de Juiz de Fora; e

234.4.2.7. do item **9.1.8** pela Universidade Federal Fluminense, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pelo Ministério da Saúde;

234.5. **conceder novo prazo** de até 31/12/2024 para cumprimento das determinações do item **9.1.6** pela Universidade Federal de Alagoas, pelo Instituto Benjamin Constant e pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro; e

234.6. **tornar insubsistente** a determinação contida no item **9.1.5** para o Ministério de Portos e Aeroportos.

234.7. 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 orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado-TCU) a:

234.7.1. manter e aprimorar a fiscalização contínua das folhas de pagamento das organizações federais e distritais acompanhadas;

234.7.2. repassar, às unidades técnicas do TCU responsáveis pela certificação das gestões dos responsáveis pelas contas do Instituto Nacional do Seguro Social e do Ministério da Saúde, informações sobre o desempenho insatisfatório dessas UPC's no exercício de 2023 sobre a gestão dos indícios de irregularidades verificados em suas folhas de pagamento;

234.7.3. monitorar as recomendações propostas no item 234.2 nos próximos ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

234.8. Tendo em conta competir à Corregedoria da Justiça do Estado do Maranhão orientar as serventias extrajudiciais sob sua jurisdição para o fiel cumprimento de seus deveres (art. 23, I, da Resolução-GP 3, de 24/1/2023), informar a este órgão que o registro de óbito de número 0050196, feito às folhas 90 do Livro 62, no Cartório de Registro da 3ª Zona de São Luís, indevidamente indicou o CPF 043.***.***-20, pertencente a Maria Vitoria Silva Lima, malgrado tenha assinalado como nome do falecido “LUZIA FILGUEIRAS SILVA”, fato que gerou indício de pagamento a pessoa falecida na folha da Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas Órgãos Extintos (Decipex/MGI);

234.9. Dar conhecimento do acórdão que vier a ser proferido, 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, às seguintes organizações: Comando da Aeronáutica; Comando do Exército; Comando da Marinha; Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Instituto Federal Baiano; Instituto Federal de Minas Gerais; Instituto Federal de Pernambuco; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Saúde; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Piauí; Universidade Federal do Rio de Janeiro; e, Universidade Federal do Rio Grande;

234.10. juntar cópias do relatório, do voto e do acórdão que deliberar sobre este acompanhamento ao RACOM TC 007.802/2022-6, processo em que foram proferidas as determinações monitoradas.

2. Em pronunciamento complementar, o Auditor-Chefe da AudPessoal retificou o posicionamento anterior, nos termos da manifestação a seguir (peça 823):

1. Sr. Relator: em que pese esta Unidade Técnica tenha se manifestado de acordo ([Peça 800](#)) com as propostas formuladas pela equipe de fiscalização no relatório conclusivo, as quais contaram com a anuência do titular da Diaup ([Peça 799](#)), em face de reflexões desenvolvidas no bojo de outras ações de controle e após a submissão do processo à apreciação do Sr. Relator, verificou-se a necessidade de ressalvar divergência de entendimento quanto à proposta detalhada no título V.VI e subitem 233.5.1 do relatório à [Peça 798](#), especificamente no que tange à fórmula do cálculo dos redutores previstos no art. 24 da EC 103/2019, conforme será explicado a seguir.
2. Como destacado pela equipe de fiscalização no Quadro 7 do referido relatório ([peça 798, p. 29](#)), foi proposto considerar que pensão militar instituída sob a égide da EC 103/2019 acumulada com aposentadorias, conforme previsto no Art. 24, §§ 1º, III, e 2º, da EC 103/2019:
Pode ser recebida em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral apenas do mais vantajoso. Do somatório dos demais, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário-mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; 20% entre 3 e 4 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.
3. Desse modo, sempre que houver mais de uma aposentadoria acumulada com a pensão militar, além do recebimento integral do benefício mais vantajoso, o(a) beneficiário(a) faria jus a uma parte de cada um dos demais, mas com cada faixa de recebimento prevista no art. 24, § 2º, da EC 13/2019 sendo contabilizada apenas uma vez sobre o conjunto dos proventos.
4. Refletindo sobre a aplicação do referido dispositivo no bojo de outras ações de controle em curso nesta Unidade Técnica, as equipes responsáveis concluíram que as faixas de recebimento devem incidir sobre cada um dos demais benefícios e não sobre o conjunto deles.
5. Decerto, de acordo com art. 24, § 2º, da EC 13/2019:
Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas [destacou-se]:
I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;
II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;
III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e
IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.
6. Ao ver dessa Unidade Técnica, as expressões “de uma parte de cada um” e “apurada cumulativamente”, devem ser entendidas no sentido de assegurar que o(a) beneficiário(a) tenha direito a

receber todos os benefícios a que faz jus, ainda que com valor reduzido, além daquele que lhe é mais vantajoso, ao qual não se aplicam os redutores.

7. Por sua vez, a proposta original, ainda referendada pela Diaup, teve como premissa que cada faixa de recebimento só incide uma vez, de modo que o beneficiário poderia vir a ter direito ao recebimento de apenas 10% de todo um segundo benefício acumulado caso o outro, também sujeito aos redutores, fosse igual ou superior a quatro salários-mínimos.
8. Ilustrando os impactos das diferentes interpretações, o Quadro 1 apresenta os resultados dos cálculos dos redutores previstos no art. 24, § 2º, da EC 103/2019 sobre combinação hipotética de benefícios (pensão militar + duas aposentadorias) considerando os dois cenários: o original, que consta da [Peça 798 e o novo entendimento desta Unidade Técnica](#).

Quadro 1 – Diferenças no cálculo dos redutores previstos no art. 24, § 2º, da EC 103/2019

Benefício	Valor (R\$)	Componente	Proposta original	Proposta ajustada
1	5.000,00	Benefício mais vantajoso	5.000,00	5.000,00
2	7.060,00	Até 1 salário-mínimo (100%)	1.412,00	1.412,00
		Entre 1 e 2 salários-mínimos (60%)	847,20	847,20
		Entre 2 e 3 salários-mínimos (40%)	564,80	564,80
		Entre 2 e 3 salários-mínimos (20%)	282,40	282,40
		Acima de 4 salários-mínimos (10%)	141,20	141,20
3	2.824,00	Até 1 salário-mínimo (100%)	-	1.412,00
		Entre 1 e 2 salários-mínimos (60%)	-	847,20
		Acima de 4 salários-mínimos (10%)	282,40	-
Total a ser recebido pelo(a) beneficiário(a)			8.530,00	10.506,80

9. Como se observa do quadro acima, o cálculo efetuado conforme a proposta original desta UT levaria o(a) beneficiário(a) a receber, no caso do terceiro benefício, apenas 10% de R\$ 2.824,00. Isso ocorreria porque ao somar os benefícios 2 e 3, o valor obtido ultrapassaria os quatro salários-mínimos. Com o entendimento que agora se apresenta os cálculos dos redutores por faixas é feito, individualmente, para cada benefício.
10. Além de se mostrar, a nosso ver, o entendimento mais assertivo, a proposta original padecia de uma inviabilidade prática de ser aplicada, tendo em vista que os benefícios são pagos por organizações diferentes, o que inviabilizaria o cálculo prévio do somatório mensal antes de aplicar os limites. Da forma que se propõe, cada organização consegue efetuar o cálculo dos redutores, sem ter que computar valores pagos pelas outras.
11. Em suma, registra-se a discordância desta Unidade Técnica sobre as análises e propostas formuladas no relatório à [Peça 798](#) que propõem a aplicação dos redutores previstos no art. 24, § 2º, da EC 103/2019 sobre o conjunto dos proventos recebidos em mais de um benefício, como sugerido nos §§ 150, 157 e Quadro 7 do referido documento.
12. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.
13. Deste modo, submeto a matéria ao Gabinete do Sr. Relator com proposta de que a Corte fixe a tese de que pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019 podem ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019. (§ 233.5.1.)

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do Relatório de Acompanhamento referente à Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento – Nono Ciclo (jan/2023 a dez/2023), objetivando acompanhar as transações relacionadas às folhas de organizações da Administração Pública Federal, com o intuito de, em resumo: (a) avaliar a atuação das organizações federais sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento por meio de cruzamentos de bases de dados; (b) mitigar riscos associados à

ocorrência de irregularidades; e (c) verificar o cumprimento do Acórdão 995/2023 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

2. Consoante registrado no relatório da equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal - AudPessoal, a qual louvo pela qualidade e percuciência da ação de controle realizada, com excepcional detalhamento quanto à verificação de falhas e situações passíveis de correção no âmbito da Administração Pública, a fiscalização contou com a cooperação de 18 (dezoito) órgãos de controle de outras esferas de governo, tendo sido acompanhadas as gestões de 852 (oitocentos e cinquenta e duas) organizações públicas federais e três distritais sobre indícios de irregularidades detectados em suas folhas de pagamento, utilizando-se cruzamentos de bases de dados em 2023. A seguir, o perfil das organizações acompanhadas:



3. A modalidade de fiscalização contínua vem sendo realizada pelo TCU desde 2015 e visa a *“induzir tanto a apuração e o esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados quanto a implementação de melhorias na gestão das folhas de pagamento”*.

4. Foram examinadas diversas questões, em especial relacionadas a acumulações de cargos, aposentadorias e pensões; ao teto remuneratório e ao cálculo dos proventos pagos aos beneficiários do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), merecendo especial destaque neste Voto os diversos quadros e gráficos exemplificativos do acompanhamento realizado, as tipologias de irregularidades identificadas, ações propostas, medidas saneadoras já implementadas ou em execução, e demais informações pormenorizadas produzidas pela unidade instrutiva.

5. O trabalho foi conduzido de conformidade com as normas e técnicas de auditoria desta Corte de Contas e a metodologia utilizada na fiscalização buscou induzir as organizações responsáveis pelas folhas de pagamento a apurar e fazer cessar possíveis violações às normas de regência.

6. Ressalto, do Relatório produzido, a questão referente à acumulação das pensões militares, dada a complexidade das normas sobre o tema, principalmente em razão da miríade de sucessivas alterações produzidas pelo legislador, e a proposta parcial, retificada posteriormente pelo titular da AudPessoal, referente à fórmula de cálculo dos redutores previstos no art. 24 da EC 103/2019, no sentido de que *“pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019 podem ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019.”* (destaque do original).

7. Nesse ínterim, manifesto desde já concordância com a posição final defendida pelo Sr. Auditor-Chefe da AudPessoal, reproduzida no relatório precedente e no item anterior, pelos fundamentos ali esposados, os quais, no meu entender, encerram de modo adequado a questão sobre o recebimento integral do benefício mais vantajoso e uma parte de cada um dos demais benefícios, no tocante às pensões militares instituídas conforme a Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da EC 103/2019.

8. Prosseguindo, também foi realizado monitoramento das deliberações proferidas no ciclo anterior de fiscalização contínua de folhas de pagamento e, como limitação às verificações realizadas sobre acumulações ilícitas de cargos públicos, foi registrada a ausência de informações detalhadas sobre remunerações, com referência aos conselhos profissionais e dezessete estatais, constituindo a maior parte das organizações fiscalizadas (63%), eis que o acompanhamento, nesse particular, foi efetuado com base nos dados declarados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

9. A unidade técnica registrou ainda que foi oportunizada “aos gestores das organizações fiscalizadas que concentravam maior número de pendências ao final do acompanhamento, e aos órgãos alvo das propostas de determinações, de recomendações ou de ciência de prática irregular, a apresentação de comentários sobre as situações encontradas e possíveis medidas corretivas, cujas manifestações foram devidamente consideradas.”

10. Em conclusão, a equipe de fiscalização propôs uma série de medidas com vistas ao esclarecimento de 7,31 mil indícios de irregularidades em folha, à redução de entendimentos divergentes sobre a acumulação de pensões militares com outros benefícios, bem como acerca da quantidade de indícios de pagamentos a pessoas falecidas.

11. Foi registrado no relatório o arranjo administrativo, relativamente à centralização da gestão de aposentadorias e pensões (com novas medidas suspensas até 31/12/2024), a refletir as modificações recentes na estrutura do Governo Federal.

12. Nesse passo, restou consignado pela equipe que os possíveis impactos das medidas de centralização serão objeto de acompanhamento no próximo ciclo da fiscalização contínua.

13. O quadro a seguir, elaborado pela unidade instrutiva, exemplifica as instâncias supervisoras ou de controle, e respectivas competências quanto ao objeto da fiscalização e para as quais foram endereçadas, em resumo, diversas determinações e recomendações, ao final da auditoria:

Principais órgãos com atribuições de supervisão sobre a gestão das folhas de pagamento

Órgão	Competências
Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI (SGP/MGI) - Órgão Central do Sipec	Normativa e orientadora em matéria de pessoal civil; acompanhamento das folhas de pagamento de organizações do Sipec e de estatais dependentes por meio de controle sistêmico e da administração de cadastro de pessoal.
Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social (SRPC/MPS)	Propor normas gerais sobre regimes próprios de previdência social dos servidores (RPPS); e, b) orientar, acompanhar e supervisionar os RPPS da União, DF, estados e municípios.
Conselho Nacional de Justiça	Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive mediante a expedição de atos regulamentares ou recomendações.
Conselho Nacional do Ministério Público	Controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive mediante a expedição de regulamentos ou recomendações.
Secretaria de Coordenação e Gov. das Empresas Estatais	Propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de gestão de pessoas.

do MGI (Sest/MGI)

14. Nesse ponto, adianto desde já minha concordância com as análises e as conclusões lançadas no relatório do acompanhamento (peça 798), com o já mencionado ajuste adicional sugerido pelo titular da AudPessoal (peça 823), cujos fundamentos incorporo como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações adicionais, bem como de proceder a singelos aperfeiçoamentos na redação das propostas lançadas no trabalho de fiscalização, com vistas a conferir maior clareza aos temas versados nos autos e aos encaminhamentos propostos.

15. Peço vênias apenas para divergir de item específico, que será tratado na parte final do voto, versando sobre a proposta a seguir transcrita, da unidade técnica, que tratou da controvérsia em torno da possibilidade ou não da acumulação de duas pensões militares em situação específica, e para o qual há posicionamentos do Ministério da Defesa e da Advocacia-Geral da União divergentes do entendimento lançado pela equipe da fiscalização, ademais de a referida questão ter sido suficientemente esclarecida, no meu sentir, nos memoriais elaborados pelo Exmo. Ministro de Estado da Defesa, os quais foram previamente distribuídos aos nobres pares, para análise e ciência:

233.2. A opção pelo recolhimento da contribuição especial prevista no art. 31 da MP 2.215-10/2001, por se voltar à manutenção “dos benefícios previstos na Lei nº 3.765, de 1960, até 29 de dezembro de 2000” e não à regra de acumulação, não torna possível aos beneficiários de pensões militares instituídas na vigência da referida Medida Provisória (a partir de 1º/9/2001) acumular duas pensões militares;

16. Referido tema foi abordado no item “**V. Complexidade das regras de acumulação de pensões militares em razão da sucessão e da combinação de normas no tempo pode levar a pagamentos de benefícios ilicitamente acumulados ou em valores acima do devido.**”

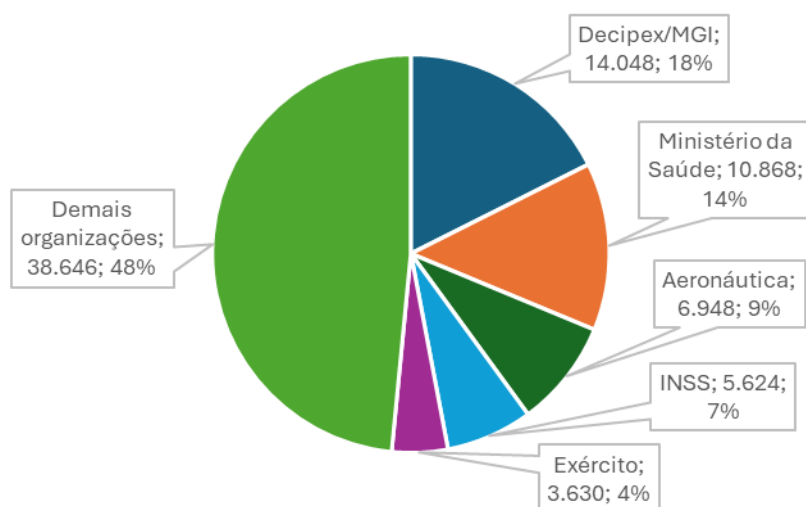
17. No curso dos trabalhos, a equipe da unidade técnica especializada também destacou diversos indícios de irregularidades detectados antes de 2023 e em 2023. Parte deles, por exemplo, com ocorrências resolvidas, a par do envio de mensagens eletrônicas aos gestores orientando a adoção de medidas saneadoras, passando a gerar economia estimada de R\$ 38,7 milhões mensais, conforme o gráfico a seguir:



18. Foi ainda destacado que, no decorrer do acompanhamento, 17,9 mil situações de tipologia de irregularidades foram resolvidas. Porém, não foi possível associar benefício financeiro direto.

19. De acordo com a equipe, 79,8 mil indícios, dentre os quais 29,8 mil detectados antes de 2023, não receberam esclarecimentos conclusivos, demandando o prosseguimento da ação de controle, em ciclo subsequente da presente fiscalização, a cargo da AudPessoal, de modo a manter e a aprimorar a fiscalização contínua das folhas de pagamento.

20. Nesse contexto, foi apurado, ao final do acompanhamento, que 368 das 855 organizações avaliadas (43%) mantinham os 79,8 mil indícios de irregularidades em folha pendentes de esclarecimentos conclusivos, com pouco mais da metade das ocorrências de responsabilidade de cinco organizações, consoante detalhado a seguir, ademais de se destacarem, dentre as ocorrências não esclarecidas, as acumulações ilícitas e as “falhas na gestão de atos de pessoal que envolvem desde pagamentos mantidos em folha sem que o respectivo ato de concessão ou de admissão tenha sido submetido ao TCU no prazo regulamentar, até situações em que a Corte já considerou os respectivos atos enviados no e-Pessoal ilegais ou ineptos”:



21. De se destacar, também, do relatório produzido, que, das 368 organizações acompanhadas com indícios pendentes, 86 (23,4%) não prestaram nenhum esclarecimento ao longo da fiscalização.

22. Consoante minuciosamente descrito no relatório precedente, acerca do benefício financeiro mensal estimado com a apuração dos indícios objeto de proposta de determinações à onze unidades jurisdicionadas que concentram maior número de pendências relacionadas aos tipos de irregularidades (acompanhados antes da ampliação do escopo promovida na presente fiscalização, e que não foram objeto de determinação no Acórdão 995/2023 – Plenário), remanesce o potencial de se induzir o esclarecimento de 7,31 mil indícios pendentes e de por termo a despesas indevidas, que totalizam R\$ 5,2 milhões ao mês, conforme detalhado a seguir:

Tipos de irregularidades	Indícios Pendentes	Benefício Estimado (R\$)
Aposentadoria/reforma cujo ato de concessão foi considerado ilegal ou inepto	733	3.271.879,42
Servidor/empregado cujo ato de admissão foi considerado ilegal ou inepto	54	539.851,90
Inobservância do teto por pensionistas que possuem outro vínculo público	116	321.558,01
Pensionista mantido em folha de pagamento com ato ilegal/inepto	137	275.963,98
Acumulação irregular de cargos	627	257.778,09
Pensionista falecido com remuneração	80	254.205,68
Dedicação exclusiva desrespeitada	319	94.168,65
Pensionista em união estável enquadrada como filha maior solteira	59	90.214,89
Servidor falecido recebendo remuneração	26	60.631,42
Auxílio alimentação pago em duplicidade	111	20.713,63
Pensionista enquadrada como filha maior solteira ocupando cargo público	59	20.472,29

Outras irregularidades com benefício financeiro	127	20.882,31
Irregularidades de atos de pessoal sem benefício financeiro	4.864	0,00
Total	7.312	R\$ 5.228.320,28
.....		

23. Relativamente às organizações com expressivo acervo de indícios não esclarecidos, que não são alvo de determinações, e a necessidade de se mitigar o risco de atrasos no envio de dados das folhas de pagamento, **reputo de elevada importância a proposta de endereçamento**, aos diversos jurisdicionados, que, até 31/12/2024, **informem no Módulo Indícios do e-Pessoal os resultados das apurações de todos os indícios de irregularidades detectados até dezembro de 2023 pendentes de esclarecimentos conclusivos.**

24. De mais a mais, a respeito dos cenários referentes às pensões militares recebidas em conjunto com outros benefícios, a unidade técnica trouxe o elucidativo quadro a seguir, bem como diversos exemplos jurisprudenciais (STF, TRF e do próprio TCU), a embasar o endereçamento de propostas para a solução das controvérsias debatidas nos autos, em especial a referente à acumulação tripla do benefício de pensão com proventos de aposentadoria, assim como outros arranjos de recebimentos fundados cada qual em situações normativa e temporal específicas:

Item	Descrição
1	Pensões militares instituídas antes da Medida Provisória 2.215-10/2001. De acordo com consulta às folhas dos comandos militares de dezembro de 2023, estes benefícios, cujas possibilidades de acumulações ainda correspondem às previstas na redação original do art. 29 da Lei 3.765/1960, somavam mais de 111 mil.
2	Pensões militares instituídas após Medida Provisória 2.215-10/2001, inclusive quanto à possibilidade de dupla acumulação destes benefícios.
3	Pensões militares instituídas antes da EC 103 percebidas em conjunto com pensão por morte de cônjuge ou companheiro falecido sob a égide dessa emenda. Cruzamento das bases de dados disponíveis no TCU em 6/3/2024 detectou a existência de mais de 7,5 mil pensões militares acumuladas com pensões de outros regimes instituídas na vigência da EC 103.
4	Pensões militares instituídas após a EC 103. De acordo com as bases de dados disponíveis no TCU em 6/3/2024, há cerca de 24,9 mil desses benefícios.

25. Destaco ainda, por pertinente, do exame quanto ao quadro acima disposto, o registro da AudPessoal com referência às pensões militares instituídas até o advento da MP 2.215-10/2001 e seu entendimento quanto aos temas ali descritos, com o qual manifesto integral concordância, **exceto, como já anotado no início do voto**, relativamente à possibilidade, **que entendo correta no exercício da exegese jurídica, de permissão da acumulação de duas pensões militares para quem optou pelo pagamento do adicional de 1,5% definido pelo legislador à época:**

105. Decerto, dispensando o exame da legislação infraconstitucional, a jurisprudência do STF assenta não haver impedimento à tripla acumulação quando esta envolver proventos de aposentadorias ou vencimentos percebidos pelo pensionista militar na forma da Constituição.

106. Nesse sentido foram as decisões proferidas no ARE 1.117.555 AgR, ministro Luiz Fux; no RE 1.264.122 AgR, ministro Edson Fachin; no RE 1.378.723, ministro André Mendonça; no ARE 1.382.988, ministra Cármen Lúcia; e no ARE 1.386.544, ministra Rosa Weber.

107. Além disso, **análise da evolução legislativa**, é possível extrair da redação original do art. 29 da Lei 3.765/1960 interpretação de que nela também não estaria vedada a acumulação com mais de uma aposentadoria/vencimentos percebidos por pensionista militar.

108. Assim sendo, não se vislumbra qualquer óbice à aplicação das diretrizes veiculadas no Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara às pensões militares instituídas ao tempo em que vigente o art. 29 da Lei 3.765/1960 em sua redação original.

109. Por sua vez, como o art. 29 da Lei 3.765/1960 em sua redação original admitia a acumulação de duas pensões militares caso não acumuladas com outros benefícios ou vencimentos, esta possibilidade remanesce para as situações consolidadas até a vigência da MP 2.215-10/2001.
110. Vale frisar, contudo, que a nova orientação firmada a partir do Acórdão 3.231/2022-TCU-Primeira Câmara não alcança os casos de dupla acumulação de pensões militares visto que a percepção conjunta com vencimentos ou com proventos de aposentadorias sempre foi restrita às situações que não envolviam uma única pensão militar.
111. Em outras palavras, o beneficiário de duas pensões militares não pode perceber aposentadoria ou vencimentos, ainda que decorrentes de cargos acumuláveis.
112. Isso porque, mesmo antes da inovação legislativa operada pela MP 2.215-10/2001, apenas era admitida a acumulação “de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria ou pensão de um único cargo civil” [Grifei] (art. 29, “b”, da Lei 3.765/1960, na redação original).

26. Dos vários entendimentos esposados pela equipe da AudPessoal, no tocante às diversas situações abordadas no acompanhamento, relativamente às pensões militares, antes e após o advento da EC 103/2019, trago os quadros a seguir, com ajustes, eis que excetuando, mais uma vez, a questão defendida pela UT sobre a admissão de percepção de uma única pensão militar instituída sob a Lei 3.765/1960 e após as regras trazidas pela MP 2.215-10:

Limites para pensões militares anteriores à EC 103/2019

Pensão militar instituída sob a Lei 3.765/1960	Limites	Fundamentos legais, normativos e jurisprudenciais
Antes da vigência da MP 2.215-10 , ou seja, entre 4/5/1960 e 31/8/2001	Pode ser recebida em conjunto com outra pensão militar também anterior a MP 2.215-10/2001, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma.	Art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, em sua redação original
Até a entrada em vigor da EC 103/2019 , ou seja, entre 4/5/1960 e 12/11/2019.	Em regra, não admite tríplice acumulação de vínculos que contemplem: vencimentos ou proventos de disponibilidade, de reforma, de aposentadoria ou de pensões.	Art. 29, de Lei 3.765/1960, tanto em sua redação original quanto após as modificações feitas pela MP 2.215-10/2001;
	Excepcionalmente, admite tríplice acumulação de vínculos sempre que a pensão militar for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário(a) da pensão militar na forma da Constituição.	Acórdão 3231/2022-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira; Precedentes do STF, a exemplo do decidido no RE 1.264.122/RJ, rel. Min. Edson Fachin.
	Se percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro decorrente de instituidor falecido a partir de 13/11/2019, além das restrições do art. 29 da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime), deve se sujeitar à regra prevista no § 2º do art. 24 da EC 103.	Art. 24, §§ 1º, I, 2º e 4º da EC 103/2019; Art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022.

Limites para pensões militares a partir da EC 103/2019

Pensão militar	Limites	Fundamentos legais
De qualquer tipo combinada com pensão RGPS ou RPPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro também instituída após a EC 103	Somente é lícito o recebimento conjunto com a pensão por morte de cônjuge/companheiro de outro regime civil, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso. Do outro, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário-mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; 20% entre 3 e 4 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.	Art. 24, §§ 1º, I, e 2º, da EC 103/2019; c/c Art. 29, II, da Lei 3.765/1960
De qualquer tipo, desde que <u>não acumulada</u> com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019	Pode ser recebida em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral apenas do mais vantajoso. Do somatório dos demais, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário-mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; 20% entre 3 e 4 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.	Art. 24, §§ 1º, III, e 2º, da EC 103/2019;
De qualquer tipo, desde que <u>não acumulada</u> com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019	Pode ser acumulada com apenas uma pensão de outro regime. Como não envolve pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019, essa pensão de outro regime não entra no cômputo dos valores sujeitos a deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, III, do referido artigo.	Art. 29, II, da Lei 3.765/1960 de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019)
Em qualquer combinação de benefícios	O conjunto de benefícios acumulados, exceto pensões instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório.	Art. 37, XI, da Constituição; RE 602584, Tema 359
	Não pode ser acumulada com outra pensão militar. Pode ser acumulada com vencimentos de cargo público e com proventos de reforma cujos valores não entram no cômputo dos benefícios acumuláveis sujeitos a redutores previstos no § 2º do art. 24 da EC 103/2019.	Art. 29 da Lei 3.765/1960, na redação conferida pela MP 2.215-10, de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019)

27. Seguindo em sua análise, a equipe da AudPessoal avaliou o tema referente aos cruzamentos de dados dos óbitos e aperfeiçoamentos nos registros efetuados nos sistemas de gestão das folhas, o que pode, decerto, aumentar a eficácia dos controles sobre os pagamentos indevidos a falecidos.

28. Com efeito, verificar bases de dados ou sistemas de informação que contêm registros de óbitos reduz o risco de pagamentos a pessoas falecidas e, não por outro motivo, “*em regra, as organizações públicas federais exigem a comprovação de vida a ser realizada anualmente por inativos e pensionistas como condição necessária para a continuidade do recebimento dos respectivos proventos.*” (destaquei)

29. Nessa seara, a UT bem destacou que, em “*pesquisa aplicada em 42 organizações federais integrantes do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público da União, dezenove*

delas (45%) não utilizam bases de dados de óbitos para identificar a existência de pessoas falecidas em suas folhas de pagamento, (...) o que explica, ao menos em parte, ainda haver irregularidades do tipo confirmadas em 2023”.

30. Dado o quadro assinalado, pertinente a proposta lançada no relatório, de recomendação a órgãos superiores, com poder de orientação sobre organizações que declararam não ter acesso a bases de dados de óbitos para identificar pagamentos a pessoas falecidas, que divulguem as alternativas de consulta pertinentes para o saneamento das situações de desconformidade (item 200 do Relatório).

31. Quanto às demais constatações anotadas no Relatório de Acompanhamento, dentre as quais a dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário e o endereçamento das providências pertinentes, anuo às propostas da equipe e permito-me reproduzir, para a escorrita compreensão dos temas e das questões abordadas, a conclusão anotada pela equipe da AudPessoal:

VIII. Conclusão

228. Os exames realizados neste acompanhamento verificaram que os riscos decorrentes da falta de integração entre as bases de dados relacionados às folhas de pagamento das organizações públicas persistiram ao longo de 2023, mas podem ser mitigados tanto mediante melhorias na gestão dos cadastros dos beneficiários quanto com a adoção de estratégias de baixo custo para utilizar os dados disponíveis (Seções IV e V, do [relatório parcial](#) e Seção VI deste relatório).

229. Por outro lado, os resultados apurados também indicaram haver dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário pagos por diversas das organizações acompanhadas, bem como que mais 79,7 mil indícios de irregularidades em folha não receberam esclarecimentos conclusivos por parte das organizações responsáveis e que 290 das 855 organizações fiscalizadas (33,9%) violaram ao menos um dos limites de tolerância adotados para as variáveis acompanhadas (Seção III do [relatório parcial](#) e Seções III, IV e VII deste relatório).

230. Ao final, os procedimentos aplicados para responder as [questões de auditoria](#) permitiram concluir que:

a) **Questão 1** – *Irregularidades corrigidas em 2023 geraram economia estimada de R\$ 38,7 milhões mensais* (Seção III); *79,7 mil indícios de irregularidades detectados em 2023 e em exercícios anteriores pendentes de esclarecimentos conclusivos* (Seção IV); *Falta de informações indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal* (Seção IV, do [relatório parcial](#));

b) **Questão 2** – *Cruzamentos de dados dos óbitos e aperfeiçoamentos nos registros efetuados nos sistemas de gestão das folhas podem aumentar a eficácia de controles sobre pagamentos a falecidos* (Seção VI); *irregularidades em folha que envolvem mais de um vínculo público ocorrem em patamar elevado em 2023 apesar do permanente acompanhamento do TCU* (Seção V, do [relatório parcial](#));

c) **Questão 3** – *Dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário eleva indevidamente pagamentos em 1/9 do subsídio dos beneficiários* (Seção III do [relatório parcial](#)); *Complexidade das regras de acumulação de pensões militares em razão da sucessão e da combinação de normas no tempo pode levar a pagamentos de benefícios ilicitamente acumulados ou em valores acima do devido* (Seção V); e

d) **Questão 4** – *Mais 40 mil dos indícios de irregularidades em folhas anteriores a 2023 que havia nas organizações alvos do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário foram esclarecidos* (Seção VII).

231. Entre os benefícios proporcionados por esta fiscalização cabe destacar o fato de ela ter induzido as organizações responsáveis a adotarem medidas idôneas à correção de 8,3 mil irregularidades detectadas em 2023 e 1,83 mil detectadas em ciclos anteriores da FCP que propiciaram cerca de R\$ 38,7 milhões ao mês de economia aos cofres públicos (§§ 34-35), bem como a resolução de outras 17,9 mil situações irregulares para as quais não foi possível associar benefício financeiro direto (§ 36).

232. Além disso, espera-se que a adoção das medidas propostas neste relatório induza: (i) o esclarecimento de 7,31 mil indícios de irregularidades em folha; (ii) a redução de entendimentos divergentes sobre a acumulação de pensões militares com outros benefícios, bem como, (iii) a quantidade de indícios de pagamentos a pessoas falecidas detectados nas folhas das organizações federais.

32. Por fim, retomando a questão específica para a qual manifestei divergência quanto ao



entendimento da unidade técnica especializada, julgo que o art. 31 da MP 2.215-10/01, transcrito a seguir, possibilitou sim aos militares o direito de optarem por manter o pagamento do adicional de 1,5% de pensão militar, garantindo-lhes os benefícios previstos na Lei 3.765/60, dentre os quais o da acumulação de duas pensões, mas apenas para os militares à época da edição daquela MP, não abrangendo situação de militar a posteriori, eis que a referida MP tratou de extinguir, doravante, como reconhecido pela UT e pelo próprio Ministério da Defesa, o acúmulo de duas pensões militares.

Art. 31. Fica assegurada aos atuais militares, mediante contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 desta Medida Provisória, a manutenção dos benefícios previstos na Lei nº 3.765, de 1960, até 29 de dezembro de 2000. (destaquei)

33. Referido artigo inaugura verdadeira regra de transição, assegurando aos que eram militares até 29 de dezembro de 2000, continuar com a contribuição específica de 1,5%. Já os que não seguiram com a contribuição ou ingressaram posteriormente nas Forças, deixaram de manter os benefícios da Lei 3.765/1960, dentre os quais se insere justamente o da dupla acumulação de pensão militar.

34. É dizer, preserva-se o direito da acumulação, ao se manter a referida contribuição especial, situação que passa a ser vedada pelo novo regime jurídico dos militares, mas não aos ingressantes até o marco temporal assinalado, de 29/12/2000.

35. Data vênua, entendo que a presente interpretação é a que melhor traduz a literalidade e o sentido da norma (MP), ao revés da adoção de exegese que entendo por demais restritiva, de vedar-se a cumulação mesmo diante da clara situação de modulação de efeitos como assente no mencionado art. 31 da referida norma.

36. Noutro giro, repiso mais uma vez que a equipe da unidade técnica especializada cuidou também de monitorar, no presente trabalho, diversas deliberações constantes da etapa anterior da fiscalização, relativamente ao Acórdão 995/2023 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), endereçado a vários órgãos e entidades, para as quais a avaliação quanto ao cumprimento integral ou em cumprimento e no prazo foi registrado na proposta de encaminhamento e conclusão, reproduzidos na íntegra na minuta de acórdão.

37. Ao fim dos trabalhos e a partir das constatações resumidas ao longo do presente voto, abordando os temas de maior relevância escrutinados na ação de controle, foi lavrada proposta de encaminhamento com o endereçamento, em síntese, de determinações, de fixação de entendimentos e de ciência aos órgãos envolvidos.

Ante o exposto, parabenizando a equipe da AudPessoal pela excelência do trabalho produzido, Voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2003/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.134/2023-5.

1.1. Apenso: 000.228/2024-9.

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



3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos e entidades listados na peça 429.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Leonardo Thadeu de Oliveira (109.115/OAB-RJ), Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Olga Codorniz Campello Carneiro (86.795/OAB-SP), Luís André Aun Lima (163.630/OAB-SP) e outros, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento referente ao 9º Ciclo de Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento de diversos órgãos e entidades da Administração Pública;

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

9.1. com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, fixar as teses de que:

9.1.1. de acordo com a redação original do art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, pensões militares instituídas antes da vigência da MP 2.215-10 (1º/9/2001) podem ser recebidas em conjunto com outra pensão militar também anterior a esse marco, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma;

9.1.2. admite-se a tríplex acumulação de vínculos públicos sempre que a pensão militar instituída antes da publicação da EC 103/2019 (13/11/2019) for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário (a) da pensão militar na forma da Constituição;

9.1.3. conforme art. 24, §§ 1º e 4º da EC 103/2019 e art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, sempre que pensão militar instituída antes ou depois da EC 103/2019 for percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro falecido a partir desta data, além das restrições do art. 29, II, da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime, exceto para os casos de manutenção do benefício da dupla acumulação de pensão militar, ao amparo do art. 31 da mencionada Lei, para o militar que manteve o benefício com a contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 da Medida Provisória 2.215-10-01), é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103;

9.1.4. pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019 podem:

9.1.4.1. ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, ou;

9.1.4.2. ser acumuladas com apenas uma pensão de outro regime que, se não for pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019 (item

233.4 do RACOM), não se sujeitam às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo; ou ainda;

9.1.4.3. ser acumuladas tanto com vencimentos de cargo público quanto com proventos de reforma, também não se sujeitando às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo;

9.2. considerando o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, bem como a orientação do Supremo Tribunal Federal firmada em sede de repercussão geral (RE 602584, Tema 359), o conjunto de benefícios acumulados com pensões militares instituídas antes ou depois da EC 103/2019, exceto pensões de qualquer tipo instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório;

9.3. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar:

9.3.1. ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Fundação Nacional de Saúde, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao Instituto Federal da Bahia e às Universidades Federais de Pernambuco, do Ceará, do Rio Grande do Sul, de Viçosa e Rural do Rio de Janeiro que, até 31/12/2024, informe, no Módulo Índícios do e-Pessoal, os resultados das apurações de todos os indícios de irregularidades detectados até dezembro de 2023, pendentes de esclarecimentos conclusivos, sem prejuízo da observância dos limites de tolerância estabelecidos para as variáveis acompanhadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

9.3.2. aos Comandos Militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, que, no prazo de sessenta dias, orientem seus órgãos competentes a adotarem as teses descritas no § 233 do Relatório de Acompanhamento, acerca das regras de acumulação de pensões militares previstas no art. 29 da Lei 3.765/1960 e no art. 24 da EC 103/2019, bem como revejam quaisquer orientações normativas que tenham editado em sentido contrário, excetuados os casos de manutenção do benefício da dupla acumulação de pensão militar ao amparo do art. 31 da mencionada Lei para os militares que mantiveram o benefício com a contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 da Medida Provisória 2.215-10-01;

9.4. com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar:

9.4.1. ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob suas supervisões a:

9.4.1.1. solicitarem bases de dados do Sirc, conforme arts. 7º e 11 do Decreto 9.929/2019, para efetuarem verificações mediante cruzamentos com as bases de suas folhas, ou de adotarem solução semelhante à utilizada pelos Tribunais Regionais do Trabalho da 3ª Região (MG) e da 4ª Região (RS), qual seja, utilizar aplicativo capaz de realizar consultas em série à base de dados do sistema da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), o denominado Robô i-Memorial;

9.4.1.2. registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores, de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e

9.4.1.3. ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao Judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

9.4.2. ao Ministério da Defesa, que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar os órgãos sob sua supervisão a:



9.4.2.1. registrarem eventuais acertos financeiros após o falecimento do titular do direito, que transitam nas folhas apenas para o cumprimento de obrigações tributárias e/ou para fins de cálculo, por meio de rubricas que deixem claro se tratar de valores creditados ao inventariante do espólio ou aos sucessores, de modo a assegurar a auditabilidade das bases das folhas (art. 3º, III, do Decreto 10.046/2019) e mitigar o risco de os competentes órgãos de controle associarem tais eventos a indícios de pagamentos a falecidos; e

9.4.2.2. ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

9.4.3. à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar as organizações sob sua supervisão, ante o risco de ocorrerem pagamentos a pessoas falecidas que, em vida, recorreram ao judiciário para ver restabelecido o pagamento de benefícios previdenciários administrativamente suspensos ou excluídos, recadastrar os beneficiários de decisões judiciais que determinam reintegração em folha por ocasião do cumprimento do título, ou logo após a retomada dos pagamentos, caso não seja possível promover a medida dentro do prazo concedido pelo juízo;

9.5. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência:

9.5.1. ao Ministério Público Militar de que o envio de suas folhas de pagamento ao TCU após o fim do mês subsequente ao que se referem, como verificado em mais de três oportunidades em 2023, ultrapassou o prazo máximo definido no âmbito do acompanhamento realizado por meio do RACOM TC 008.134/2023-5, nos termos do Comunicado Diaup/Sefip 1/2023, de 2/5/2023;

9.5.2. à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), de que as situações a seguir podem gerar registros que comprometem a observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, a confiabilidade das informações, conforme exigido pela NBC T 16.5:

9.5.2.1. orientação aos órgãos do Sipec para que promovam prova de vida ficta no Siape de beneficiários cujo pagamento em folha havia sido suspenso para, em seguida, efetivar a exclusão por óbito e geração de folhas sem efeito financeiro, mas com rubricas de desconto, para servidores ou aposentados para os quais já têm o indicativo de óbito, como reportado na Nota Informava SEI 4634/2024/MGI, de 1º/3/2024; e

9.5.2.2. possível restabelecimento de pagamentos a falecidos “pelo próprio sistema” em razão de reforma administrativa no Siape, conforme informado pela Advocacia-Geral da União no Despacho 122/2024 DGEP/SGA/AGU;

9.6. considerar, como resultado do monitoramento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário:

9.6.1. integralmente cumpridas as determinações:

9.6.1.1. do item 9.1.4 pela Caixa Econômica Federal, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região;

9.6.1.2. do item 9.1.6 pela Fundação Universidade Federal de Pelotas, pelo Instituto Federal de Minas Gerais, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região;

9.6.1.3. do item 9.1.7 pelo Colégio Pedro II, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, pelo Instituto Federal Baiano e pela Universidade Federal do Pará;

9.6.2. em cumprimento e no prazo as determinações:

9.6.2.1. dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2. pelo Comando da Aeronáutica;

9.6.2.2. do item 9.1.2 pelo Comando do Exército;

9.6.2.3. do item 9.1.3 pelo Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos;



9.6.2.4. do item 9.1.4 pelo Comando da Marinha, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, pela Universidade Federal da Paraíba, pela Universidade Federal do Paraná, pela Fundação Universidade de Brasília, pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pela Universidade Federal do Piauí,

9.6.2.5. do item 9.1.5 pelo Ministério dos Transportes;

9.6.2.6. do item 9.1.7 pelo Instituto Federal de Pernambuco, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pela Universidade Federal do Rio Grande, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, pela Universidade Federal da Bahia e pela Universidade Federal de Juiz de Fora; e

9.6.2.7. do item 9.1.8 pela Universidade Federal Fluminense, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pelo Ministério da Saúde;

9.7. conceder novo prazo, até 31/12/2024, para cumprimento das determinações do item 9.1.6 pela Universidade Federal de Alagoas, pelo Instituto Benjamin Constant e pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro; e

9.8. tornar insubsistente a determinação contida no item 9.1.5 para o Ministério de Portos e Aeroportos.

9.9. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado-TCU) a:

9.9.1. manter e aprimorar a fiscalização contínua das folhas de pagamento das organizações federais e distritais acompanhadas;

9.9.2. repassar, às unidades técnicas do TCU responsáveis pela certificação das gestões dos responsáveis pelas contas do INSS e do Ministério da Saúde, informações sobre o desempenho insatisfatório dessas UPC's no exercício de 2023 sobre a gestão dos indícios de irregularidades verificados em suas folhas de pagamento;

9.9.3. monitorar as recomendações propostas no item 234.2 do Relatório de Acompanhamento, nos próximos ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

9.10. informar à Corregedoria da Justiça do Estado do Maranhão que o registro de óbito de número 0050196, feito às folhas 90 do Livro 62, no Cartório de Registro da 3ª Zona de São Luís, indevidamente indicou o CPF 043.***.***-20, pertencente a Maria Vitoria Silva Lima, fato que gerou indício de pagamento a pessoa falecida na folha da Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas Órgãos Extintos (Decipex/MGI);

9.11. dar conhecimento do presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos, às seguintes organizações: Comando da Aeronáutica; Comando do Exército; Comando da Marinha; Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Instituto Federal Baiano; Instituto Federal de Minas Gerais; Instituto Federal de Pernambuco; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Saúde; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Piauí; Universidade Federal do Rio de Janeiro; e, Universidade Federal do Rio Grande;

9.12. juntar cópias do relatório, do voto e do presente acórdão ao RACOM TC 007.802/2022-6, processo no qual foram proferidas as determinações monitoradas.



10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2003-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.813/2024-0
Natureza(s): Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR E DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA NAS ÁREAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. AUTORIZAÇÃO. ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização na modalidade auditoria operacional, encaminhada pela Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) com anuência da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), com o objetivo de analisar a efetividade das políticas públicas que tratam da oferta e demanda de profissionais nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM), bem como identificar as causas e os efeitos da escassez desses profissionais no crescimento do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Brasil.

2. De acordo com a AudGovernança, a análise abrangerá a oferta de mão de obra qualificada proveniente de instituições de ensino superior e de educação profissional, científica e tecnológica financiadas por recursos públicos, além de instituições privadas que recebem financiamento público para a oferta de vagas. Será considerada, ainda, a demanda do setor produtivo nacional e das universidades por profissionais e pesquisadores nessas áreas.

3. Cabe registrar que a elaboração da proposta de fiscalização em tela foi precedida de minucioso trabalho de produção de conhecimento por parte da unidade técnica, cuja necessidade foi

identificada como resultado de levantamento sobre Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação e Estratégias de Atuação (TC 008.845/2023-9) e de discussões ocorridas durante o Workshop "Políticas de CT&I no Brasil: como podemos contribuir", promovido pelo TCU em agosto de 2023.

4. O referido trabalho, cujo Relatório final integra e justifica a presente proposta de fiscalização (peça 3), trouxe as seguintes conclusões:

171. O objetivo central deste trabalho foi realizar um estudo sobre a oferta e demanda de mão de obra na área de ciência, tecnologia e inovação no Brasil e coletar elementos para identificação e proposição de possíveis ações de controle a serem realizadas pelo TCU sobre esse tema.

172. Durante a elaboração deste relatório, identificou-se a existência de vários trabalhos realizados pelo TCU que abordam temas como oferta, demanda e escassez de mão de obra; oferta de cursos técnicos profissionalizantes e superiores no Brasil; desempenho das universidades brasileiras e preparação do mercado de trabalho para a transformação digital. Exemplos desses trabalhos são os que resultaram nos Acórdãos 461/2022-TCU-Plenário, 1299/2021-TCU-Plenário e 1.309/2021-TCU-Plenário, todos provenientes de fiscalizações realizadas pela AudEducação.

173. No entanto, com base nas análises efetuadas, verificou-se a possibilidade de realização de ação de controle sobre o tema escassez de mão de obra qualificada em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), contemplando os seguintes aspectos:

a. Diagnóstico da Demanda do Setor Produtivo:

- identificar os setores prioritários em CTI;*
- mapear as demandas atuais e futuras de profissionais qualificados; e*
- analisar as necessidades específicas das empresas em termos de habilidades e especialidades.*

b. Mapeamento das Habilidades e Especialidades Existentes:

- analisar dados sobre a formação acadêmica e profissional da população ativa em CTI;*
- avaliar a adequação das habilidades e especialidades existentes em relação às demandas identificadas; e*
- investigar a disponibilidade de profissionais em áreas estratégicas da CTI.*

c. Análise da Formação de Mão de Obra:

- avaliar a eficácia dos programas de formação profissional, graduação e pós-graduação em CTI;*
- verificar a articulação entre instituições de ensino e setor produtivo para alinhar currículos acadêmicos com as demandas do mercado;*
- analisar políticas públicas de incentivo à formação em CTI.*

d. Estudo sobre a Fuga de Cérebros:

- investigar o fenômeno da fuga de talentos, analisando dados sobre brasileiros altamente qualificados que buscam oportunidades no exterior;*
- entender os motivos para a migração de profissionais e suas consequências para o Brasil; e*
- medidas para atrair e reter talentos no país.*

e. Análise de Políticas Públicas:

- verificar a existência de incentivos fiscais, programas de bolsas e outros mecanismos de estímulo à formação e retenção de profissionais em CTI; e*



- *aprimorar ou criar políticas alinhadas às demandas identificadas.*

174. Dessa forma, considerando as oportunidades de análise disponíveis e a necessidade de conduzir os estudos previamente mencionados, sugere-se a inclusão da seguinte ação de controle no plano de controle da Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGov):

a) Auditoria Operacional, com aspectos de conformidade, focada na análise da correspondência entre a demanda do setor produtivo por mão de obra especializada e a formação de profissionais pelas instituições de ensino técnico e superior no Brasil. Esta auditoria terá como objetivo principal avaliar a interseção entre as necessidades de profissionais especializados na área de CTI e o perfil de profissionais formados pelas instituições de ensino superior e técnico no Brasil.

Os aspectos a serem considerados nesta auditoria incluem:

- i) A demanda não atendida de profissionais na área de ciência, tecnologia e inovação;
- ii) A presença de excesso ou falta de cursos de formação técnica e superior, com foco na oferta de cursos STEM;
- iii) A taxa de evasão de alunos, especialmente em cursos STEM;
- iv) As dificuldades enfrentadas na alocação de profissionais recém-formados;
- v) Os incentivos existentes para a permanência de profissionais altamente especializados no Brasil.

5. A proposta apresentada pela AudGovernança (peça 4) atendeu às orientações contidas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, nos seguintes termos:

Risco

De acordo com o art. 2º da Portaria MCTI 6.998/2023, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), prevista para o período de 2025 a 2030, será estruturada em quatro eixos principais: recuperação e expansão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI); reindustrialização e inovação nas empresas; ciência e tecnologia voltadas para projetos estratégicos; e desenvolvimento nacional. Assim, o descompasso entre a oferta e a demanda de profissionais com as habilidades necessárias para o desenvolvimento do SNCTI tem sido amplamente discutido por representantes do governo, setor privado e academia, pois é um fator essencial para o sucesso da nova ENCTI. Nesse contexto, destaca-se um estudo realizado pelo CGEE em 2021 sobre recursos humanos e educação para o mundo 4.0, que revela que o descompasso entre oferta e demanda de profissionais é um desafio tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento, devido à rápida evolução tecnológica associada à Indústria 4.0. O estudo aponta que o avanço tecnológico e o aumento da necessidade de profissionais capacitados para trabalhar com modelos lógicos e matemáticos superam a capacidade das instituições de ensino, criando uma lacuna entre as habilidades disponíveis e as exigidas. No Brasil, esses desafios são intensificados por condições estruturais e conjunturais adversas, como a fragilização da base industrial e de inovação, a alta desigualdade social e as deficiências na educação desde a etapa básica. Essas condições tendem a enfraquecer o mercado de trabalho e agravar as desigualdades sociais e de renda (CGEE, 2022). Adicionalmente, durante a elaboração de Produção de Conhecimento para subsidiar o trabalho aqui proposto (TC 002.513/2024-2), não foi identificado nenhum estudo ou documento que mapeasse a demanda por formação em nível técnico ou superior elaborado pelo governo federal considerando as necessidades de desenvolvimento econômico do país, a inovação tecnológica, a melhoria da qualidade da educação básica, e os novos perfis profissionais exigidos pelas tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA). Em geral, a criação e manutenção de cursos nas instituições de ensino ocorrem de forma autônoma, baseando-se em critérios internos, e não em

diretrizes objetivas para a formação profissional alinhada ao mercado e ao desenvolvimento econômico do país. Isso resulta em excesso de profissionais em algumas áreas e escassez em outras. Consequentemente, os efeitos desse descompasso entre a oferta e a demanda de profissionais se tornam cada vez mais graves à medida que novas tecnologias são desenvolvidas e os profissionais não estão preparados para enfrentar esses novos desafios. Nesse contexto, é relevante mencionar que o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que a IA impactará 40% dos empregos mundialmente, aumentando as desigualdades. Além disso, o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) alerta que a IA ameaça 23% dos empregos de natureza intelectual. No Brasil, uma pesquisa realizada pelo Google para Startups indica um déficit de 500 mil profissionais em tecnologia da informação até 2025. Esse cenário é ainda mais preocupante considerando que apenas 10% dos graduados em nível superior conseguem empregos compatíveis com sua formação, segundo dados da CNN em 2024. Vale ressaltar que essa pesquisa aborda apenas o déficit de profissionais de TI, sendo a escassez ainda maior quando consideradas outras áreas. Por fim, é importante destacar a baixa capacidade de inovação do setor produtivo nacional e suas limitações em absorver mão de obra qualificada (CGEE, 2022). A possível falta de demanda interna, onde profissionais formados no país não encontram oportunidades adequadas na indústria nacional, pode levar à emigração de talentos para o exterior e à perda de recursos públicos investidos na sua formação, resultando no fenômeno conhecido como "fuga de cérebros".

Oportunidade

A educação técnica e tecnológica desempenha um papel fundamental ao conectar ciência, tecnologia e inovação com os setores educacional e produtivo, promovendo de forma significativa a utilização, difusão e criação de novas tecnologias. No entanto, o descompasso entre oferta e demanda por profissionais nas diversas áreas e a falta de pessoal qualificado em setores estratégicos da economia tem comprometido o desenvolvimento econômico e social do país. De acordo com Menezes (2022), a falta de pessoal qualificado é um dos maiores obstáculos à inovação nas empresas industriais brasileiras. Essa escassez não só dificulta a promoção da inovação dentro das empresas, como também compromete o estabelecimento de diálogos eficazes entre universidades, institutos de pesquisa e o setor empresarial. Menezes também destaca um desalinhamento entre as qualificações oferecidas pelos sistemas públicos de ensino e pesquisa e as competências exigidas pelas empresas para processos de inovação mais dinâmicos. Isso indica que as áreas de qualificação priorizadas pelo sistema educacional nem sempre correspondem às demandas do mercado inovador. As deficiências na educação básica no Brasil também impactam significativamente a formação de profissionais na área de CTI. Existe a hipótese, que precisa ser comprovada, de que a falta de uma base sólida em disciplinas fundamentais, como matemática, ciências e linguagem, compromete a capacidade dos estudantes de desenvolverem habilidades críticas e analíticas essenciais. Sem uma educação básica de qualidade, os alunos enfrentam dificuldades em acompanhar conteúdos mais avançados no ensino superior, resultando em uma menor taxa de sucesso acadêmico, alta evasão escolar e, consequentemente, um número reduzido de profissionais qualificados no mercado de trabalho. Além disso, a precariedade da educação básica afeta a motivação e o interesse dos estudantes em seguir carreiras nas áreas de ciência e tecnologia. A ausência de recursos adequados, como laboratórios bem equipados e professores capacitados, limita as oportunidades de aprendizado prático e experimental, fundamentais para despertar o interesse e a curiosidade científica. Esse cenário perpetua um ciclo de baixa qualificação profissional, dificultando o avanço do Brasil em setores estratégicos que dependem de inovação e desenvolvimento tecnológico. A recente divulgação do resultado do Ideb 2023, que atingiu 5 pontos, mostrando uma ligeira melhora em relação à medição anterior, mas ainda abaixo da meta de 5,2 pontos, destaca a importância de se discutir os efeitos da baixa qualidade da educação básica no mercado de trabalho e no desenvolvimento econômico do país. Essas considerações enfatizam a necessidade de uma abordagem mais integrada entre as políticas de inovação e educação, além de uma maior atenção às demandas reais do mercado para formar profissionais capacitados a promover inovação, desenvolvimento e acompanhar as novas tecnologias que emergem e transformam as relações de trabalho. Deve-se destacar que as políticas para formação de profissionais na área de CTI ficam à cargo do Ministério da Ciência e

Tecnologia, mas que muitos dos fatores que afetam e impedem o sucesso dessas políticas estão a cargo do Ministério da Educação, o que faz com que este trabalho envolva análises de dados e informações dos dois ministérios. Nesse contexto, a AudGovernança realizará uma fiscalização em parceria com a AudEducação utilizando cruzamento de dados de diversas fontes para entender e abordar desequilíbrios na formação de profissionais de CTI. Essa ação pode representar uma mudança de paradigma para o TCU, mobilizando várias estruturas governamentais. Além disso, é uma oportunidade inédita para o Tribunal tratar especificamente da formação em CTI.

Materialidade

Como se trata da avaliação de um desequilíbrio estrutural conhecido no país, propomos estimar a materialidade pelo ângulo da riqueza que deixa de ser produzida em decorrência desse descompasso. Segundo o Relatório Setorial 2023 Macrossetor de TIC, disponibilizado pela Brasscom em janeiro de 2024 (<https://brasscom.org.br/pdfs/relatorio-setorial-2023-macrossetor-de-tic/>), o crescimento médio do setor nos últimos 3 anos foi de 11,9%, chegando a 707,7 bilhões de reais em 2023. A mesma entidade, em estudo divulgado em 2021, projetou uma demanda de 159 mil profissionais por ano entre 2021 e 2025, totalizando 797 mil novos talentos necessários em cinco anos, enquanto a oferta de profissionais seria de apenas 53 mil formandos em TIC por ano. Ao anunciar a abertura de vagas para formação de mais profissionais em TIC em janeiro deste ano, a Ministra Luciana Santos, do MCTI, endossou esses números quando afirmou que “a ideia é prover mão de obra qualificada para o setor de Tecnologia da Informação, numa das mais dinâmicas cadeias da nossa economia, que, hoje, sofre com um déficit de profissionais, que se calcula ser de 100 mil por ano”. Se calcularmos, grosso modo, o impacto médio de cada profissional do setor, que emprega dois milhões de pessoas e produziu R\$ 700 Bi de riqueza, chegaríamos ao valor de R\$ 350 mil em aritmética simples, como a produtividade média por profissional de TIC. Caso tal déficit se mantenha constante por cinco anos e não haja ganhos (ou perdas) de produtividade, a demanda não suprida de cem mil profissionais anuais reduziria em 35 bilhões a produção anual do setor. Ao mesmo tempo, como hoje estimasse o déficit acumulado em meio milhão de profissionais (Google, Brasscom), teríamos uma abstenção de produtividade anual de aproximadamente 175 bilhões anuais, ou 1,5% do PIB brasileiro. Evidentemente, tais valores consideraram simples extrapolações de médias de produtividade, com base em estudos de atores do mercado. Ainda assim, na falta de outros estudos semelhantes, não há qualquer questionamento desses números, ao contrário, são usados pelos envolvidos, incluindo autoridades, a exemplo da ministra citada. Por fim, adotando-se uma abordagem conservadora, considerando que a produtividade de novos contratados costuma ser inferior ao conjunto já estabelecido de profissionais; considerando que o setor de TIC responde diretamente por quase 7% do PIB; e considerando que o déficit total estimado é de meio milhão de pessoas, um quarto dos dois milhões atualmente alocados, não é irrazoável imaginar que tal desequilíbrio tenha um impacto de ao menos 1% do PIB brasileiro, ou pouco mais de 100 bilhões de reais. Tal estimativa não leva em conta, ainda, o efeito multiplicador em ganhos de produtividade que a indústria de TIC tem nas demais áreas da economia.

Relevância

A relevância deste trabalho se deve, entre outros fatores, aos seguintes pontos: i) O TCU ainda não realizou um estudo sobre o tema com a perspectiva de analisar a relação entre oferta e demanda de profissionais voltados à área de CTI; ii) A escassez de profissionais na área de CTI pode inibir a capacidade inovadora das empresas brasileiras e afetar o desenvolvimento econômico do país; iii) A falta de profissionais pode limitar a capacidade de inovação e pesquisa no país, prejudicando o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções que poderiam beneficiar a sociedade como um todo; iv) A riqueza que deixa de ser produzida no país devido à falta de profissionais capacitados pode ultrapassar os R\$ 175 bilhões; v) A ausência de profissionais qualificados pode reduzir a competitividade do Brasil no cenário internacional, especialmente em setores estratégicos como tecnologia da informação, biotecnologia e engenharia; vi) A fiscalização ajudará a identificar as lacunas na formação de profissionais especializados em áreas estratégicas para o futuro do país, como as relacionadas a tecnologias emergentes, a exemplo da inteligência



artificial, contribuindo para um melhor direcionamento na formação desses profissionais; vii) A fiscalização também pode ajudar a direcionar investimentos em educação e treinamento, garantindo que os programas acadêmicos e de capacitação estejam alinhados com as necessidades do mercado de trabalho e as tendências tecnológicas emergentes. Isso é essencial para promover o desenvolvimento sustentável e o protagonismo do Brasil no uso dessas tecnologias.

6. No que se refere aos benefícios esperados a partir da fiscalização, a AudGovernança elenca os seguintes resultados potenciais: inclusão do problema do descasamento entre oferta e demanda de profissionais de CTI na pauta de discussão do governo; evidencição e tratamento das principais causas do desequilíbrio entre oferta e demanda de profissionais na área de CTI; definição de objetivos e direcionamento dos esforços do governo para enfrentar o problema, que depende de políticas/ações de longo prazo; criação de subsídios para que recursos sejam direcionados para a formação de profissionais mais qualificados; induzir a elaboração de normativo/plano/estudo que identifique a demanda de profissionais necessários ao desenvolvimento inovativo, industrial e econômico do país; ajuste/atualização/integração dos planos/políticas/ações de educação e formação profissional.

7. O esforço a ser alocado para a ação foi estimado em 303 HDs, distribuídos entre as fases de planejamento (99), execução (116) e relatório (88). Somados o custo de pessoal e os valores estimados em diárias e passagens referentes à participação de servidor atualmente localizado fora da sede, o custo total previsto para a presente fiscalização é de R\$ 762.250,00.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), cujo objeto é a realização de auditoria operacional com o objetivo de analisar a efetividade das políticas públicas que tratam da oferta e demanda de profissionais nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM), bem como identificar as causas e os efeitos da escassez desses profissionais no crescimento do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Brasil.

2. Conforme detalhado no Relatório precedente, foram atendidas as disposições da Resolução TCU 308/2019 e da Portaria Segecex 14/2014, no que se refere à apresentação de justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância.

3. Em síntese, o descompasso percebido entre a oferta e a demanda de profissionais qualificados é um problema crítico que compromete a implementação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), afeta a capacidade produtiva do país e impede o avanço em setores estratégicos da economia. Estudos apontam que essa lacuna é intensificada por deficiências estruturais e conjunturais, como a fragilização da base industrial, alta desigualdade social e problemas na educação básica.

4. O déficit de profissionais qualificados em tecnologia da informação (TIC) representa uma perda significativa de riqueza para o Brasil. Estimativas indicam que a falta de 100 mil profissionais por ano em TIC pode reduzir a produção anual do setor em bilhões de reais. A escassez de talentos impede o pleno desenvolvimento do setor, que é crucial para a inovação e o crescimento, mas o impacto econômico desse descompasso vai além e afeta toda a economia nacional.

5. Estima-se que o déficit de profissionais qualificados pode resultar em uma redução de 1% no PIB brasileiro, demonstrando a urgência de políticas públicas que incentivem a formação de talentos alinhados às necessidades do mercado. Investir em educação e capacitação profissional é

fundamental para garantir que o Brasil possa aproveitar as oportunidades geradas pela era digital e promover um desenvolvimento econômico e social sustentável.

6. Nesse contexto, o ensino técnico profissionalizante, em especial, é essencial para conectar ciência, tecnologia e inovação com os setores produtivos, promovendo a criação e a difusão de novas tecnologias em velocidade compatível com os avanços exponenciais observados no mundo. Além disso, é necessário melhorar a qualidade da educação básica a fim de preparar os estudantes para enfrentar os desafios da era digital. Investir em infraestrutura educacional, capacitação de professores e recursos adequados pode despertar o interesse dos jovens por carreiras em ciência e tecnologia, aumentando o número de profissionais qualificados.

7. A presente proposta de fiscalização foi precedida de minucioso trabalho de produção de conhecimento por parte da equipe da AudGovernança, que analisou dados estatísticos e compilou resultados de trabalhos recentes desta Corte relacionados ao tema, tendo concluído pela necessidade de se efetuar diagnóstico mais detalhado sobre as demandas do setor produtivo e a atual capacidade de atendimento dessa demanda pelas instituições de ensino técnico e superior, de modo a compreender a efetividade das políticas públicas atuais e identificar oportunidades de melhoria.

8. Registro, desde já, minha inteira concordância com a proposta, que considero de extrema relevância e urgência, não apenas pelo atual momento histórico de intensa transformação digital em nível global, cujo ritmo ganhou novo impulso com os avanços da inteligência artificial, mas também pela necessidade de assegurar meios para que esse momento se traduza em desenvolvimento efetivo e sustentável do Brasil rumo à condição de país 100% digital, com economia plenamente produtiva.

9. Por outro lado, não posso deixar de traçar orientações específicas para a realização do trabalho, em complemento aos elementos constantes da proposta, justamente no intuito de que os resultados alcançados ao final dessa auditoria se traduzam em contribuições com a máxima efetividade para as políticas públicas dos setores de educação e de ciência e tecnologia, de modo que tais políticas se tornem aptas a promover as transformações de que o país necessita.

10. Nesse sentido, o primeiro ponto que trago é a necessidade de buscar referências sobre o ensino técnico profissionalizante nas melhores práticas internacionais nesse tema. A título de exemplo, faço questão de destacar o sistema de ensino dual da Alemanha, que combina aprendizagem em sala de aula com treinamento prático nas empresas, as quais colaboram diretamente na definição do currículo e oferecem vagas de aprendiz. Como resultado, aquele país apresentou taxas de desemprego juvenil abaixo de 7% em 2022, além de produtividade dos trabalhadores 30% superior à média da União Europeia. Outros modelos de sucesso, como da Suíça, Finlândia e Coreia do Sul, também podem servir de inspiração para a proposição de melhorias em nosso sistema educacional.

11. Ressalto, porém, que a busca de referências e melhores práticas não deve ser limitada aos casos internacionais. Em especial, entendo que o ensino técnico profissionalizante oferecido no Brasil pelas entidades do Sistema S seja um caso de sucesso que merece ser analisado em detalhes, pela capacidade demonstrada de promover a formação de quadros altamente qualificados, em estreita aderência à evolução das necessidades do mercado de trabalho.

12. A propósito, aproveito a oportunidade para registrar o reconhecimento à delegação brasileira, formada por 64 (sessenta e quatro) alunos e ex-alunos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que conquistaram neste mês de setembro, na França, a segunda colocação na soma geral de pontos da WorldSkills 2024, maior competição mundial de profissões técnicas, que testa habilidades individuais e coletivas de jovens de alunos da educação profissional em áreas como construção civil, engenharia, manufatura, tecnologia da informação e logística, entre outras.



13. Por fim, considerando que a atuação do controle externo deve priorizar a oferta tempestiva de contribuições para a melhoria de políticas e ações públicas desde a sua concepção, se afastando cada vez mais do papel de analistas de jogos acabados, entendo pertinente orientar a equipe para que inclua, no escopo do trabalho, a análise e eventual identificação de oportunidades de melhoria na iniciativa de expansão da rede de Institutos Federais de Educação, anunciada pelo Governo Federal em março deste ano, bem como na proposta de destinação preferencial de recursos para o ensino técnico profissionalizante, prevista no âmbito do PLP 121/2024, de autoria do Eminentíssimo Presidente Rodrigo Pacheco, que instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2004/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.813/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização na modalidade Auditoria Operacional, encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), com anuência da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).

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

9.1. autorizar a realização da fiscalização, na modalidade proposta, com objetivo de analisar a efetividade das políticas públicas que tratam da oferta e demanda de profissionais nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM), bem como identificar as causas e os efeitos da escassez desses profissionais no crescimento do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Brasil;

9.2. orientar a Segecex, por meio da SecexEstado e da AudGovernança, no que se refere ao escopo da fiscalização ora autorizada, a:

9.2.1. buscar referências internacionais sobre o ensino técnico profissionalizante, a exemplo do sistema de ensino dual da Alemanha e de outros modelos de sucesso, como os da Suíça, Finlândia e Coreia do Sul;

9.2.2. analisar os casos de sucesso do ensino técnico profissionalizante oferecido no Brasil pelas entidades do Sistema S, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac);

9.2.3. analisar a iniciativa de expansão da rede de Institutos Federais de Educação, anunciada pelo Governo Federal em março deste ano, bem como a proposta de destinação preferencial



de recursos para o ensino técnico profissionalizante, prevista no âmbito do PLP 121/2024, em tramitação no Congresso Nacional;

9.3. restituir os autos à SecexEstado para as providências necessárias.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2004-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.020/2020-5 [Apenso: TC 009.083/2021-9].

Natureza: Pedido de reexame (Representação).

Órgão/Entidade: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.

Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40);

Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda (32.682.326/0001-32); Jose de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).

Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva – Md/ce (09.573.215/0001-76);

Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32);

Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93).

Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. MANTIDOS OS EXATOS TERMOS DA DECISÃO RECORRIDA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Adoto, como Relatório, e transcrevo, a seguir, a instrução de peça 287, que contou com a anuência do corpo dirigente da AudRecursos (peças 288 e 289):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Jose de Oliveira Melo Filho (peça 246) contra o Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário (peça 228, Rel. Min. Bruno Dantas).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel a empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda;

9.2. nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, declarar inidoneidade da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), anteriormente denominada Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo prazo de 6 (seis) meses, para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José de Oliveira Melo Filho em relação à audiência determinada nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de **R\$ 20.000,00** (vinte mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Adailton Calderaro Bortolucci, em relação à audiência determinada no item 9.6 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de **R\$ 10.000,00** (dez mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.7. comunicar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, responsável pelas contas anuais do órgão representado, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016;

9.8. dar ciência desta deliberação à 21ª Companhia de Engenharia de Construção do CMA (21ª CEC), aos responsáveis e à representante.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Atem's Distribuidora de Petróleo S.A. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 12/2019 para registro de preços visando à aquisição de combustíveis, conduzido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção (21ª CEC) do Comando Militar da Amazônia (peças 2 a 29).

2.1. A principal irregularidade relatada consiste na ausência de procedimentos para apurar falsificação de documento de habilitação no Pregão Eletrônico 3/2019, apresentado pela empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda (32.682.326/0001-32) – antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda –, referente à Autorização de Exercício da Atividade (AEA) emitida pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), mesmo tendo a 21ª CEC ciência desse fato.

2.2. Em sentido oposto ao de apurar a irregularidade, o órgão licitante optou por anular o certame licitatório até então vigente (Pregão Eletrônico 3/2019) e lançar um novo (Pregão Eletrônico 12/2019), retirando a exigência de autorização da ANP. Dessa nova licitação sagrou-se vencedora justamente a empresa que falsificou o documento na licitação anterior, oferecendo uma proposta em valor superior ao do certame anulado.

2.3. Tendo em vista da gravidade dos fatos relatados, o Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas (peça 159), anulou as atas de registro de preços decorrentes da licitação e determinou realização de audiências do Sr. José de Oliveira Melo Filho (pregoeiro), do Sr. Adailton Calderaro Bortolucci (ordenador de despesas) e da aludida empresa.

2.4. A audiências tiveram as seguintes referências:

- a) Sr. José de Oliveira Melo Filho, por não ter adotado medidas com vistas à abertura de processo administrativo, diante da apresentação de documento falso no Pregão Eletrônico 3/2019, e por ter aceitado os documentos com indícios de falsidade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019;
- b) Sr. Adailton Calderaro Bortolucci, por não exigir a apresentação da Autorização de Exercício da Atividade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2020, requisito obrigatório previsto na Resolução ANP 58/2014 para a distribuição de combustíveis líquidos
- c) sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, por ter apresentado Autorização 490 no Pregão Eletrônico 3/2019 e Autorizações 213 e 948 no Pregão Eletrônico 12/2019, com indícios de falsidade.

2.5. Chamados aos autos (peças 173 a 175), os Srs. José de Oliveira Melo Filho e Adailton Calderaro Bortolucci apresentaram suas justificativas (peças 198 a 206 e 212 a 215). A empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda – antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda – foi chamada por edital (peça 210), mas não apresentou alegações de defesa.

2.6. Em sua análise, a então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) propôs rejeitar as razões de justificativa apresentadas por ambos os gestores, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, bem como declarar a sociedade empresária inidônea para contratar com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 (peças 225 a 227).

2.7. O relator, Min. Bruno Dantas, concordou com tais posicionamentos, e considerou que as condutas apuradas se classificam como erro grosseiro, com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia dos envolvidos, tendo em vista a omissão do pregoeiro em aferir adequadamente a documentação apresentada e adotar medidas sancionatórias cabíveis e o relaxamento injustificado das exigências do edital (peça 229).

2.8. Tais entendimentos foram acolhidos pelo Tribunal, por meio do Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas (peça 228).

2.9. Neste momento, o recorrente, Sr. Jose de Oliveira Melo Filho, insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de recurso de reconsideração (peça 246).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos dos exames de admissibilidade de peça 258, 259 e 275 dos Acórdãos 949/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Min.

Aroldo Cedraz (peça 264) e 2008/2023-TCU-Plenário (peça 280), de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

4.2. Ausência de responsabilidade e de dano;

4.3. Desproporcionalidade da sanção.

4.4. Não será feita análise sobre ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, consoante dispositivos da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria, tendo em vista que a representação foi protocolada em 4/5/2020 (peça 1), e o acórdão condenatório foi prolatado em menos de três anos após, em 5/10/2022 (peça 228).

5. Ausência de responsabilidade e de dano

5.1. O recorrente defende a tese de que os procedimentos por ele adotados foram corretos considerando a hierarquia, a disciplina e a subordinação no exército brasileiro, e que não restou caracterizado dano ao erário ou dolo.

5.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) consoante regulamento do exército, o responsável pela condução do certame licitatório não responde quando induzido a erro pela atuação da equipe (peça 246, p. 4-5);

b) foi instaurada sindicância para apurar as condutas no Pregão 3/2019 – ao invés de processo administrativo disciplinar –, por meio do qual o dirigente máximo do órgão decidiu não homologar o pregão, ao invés de punir a empresa (peça 246, p. 6-8);

c) a 12ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército alertou que a existência de ocorrências impeditivas indiretas do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) não teria o condão de impedir a participação em licitações, mas apenas que, enquanto perdurarem apurações de indício de fraude, não poderia ocorrer a emissão de empenho para o licitante vencedor (peça 246, p. 9-10);

d) foi instaurado processo administrativo para elucidar indício de fraude no pregão 12/2019, que concluiu pela inexistência de fraude, sendo tal entendimento ratificado pelo ordenador de despesas (peça 246, p. 10-12);

e) a Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei 14.230/2021, passou a prever a presença de dolo para a configuração da improbidade, e não há provas suficientemente claras de qualquer ato reprovável do pregoeiro (peça 246, p. 12-14);

f) não há prejuízo ao erário público, mas apenas questões formais, sem qualquer benefício indevido ou indício de improbidade (peça 246, p. 17-18).

Análise:

5.3. Os argumentos trazidos pelo demandante se mostram improcedentes para a reforma do Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, de modo a considerar suas contas como regulares ou regulares com ressalva, ou para elidir a multa a ele aplicada.

5.4. De início, é importante esclarecer que a sindicância relatada pelo recorrente (peça 246, p. 6-8) não apurou os fatos pelos quais ele foi responsabilizado no âmbito do TCU – a falsificação de autorização de exercício de atividade. Nos termos da Portaria 42/S/1/21ª Cia e Cast (peça 247, p. 1), a referida sindicância foi instaurada para avaliar se houve “crime militar e/ou transgressão disciplinar”, e não para avaliar a apresentação de documento falsificado.

5.5. A conclusão do citado procedimento investigatório (peça 247, p. 4) relata que “as informações nas conversas entre o pregoeiro e os participantes do Pregão 3/2019 não configuram crime de natureza militar ou comum” e “não se acerca de indícios de transgressão militar”. Ou seja, essa sindicância não teve por objeto apurar condutas pela qual o alegante foi chamado em audiência, descumprimento do art. 7º da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do Decreto 10.024/2019.

5.6. Uma cópia da citada sindicância já tinha sido trazida aos autos pelo Exército Brasileiro (peça 69), e corrobora que ela foi aberta para apurar transgressão militar. Não há como se considerar que tal procedimento objetivou a aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, de modo a invocar o princípio da instrumentalidade das formas e eximir o pregoeiro de responsabilidade.

5.7. De igual modo, o processo administrativo para “contribuir com a elucidação do indício de fraude no pregão 12/2019”, instaurado por meio da Portaria 06-PA/S/1/21º Cia e Cnst (peça 250), não analisou a regularidade na apresentação dos documentos supostamente falsificados (Autorizações 213 e 948 da ANP), sendo focado em apurar a existência de vínculo por afinidade entre proprietário da empresa vencedora da licitação e sócia de empresa inabilitada para contratar.

5.8. A solução do referido processo administrativo (peça 250, p. 13 e 14) limitou-se a afirmar que foi juntado aos autos a Autorização 948, de 2/10/2019, sem realizar qualquer perícia ou solicitar informações a respeito da veracidade de tal documento. Quando instada a se pronunciar, a Agência Nacional do Petróleo registrou inexistir qualquer autorização à referida empresa, o que indica que tal autorização também foi fraudada (peça 72, p. 2):

6. 12. Não constam nos nossos registros nenhuma autorização para a sociedade Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, (CNPJ 32.682.326/0001-32), conforme atesta a consulta a nosso sistema de controle interno. A referida sociedade empresária não é agente autorizado por esta ANP para as atividades mencionadas. Essa modalidade de consulta interna permite verificar inclusive empresas que foram no passado autorizadas mas que depois tiveram sua autorização cancelada. A empresa sequer consta no sistema, porque nunca teria integrado tal cadastro. (Anexo 0811183)

6.1. O fato de o recorrente – na qualidade de pregoeiro – ter tido ciência que a empresa já tinha apresentado uma declaração falsa, e não ter se certificado que as novas autorizações tenham sido devidamente periciadas constituiu, no mínimo, um erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) decorrente de grave inobservância do dever de cuidado.

6.2. A esse respeito, enunciado dos Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, relatoria do Min. Benjamin Zymler, 2924/2018, de relatoria do Min. José Mucio Monteiro e 1689/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, definem que “para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”.

6.3. Quando a 12ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército citou que supostas ocorrências impeditivas indiretas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores não teriam o condão de impedir a participação da empresa na licitação (peça 248), ela também não estava se referindo à apresentação de documento falsificado no certame, mas sim ao fato de a empresa vencedora ter um sócio com vínculo de afinidade com o de outra empresa (TAC Comércio de Suprimentos Ltda) que estaria impedida de licitar no âmbito da União.

6.4. O alegante argumentou que os atos a ele imputados não se classificariam como ímprobos, dada ausência de dolo, consoante entendimentos da Lei de Improbidade Administrativa (peça 146, p. 12). Não obstante, conforme enunciado do Acórdão 1881/2014-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Min. José Jorge, inexistente amparo legal que condicione o julgamento pela irregularidade de contas – e consequente imputação de multa – à ocorrência de improbidade administrativa.

6.5. Esse posicionamento foi ratificado pelos Acórdãos 10853/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Bruno Dantas e 746/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, que estabelecem:



7. O julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos.

7.1. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, visa tutelar a probidade na organização do Estado no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, e não vincula julgamentos pelo Tribunal de Contas, na seara administrativa, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

7.2. Ainda que não haja caracterização da má-fé do responsável, o TCU possui enunciado no sentido de que a apreciação da Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente. Impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo que a falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa (Acórdão 760/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes).

7.3. A conduta omissiva do pregoeiro em adotar as ações necessárias para abertura de processo administrativo, diante da apresentação de documento falso no Pregão Eletrônico 3/2019, a fim de que fosse adotada a medida sancionatória prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, fez com que a empresa fraudadora pudesse participar dos certames do Comando Militar da Amazônia, e repetisse a conduta no Pregão Eletrônico 12/2019.

7.4. Assim sendo, propõe-se o não acolhimento das razões recursais, pois não é possível considerar as contas do recorrente regulares ou regulares com ressalva, tampouco elidir ou reduzir a multa cominada no item 9.3 do Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

8. **Desproporcionalidade da sanção**

8.1. O demandante defende a tese de que a sanção a ele aplicada não é razoável nem proporcional, considerando a ausência de dano ou risco claro ao interesse público, a não evidenciação de qualquer benefício indevido, a inexistência de má-fé e o seu histórico profissional, sendo que a penalidade compromete quase a metade da sua remuneração anual (peça 246, p. 14-16).

Análise:

8.2. As alegações trazidas pelo recorrente não se mostram razoáveis para a reforma do Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, de modo a reduzir a multa a ele aplicada.

8.3. Cabe inicialmente esclarecer que a multa imputada teve como fundamento o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno (RI) do TCU, que estabelece que a penalidade pode oscilar entre cinco e cem por cento de R\$ 74.680,53, definido no art. 1º da Portaria TCU 4/2022. O valor da sanção descrita no item 9.3 do julgado ora recorrido (R\$ 20.000,00) corresponde a 26,78%, desse montante.

8.4. Conforme Acórdãos 1308/2019-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer, e 3259/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. André de Carvalho, há certa discricionariedade do TCU na aplicação de multas, devendo-se buscar como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas e a isonomia de tratamento com casos análogos, não havendo rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

8.5. Analisando-se os documentos dos autos, não se observa um percentual abusivo na multa interposta. Conforme ponderado no voto do relator, Min. Bruno Dantas (peça 229), a dosimetria da multa considerou haver reiterada grave inobservância ao dever de cuidado, considerando que as autorizações com indícios de serem falsificadas foram apresentadas tanto do Pregão Eletrônico 3/2019 como no 12/2019, o que pode denotar repetido descaso no trato da coisa pública.

8.6. Ademais, conforme destacado na questão anterior, ainda que não identificada má-fé do alegante, a apreciação do Tribunal de Contas da União não se vincula à indicação de conduta

dolosa do pregoeiro, impondo-se a ele o dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos, sendo que a falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa (Acórdão 760/2013- Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes).

8.7. A jurisprudência do TCU ainda estabelece que, para as suas pretensões punitivas e ressarcitórias, não é necessário demonstrar enriquecimento ilícito, aproveitamento indevido, intenção maliciosa ou má-fé por parte dos responsáveis. É suficiente identificar uma conduta culposa em sentido estrito, seja por falta de habilidade, imprudência ou negligência (Acórdãos 1.559/2014-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes e 5.297/2013-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro).

8.8. Por fim, consoante o Acórdão 2011/2007-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Nardes, a baixa remuneração do responsável não afasta a sua culpabilidade pela prática de atos irregulares, sendo a ele facultado o parcelamento da multa, acrescida dos encargos legais.

8.9. Esse posicionamento é ratificado pelos enunciados dos Acórdãos 3248/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 670/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Min. Ana Arraes, 2442/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, e 3346/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, que estabelecem que a hipossuficiência financeira não impede a aplicação de multa:

9. Alegações de hipossuficiência financeira, idade avançada e doença grave não impedem a imputação de débito ou a aplicação de multa a responsável. No âmbito do TCU, é possível o parcelamento das dívidas em razão de situação econômica desfavorável do devedor.

9.1. Assim sendo, considerando os parâmetros definidos no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU art. 1º da Portaria TCU 4/2022, e o agravante decorrente da reincidência da falha, não se observa desproporcionalidade na aplicação da multa.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

- a) a sindicância instaurada no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019 não teve por objeto avaliar a falsificação de autorização de exercício de atividade, de modo a eximir o pregoeiro de responsabilidade por tal fato;
- b) o processo administrativo instaurado no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, de igual modo, não analisou a regularidade na apresentação dos documentos supostamente falsificados;
- c) inexistente amparo legal que condicione o julgamento pela irregularidade de contas – e consequente imputação de multa – à ocorrência de ato de improbidade administrativa ou de obtenção de vantagem pessoal;
- d) a apreciação da Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, a quem cabe demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo que a falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa;
- e) a dosimetria da multa aplicada mostra-se coerente, considerando haver reiterada grave inobservância ao dever de cuidado com a coisa pública;
- f) baixa remuneração do responsável não afasta a sua culpabilidade pela prática de atos irregulares, sendo a ele facultado o parcelamento da multa, acrescida dos encargos legais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; informar ao recorrente 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.



É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, este pedido de reexame foi interposto por Jose de Oliveira Melo Filho contra o Acórdão 2.160/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) que, em resumo:

a) declarou a inidoneidade da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., anteriormente denominada Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo prazo de 6 (seis) meses, para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

b) aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. José de Oliveira Melo Filho, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), e ao Sr. Adailton Calderaro Bortolucci, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

2. A título de contextualização, rememoro que estes autos se originaram de representação formulada pela empresa Atem's Distribuidora de Petróleo S.A. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 12/2019 para registro de preços visando à aquisição de combustíveis, conduzido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção (21ª CEC) do Comando Militar da Amazônia, sendo a principal irregularidade relatada a ausência de procedimentos para apurar falsificação de documento de habilitação no Pregão Eletrônico 3/2019, então apresentado pela empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.) referente à Autorização de Exercício da Atividade (AEA) emitida pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), mesmo tendo a 21ª CEC ciência desse fato.

3. No referido caso, em vez de apurar a irregularidade, o órgão licitante optou por anular o certame licitatório até então vigente (Pregão Eletrônico 3/2019) e lançar um novo (Pregão Eletrônico 12/2019), retirando a exigência de autorização da ANP. Dessa nova licitação sagrou-se vencedora justamente a empresa que falsificou o documento na licitação anterior, oferecendo uma proposta em valor superior ao do certame anulado.

4. Irresignado com sua condenação, o Sr. Jose de Oliveira Melo Filho apresentou o presente pedido de reexame, o qual pode ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

5. Em síntese, o recorrente traz as seguintes razões recursais: a) consoante regulamento do exército, o responsável pela condução do certame licitatório não responde quando induzido em erro pela atuação da equipe; b) foi instaurada sindicância para apurar as condutas no Pregão 3/2019 – ao invés de processo administrativo disciplinar –, por meio do qual o dirigente máximo do órgão decidiu não homologar o Pregão, ao invés de punir a empresa; c) a 12ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército alertou que a existência de ocorrências impeditivas indiretas do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) não teria o condão de impedir a participação em licitações, mas apenas que, enquanto perdurarem apurações de indício de fraude, não poderia ocorrer a emissão de empenho para o licitante vencedor; d) foi instaurado processo administrativo para elucidar indício de

fraude no Pregão 12/2019, que concluiu pela inexistência de fraude, sendo tal entendimento ratificado pelo ordenador de despesas; e) a Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei 14.230/2021, passou a prever a presença de dolo para a configuração da improbidade, e não há provas suficientemente claras de qualquer ato reprovável do pregoeiro; f) não há prejuízo ao erário público, mas apenas questões formais, sem qualquer benefício indevido ou indício de improbidade; e g) a sanção a ele aplicada não é razoável nem proporcional, considerando a ausência de dano ou risco claro ao interesse público, a não evidenciação de qualquer benefício indevido, a inexistência de má-fé e o seu histórico profissional, sendo que a penalidade compromete quase a metade da sua remuneração anual.

6. Desde logo, acolho integralmente o exame e a proposta de encaminhamento da AudRecursos, pugnando pelo não provimento do recurso, e incorporo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que farei adiante.

7. No que diz respeito à vinculação do recorrente ao regulamento do exército e à eventual indução em erro por sua equipe, basta esclarecer que regulamentos internos não afastam a responsabilidade a qual estão submetidos os gestores públicos em seu dever de agir conforme à legislação.

8. Quanto à sindicância instaurada no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, como esclarecido pela AudRecursos, esta “não teve por objeto avaliar a falsificação de autorização de exercício de atividade, de modo a eximir o pregoeiro de responsabilidade por tal fato”. Inclusive, “o processo administrativo instaurado no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, de igual modo, não analisou a regularidade na apresentação dos documentos supostamente falsificados”. Assim, permanecem inalteradas as conclusões do Relator *a quo* sobre a irregularidade praticada no âmbito das licitações avaliadas por esta Corte de Contas, com destaque para o fato de que o recorrente teve ciência que a empresa já tinha apresentado uma declaração falsa e, mesmo assim, não buscou se certificar se as novas autorizações estavam devidamente periciadas, o que caracteriza, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) decorrente de grave inobservância do dever de cuidado.

9. Sobre a alegação de que a 12ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército entender que as ocorrências impeditivas indiretas do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) não teriam o condão de impedir a participação em licitações, mas apenas que, enquanto perdurarem apurações de indício de fraude, não poderia ocorrer a emissão de empenho para o licitante vencedor, basta esclarecer que isso não se refere à apresentação de documento falsificado no certame, mas sim ao fato de a empresa vencedora ter um sócio com vínculo de afinidade com o de outra empresa (TAC Comércio de Suprimentos Ltda.) que estaria impedida de licitar no âmbito da União.

10. No que diz respeito à Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei 14.230/2021, que passou a prever a presença de dolo para a configuração da improbidade, basta lembrar que não há amparo legal que condicione o julgamento pela irregularidade de contas – e consequente imputação de multa – à ocorrência de improbidade administrativa.

11. Também, não socorre o recorrente a inexistência de débito, uma vez que, como bem apontado pela AudRecursos, “a conduta omissiva do pregoeiro em adotar as ações necessárias para abertura de processo administrativo, diante da apresentação de documento falso no Pregão Eletrônico 3/2019, a fim de que fosse adotada a medida sancionatória prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, fez com que a empresa fraudadora pudesse participar dos certames do Comando Militar da Amazônia, e



repetisse a conduta no Pregão Eletrônico 12/2019”, de modo que a sanção aplicada foi regular, dosada dentro dos parâmetros admitidos nesta Corte de Contas e dispensa a existência de má-fé, bastando a configuração da culpa do gestor público, como ocorreu no presente caso.

Sendo esses os destaques que considero suficientes à formação de minha convicção, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2005/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.020/2020-5.
- 1.1. Apenso: 009.083/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Pedido de Reexame (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva - MD/CE (09.573.215/0001-76); Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32); Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93).
 - 3.2. Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40); Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda (32.682.326/0001-32); Jose de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).
 - 3.3. Recorrente: Jose de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).
4. Órgão/Entidade: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação em fase de pedido de reexame interposto por Jose de Oliveira Melo Filho contra o Acórdão 2160/2022-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Jose de Oliveira Melo Filho para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente e aos demais interessados.
10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2005-39/24-P.
13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 028.434/2010-2

Processo apenso: TC 005.757/2015-0

Natureza: Recurso de Revisão (em Prestação de Contas).

Entidade: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada).

Exercício: 2010.

Responsáveis: Ana Teresa Holanda de Albuquerque (CPF 399.406.401-53), Eduardo Luiz Gaudard (CPF 261.924.466-87), Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87), Gilberto do Carmo Lopes Siqueira (CPF 176.749.801-20), Jose Luis Franca dos Santos (CPF 313.033.076-34), José Antonio Muniz Lopes (CPF 005.135.394-68), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Leonardo Lins de Albuquerque (CPF 012.807.674-72), Luis Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591-15), Marcelo Castro Lippi (CPF 665.905.587-87), Marcio de Almeida Abreu (CPF 116.010.356-91), Nelson Fonseca Leite (CPF .963.616-53), Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF 141.356.476-34), Ricardo Oliveira Lopes Serrano (CPF 282.022.607-87), Ronaldo Ferreira Braga (CPF 075.198.183-49), Telton Elber Correa (CPF 299.274.390-91) e Uilton Roberto Rocha (CPF 134.423.766-53).

Interessado: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada) (CNPJ 04.065.033/0001-70).

Representação legal: Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Beatriz Helena Cavalcante Nunes (29.059/OAB-DF) e outros, representando Flávio Decat de Moura; Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira



(3.554/OAB-AM) e outros, representando Luis Hiroshi Sakamoto.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. MPTCU. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS, EXERCÍCIO DE 2009. COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE – ELETROACRE, PRIVATIZADA. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DOS GESTORES. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA TOTVS S/A POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO AFASTADOS. CONHECIMENTO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 18), contra o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro, para reabertura de contas relativas ao exercício de 2009 da Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre). O recurso teve por base informações contidas nos autos do TC 033.589/2011-9 (Prestação de Contas do exercício de 2010), relacionadas a possíveis irregularidades em contratações celebradas entre a referida estatal e a empresa Totvs S.A.

2. Transcrevo, a seguir, instrução lavrada no âmbito da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) (peça 81), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 82 e 83):

[...] INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Companhia de Eletricidade do Acre (Eletrobras Acre), relativo ao exercício de 2009.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 1º da Instrução Normativa - TCU 57/2008 e do Anexo I à Decisão Normativa - TCU 102/2009.
3. A deliberação recorrida é o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. José Mucio), que julgou regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação (peça 12).
4. A unidade jurisdicionada em questão foi criada por meio da Lei Estadual 60/1965, e autorizada a funcionar como empresa concessionária de serviços públicos de energia elétrica para o Estado do Acre por intermédio do Decreto Federal 63.121/1968.
5. A Entidade, então sociedade por ações de economia mista, era a concessionária federal de serviço público responsável pela distribuição e comercialização de energia elétrica para todo o Estado do Acre, cujo controle acionário era exercido pelas Centrais Elétricas Brasileiras S/A - Eletrobras, que detinha 93,29% do total de seu capital social.
6. O Contrato de Concessão 6/2001, firmado com a Agência Nacional de Energia Elétrica-Aneel, foi assinado em 12/2/2001, com prazo de vigência até 7/7/2015. Ocorre que a antiga Companhia de Eletricidade do Acre - Eletroacre, cujo nome havia sido alterado posteriormente para Eletrobras Distribuição Acre, foi privatizada no ano de 2018, em leilão realizado no dia 30/8/2018 na sede da empresa B3 em São Paulo.
7. A venda da companhia fez parte do processo de privatização de distribuidoras de energia do grupo Eletrobras. Segundo informações encontradas no site da Aneel, o contrato de concessão para prestação do serviço de energia elétrica no Estado do Acre foi assinado no dia 7/12/2018, na sede da Agência Reguladora, com a empresa Energisa, nova dona da Eletroacre.

HISTÓRICO

8. Após a publicação do Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. José Mucio) e respectivas



comunicações processuais, encerrou-se o TC 028.434/2010-2 em 3/9/2011, por meio do despacho acostado à peça 17.

9. Em 17/9/2014, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) interpôs recurso de revisão, pois, inicialmente, o *Parquet* vislumbrou indícios de irregularidade na contratação da empresa Totvs S/A por inexigibilidade de licitação (peça 18).
10. Conforme se depreende do recurso do MPTCU, o referido contrato tinha por objeto o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do sistema ERP Protheus (peça 18, p. 1).
11. Segundo o MPTCU, a citada contratação não teria contado com estudos técnicos preliminares que considerassem o levantamento das soluções disponíveis no mercado e justificativa pela solução escolhida em termos técnicos e financeiros, não tendo sido essa falha objeto de análise quando do julgamento das contas de 2009 (peça 18, p. 1).
12. Naquela ocasião, o MPTCU vislumbrou que a referida falha teria o condão de macular as contas já julgadas do exercício de 2009, *in verbis* (peça 18, p. 1):
O presente recurso baseia-se nas informações contidas nos autos do TC nº 033.589/2011-9, que indica a ocorrência de irregularidade, no período de 2009, praticada no âmbito da supracitada unidade jurisdicionada, não examinada pelo Tribunal por ocasião do julgamento destas contas, especificamente a contratação da empresa Totvs S/A (Contrato nº 19/2009, de 19/05/2009), por inexigibilidade de licitação, para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do ERP Protheus, sem que a opção estivesse fundamentada em estudos técnicos preliminares que considerassem o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida em termos técnicos e financeiros, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei nº 8.666/93.
Restou comprovado que os fatos apontados têm gravidade suficiente para macular as contas dos responsáveis, visto que afetaram sobremaneira a gestão da entidade jurisdicionada, acarretando diversos prejuízos, relatados ao longo das instruções da Secex/AC.
13. Em despacho exarado na peça 22, o Ministro-Relator admitiu o Recurso de Revisão e encaminhou os autos para a então Secex-AC, a fim de que procedesse à instrução do feito.
14. Em instrução preliminar, de dezembro de 2014, a extinta Secex-AC propôs realizar a audiência dos Srs. Flávio Decat de Moura e Luís Hiroshi Sakamoto, respectivamente, Diretor-Presidente e Diretor de Gestão da Companhia de Eletricidade do Acre no exercício de 2009, ambos responsáveis pela formalização do Contrato 19/2009 com a Totvs S/A por inexigibilidade de licitação (peça 23, p. 4-5).
15. Conforme constou dos ofícios de audiência, o Sr. Flávio Decat teria ratificado o Termo de Autorização, ao passo que o Sr. Luís Hiroshi Sakamoto seria o responsável pela elaboração do Termo de Autorização para a contratação da empresa Totvs S/A por meio de inexigibilidade de licitação, perfazendo um total de R\$ 319.415,05, e posteriormente aditado no valor de R\$ 78.926,02 (peças 23, 27 e 28; e peça 43, p. 20-21, 38-39, do TC 033.589/2011-9):
a) **achado:** aprovação da contratação da empresa Totvs S/A (Contrato 19/2009, de 19/5/2009), por inexigibilidade de licitação, para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do ERP Protheus, sem que a opção estivesse fundamentada em estudos técnicos preliminares que considerassem o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida em termos técnicos e financeiros, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993;
a.1) **conduta do Diretor-Presidente:** ratificar o Termo de Autorização (peça 43, p- 20-21, do TC 033.589/2011-9) e o Termo de Autorização (peça 43, p- 38-39 do TC 033.589/2011-9);
a.2) **conduta do Diretor de Gestão:** ter sido responsável pela elaboração do Termo de Autorização (peça 43, p- 20-21, do TC 033.589/2011-9) e pelo Termo de Autorização (peça 43, p- 38- 39, do TC 033.589/2011-9);
b) **nexo de causalidade:** os atos cometidos pelos responsáveis deram suporte à formalização do Contrato 19/2009 e respectivo 1º Termo Aditivo, sem a realização de estudos técnicos preliminares que considerassem o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida em termos técnicos e financeiros, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993;
c) **culpabilidade:** será avaliada quando da apreciação do mérito
16. Em paralelo, passou a tramitar, em março de 2015, a tomada de conta especial TC 005.757/2015-0,

- instaurada por meio do Despacho do Relator acostado à peça 101 do TC 033.589/2011-9. Essa TCE visava quantificar o dano e apurar as responsabilidades por multas aplicadas pela Aneel à Eletroacre.
17. Em junho de 2016, a extinta Secex-AC analisou as razões de justificativas para a contratação por inexigibilidade de licitação da Totvs, apresentadas pelos responsáveis no âmbito da prestação de contas do exercício de 2009 (peça 70).
 18. Em razão desse exame, a Secex-AC propôs em instrução de mérito rejeitar as razões de justificativas, conhecer do recurso de revisão do MPTCU, julgar irregulares as contas do Sr. Flávio Decat, Diretor-Presidente da Eletrobras Acre, e do Sr. Luís Hiroshi, Diretor de Gestão da Eletrobras Acre, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, I e II, da Lei 8.443/1992 (peça 70, p. 13-14).
 19. Em novo pronunciamento, datado de janeiro de 2017, o MPTCU discordou da proposta da unidade técnica, por não vislumbrar mais razões para modificar a decisão por ele recorrida (Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. José Mucio) – peça 76.
 20. Aduziu o MPTCU que o desenvolvimento de apenas alguns módulos de um sistema informatizado já existente é economicamente mais vantajoso do que a aquisição de uma nova plataforma, e que é possível afirmar que a unidade jurisdicionada buscou observar o princípio constitucional da economicidade ao procurar as alternativas possíveis (peça 76, p. 2).
 21. Acrescentou o MPTCU que a contratação foi realizada por meio de inexigibilidade de licitação, tendo por base o art. 25, I, da Lei 8.666/1993, em razão de a Totvs S.A. ser a detentora com exclusividade do *software*, conforme certidão da ASSES PRO - Associação das Empresas de Tecnologia da Informação, Software e Internet, de acordo com o Parecer Jurídico PCJIEDE 77/2009 (peça 43 p. 15, do TC 033.589/2011-9), e que, em razão disso, não vislumbrou nenhuma ilegalidade nessa contratação por inexigibilidade (peça 76, p. 2).
 22. Ponderou ainda o MPTCU que, ainda que se entendesse pela ilegalidade da contratação, não é de se exigir uma conduta diversa do Diretor-Presidente e do Diretor de Gestão, arrolados como responsáveis na prestação de contas, pois se tratava de aprovação de uma operação de cerca de R\$ 320.000,00, que, considerando o porte da Eletroacre, poderia se enquadrar em uma transação de pequena monta (peça 76, p. 2).
 23. Desse modo, entendeu o MPTCU que não seria razoável exigir que os dirigentes da estatal adentrassem minúcias estritamente técnico-jurídicas para a aprovação dessa contratação diante da convergência dos pareceres técnicos e jurídicos favoráveis a aquisição de forma direta, sem procedimento licitatório (peça 76, p. 2).
 24. Segundo o MPTCU, caso os dirigentes da Eletroacre tivessem que adentrar em minúcias estritamente técnico-jurídicas em todas as contratações rotineiras, de menor vulto, tornaria inviável o desempenho satisfatório de suas funções, consoante já decidiu o Tribunal por meio dos Acórdãos 1.541/2014-TCU-2.ª Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro) e 2.483/2010-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro) - peça 76, p. 2.
 25. Assim, o MPTCU propôs o conhecimento do presente recurso de revisão para, no mérito, negar a ele provimento, e manter o julgamento de mérito proferido em sede do Acórdão 3.068/2011-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. José Mucio) - peça 76, p. 2.
 26. Ainda em julho de 2017 (peça 78), o Relator determinou o sobrestamento da presente prestação de contas até a apreciação ulterior da tomada de contas especial instaurada dois anos antes (TC 005.757/2015-0).
 27. Como mencionado anteriormente, a citada TCE foi instaurada em virtude de supostos danos ocasionados à Eletroacre em face das multas aplicadas pela Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (SFF/Aneel).
 28. Tais multas decorreram do envio a destempo da CVA (Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela) e do atraso no envio à Aneel dos seguintes documentos (peça 9 do TC 005.757/2015-0): Prestação Anual de Contas (PAC); Relatório de Informações Trimestrais (RIT); e Balancete Mensal Padronizado (BMP).
 29. No âmbito da referida TCE, a instrução preliminar, de abril de 2016, da então Secex-AC propôs a citação do Sr. Flávio Decat de Moura, Diretor Presidente da Eletrobras Acre no período de 1º/4/2009 a 4/4/2010, do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor Presidente da Eletrobras Acre no período de 5/4/2010 a 31/10/2010, do Sr. Luis Hiroshi Sakamoto, Diretor de Gestão da Eletrobras Acre no período de 2009 a 2010, e da empresa Totvs S/A pelo dano ao erário oriundo do pagamento de R\$ 1.706.277,65 de multas



impostas pela Aneel em razão do atraso no envio de documentos e/ou informações (peças 23 a 30 do TC 005.757/2015-0):

- a) **irregularidade:** atraso no envio dos documentos à Aneel exigidos pelo Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (MCSE), instituído pela Resolução nº 444, de 26 de outubro de 2001: Prestação Anual de Contas (PAC), Relatório de Informações Trimestrais (RIT) e Balancete Mensal Padronizado (BMP), assim como envio a destempo da CVA (Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A - CVA), para efeito de composição no processo de reajuste tarifário, com infração ao Despacho nº 3.250, de 26 de agosto de 2009, mediante o qual o Superintendente de Fiscalização Econômica e Financeira, no uso de suas atribuições regimentais, aprovou a versão 1/2009 dos Manuais de Orientação dos Trabalhos de Auditoria da Conta de Compensação de Valores de Itens da Parcela “A” (CVA), acarretando o recebimento de multas no valor total de R\$ 1.706.277,65 por parte da Eletrobrás Acre, situação decorrente de falhas e atrasos na execução dos Contratos Eletrobrás Acre 19/2009 e 67/2010;
30. No ano seguinte, em julho de 2017, a Secex-AC, por meio de instrução de mérito, no âmbito da referida TCE, propôs rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis, julgar irregulares suas contas e condená-los solidariamente ao pagamento de R\$ 1.706.277,65 e aplicar-lhes multa (peças 71, 72 e 73 do TC 005.757/2015-0).
31. Na manifestação do MPTCU, em julho de 2018, foram levantadas dúvidas sobre a possibilidade de estabelecer o liame da responsabilização na forma que foi sugerida pela Secex-AC (peça 76, p. 5, do TC 005.757/2015-0).
32. Apontou o *Parquet* a necessidade de exclusão da responsabilidade do Sr. Flávio Decat e da empresa Totvs S/A no âmbito da TCE, diante da dificuldade de se estabelecer o liame direto entre o Contrato 19/2009 e as multas aplicadas pela Aneel (peça 76, p. 6-8, do TC 005.757/2015-0).
33. Na TCE, o MPTCU avaliou a necessidade de melhoria na individualização das condutas e responsabilidades dentro da cadeia sucessória e de comando da Eletroacre, diante das medidas administrativas que deixaram de ser adotadas e identificar quem de fato deu causa à omissão, problema que resultou no não atendimento de solicitação da Aneel e consequente aplicação das multas. Assim, o *Parquet* sugeriu a devolução dos autos à unidade técnica para adoção de diversas providências (peça 76, p. 6-8, do TC 005.757/2015-0).
34. Nesse ínterim, vieram aos autos da TCE a informação sobre a privatização da Eletroacre, ocorrida em agosto de 2018.
35. Diante dessa informação, a nova unidade técnica responsável pela instrução, a Secex-TCE, concluiu não mais persistir a possibilidade de cobrança de eventuais débitos decorrentes da execução dos Contratos 19/2009 e 67/2010, uma vez que não há mais que se falar em débito a ser cobrado após a privatização da Eletroacre, devendo a TCE ser arquivada em virtude de inexistência de pressupostos para constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (peça 93 do TC 005.757/2015-0).
36. Consoante a instrução da Secex-TCE (peça 93), a jurisprudência deste Tribunal firmada no Acórdão 1.779/2011-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro) reconheceu a ausência de jurisdição para exigir ressarcimento de valores uma vez privatizada a entidade, pois, nos termos da legislação societária, a venda do controle acionário pressupõe que o adquirente assumira os bens, direitos e obrigações decorrentes da operação (art. 234 da Lei 6.404/1976) e ainda um eventual reembolso aos cofres de empresa, agora particular, não atenderia o pressuposto básico de sua finalidade, que seria a recomposição do patrimônio público.
37. Assim, o Tribunal, por meio do Acórdão 12.358/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Aroldo Cedraz), determinou o arquivamento da TCE sem julgamento de mérito, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, e determinou o apensamento ao presente processo como subsídio para análise das contas (peça 97 do TC 005.757/2015-0).
38. Dessa forma, com a privatização da Eletroacre, restou afastada a possibilidade de cobrança de eventuais débitos decorrentes da execução dos Contratos 19/2009 e 67/2010, restando ainda, para prosseguimento do exame da presente prestação de contas, a análise da regularidade da contratação da empresa Totvs S/A (Contrato 19/2009), por inexigibilidade de licitação, para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do ERP Protheus.

EXAME TÉCNICO

39. Conforme alvitrado, no bojo da presente prestação de contas do exercício de 2009, a irregularidade



examinada restringe-se à fase licitatória, referente à aprovação da contratação da empresa Totvs S/A (Contrato 19/2009) por inexigibilidade de licitação.

40. Este processo, como já apontado anteriormente, dispõe de parecer do MPTCU pela manutenção do Acórdão recorrido, ou seja, pela regularidade com ressalva e quitação aos responsáveis (peça 76).
41. Naquela ocasião, o MPTCU observou que a UJ atentou para o princípio da economicidade, e que, dado o porte da Eletroacre, a contratação representava uma transação de pequena monta, não sendo razoável exigir que os responsáveis adentrassem minúcias estritamente técnico-jurídicas (peça 76, p. 2).
42. Nesse sentido, na ocasião dos fatos, não pareciam estar os gestores diante da prática de um ato manifestamente irregular. Assim, diante do respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos, é razoável inferir que os gestores estavam diante de um ato lícito.
43. O MPTCU apontou ainda que a Totvs S.A. era a detentora com exclusividade do *software* em referência, e que, em razão disso e dos pontos mencionados anteriormente, não vislumbrou nenhuma ilegalidade na contratação (peça 76, p. 2).
44. Nessa esteira, o Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer) estabeleceu que a inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de informática pode ser admitida quando se referir à manutenção de *software* em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, o que parecia ser o caso.
45. Constituía objeto do Contrato 19/2009 a aquisição de licença para treze usuários Light, treze Top Conect, com evolução tecnológica do Sistema Microsiga Protheus e implantação dos seguintes módulos: Planejamento e Controle Orçamentário; Contabilidade; Compras, Financeiro; Estoque; Ativo Fixo (gestão de patrimônio); Tributário e Sped, devidamente integrado ao Sped (fiscal, contábil e nota fiscal eletrônica, de forma a atender às exigências instituídas pelo Decreto 6.022/2007) - peça 43, p. 23 do TC 033.589/2011-9.
46. Conforme o Parecer da Assessoria Jurídica da Eletroacre 30/2009, a Totvs S.A. comprara a empresa Microsiga, sendo ela detentora do *software* Microsiga Protheus, utilizado pela Eletroacre, estando assim protegido por legislação específica de direitos autorais, somente podendo ser alterado, modificado ou acrescido pelo seu produtor, ou autorizado por este. Consta a existência de atestado da certidão da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação, *Software e Internet* (ASSESPRO) comprovando a exclusividade da Totvs sobre o *Software*. No mesmo sentido foi o Parecer 77/2009 da Assessoria Jurídica da Eletrobras (peça 43, p. 11-12 e p. 14-19, TC 033.589/2011-9).
47. Diante disso, havia a indicação de que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente a inviabilidade de concorrência, vez que o produto de que necessitava possuía fornecedor exclusivo.
48. Assim sendo, considerados os fatos apresentados relativos ao exercício de 2009 (celebração do Contrato 19/2009), entende-se que merece prosperar a proposta de encaminhamento trazida aos autos pelo Parecer do MPTCU, no sentido de conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público para, no mérito, negar a ele provimento, mantendo-se o julgamento de mérito proferido em sede do Acórdão 3.068/2011-TCU-1.^a Câmara (peça 76, p. 2), devendo ser julgadas as contas dos Srs. Ana Tereza Holanda de Albuquerque; Eduardo Luiz Gaudard; Flávio Decat de Moura; Gilberto do Carmo Lopes Siqueira; José Antonio Muniz Lopes; José Luiz França dos Santos; José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior; Leonardo Lins de Albuquerque; Luis Hiroshi Sakamoto; Marcelo Castro Lippi; Márcio de Almeida Abreu; Nelson Fonseca Leite; Pedro Carlos Hosken Vieira; Ricardo Oliveira Lopes Serrano; Ronaldo Ferreira Braga; Telton Elber Correa; e Uilton Roberto Rocha, regulares com ressalvas, dando-lhes quitação.

CONCLUSÃO

49. O Recurso de Revisão foi interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União em face do Acórdão 3.068/2011-TCU-1.^a Câmara (Rel. Min. José Mucio), vez que, na ocasião, o Parquet vislumbrou indícios de irregularidade na contratação da empresa Totvs S/A por inexigibilidade de licitação para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do sistema ERP Protheus.
50. Após análise da extinta Secex-AC, o MPTCU, em novo pronunciamento, discordou da proposta da unidade técnica e propôs a manutenção do Acórdão 3.068/2011-TCU-1.^a Câmara (Rel. Min. José Mucio), por não vislumbrar razões para modificar a decisão recorrida.
51. Posteriormente, a presente prestação de contas foi sobrestada até a apreciação ulterior da tomada de contas especial TC 005.757/2015-0. Nesse ínterim, a Eletroacre foi privatizada. Diante desse fato, a Secex-TCE concluiu por não mais persistir, no âmbito do TC 005.757/2015-0, a possibilidade de cobrança de eventuais débitos decorrentes da execução dos Contratos 19/2009 e 67/2010. Ato contínuo, o Tribunal, por



meio do Acórdão 12.358/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Aroldo Cedraz), determinou o arquivamento da TCE sem julgamento de mérito.

52. Em face da mais recente manifestação do MPTCU nos autos, que apontou que a Eletroacre atentou para o princípio da economicidade, que a contratação representava uma transação de pequena monta, e que a Totvs S.A. era a detentora com exclusividade do software em referência, e das análises efetuadas, que indicavam que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente à inviabilidade de concorrência e o fato de que os pareceres técnicos e/ou jurídicos da Eletroacre não apontavam obstáculos para a contratação, concluiu-se que os responsáveis não praticaram um ato manifestamente irregular, sendo razoável inferir que os gestores estavam diante de um ato aparentemente lícito.

53. Dessa forma, propõe-se manter os termos do Acórdão recorrido 3.068/2011-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. José Mucio), levantar o sobrestamento dos presentes autos para, em seguida, proceder ao seu arquivamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, propondo:

54.1. levantar o sobrestamento dos presentes autos;

54.2. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os termos do Acórdão recorrido 3.068/2011-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. José Mucio);

54.3. dar ciência aos responsáveis acerca da decisão a ser proferida;

54.4. arquivar o presente feito, em razão de ter cumprido o objetivo para o qual fora constituído, nos termos do inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU. [...].

3. O Ministério Público junto a este Tribunal, à peça 90, ratifica seu parecer anterior (peça 76), no sentido de conhecer do presente Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Recurso de Revisão (peça 18) interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) contra o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara (peça 12), Relator Ministro José Múcio Monteiro, por meio do qual o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação.

2. Originalmente, o processo trata das contas anuais da Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), relativas ao exercício de 2009. Após o referido julgamento pela regularidade com ressalva, o MPTCU, na pessoa do ilustre Procurador Paulo Soares Bugarin, interpôs o presente apelo e, tendo em vista indícios de irregularidade na contratação da empresa Totvs S.A. por inexigibilidade de licitação, propugnou por que as referidas contas fossem julgadas irregulares.

3. A então Secretaria de Controle Externo do Acre (Secex/AC) propôs, ao analisar o mérito, rejeitar as contrarrazões recursais, conhecer do Recurso de Revisão do MPTCU, julgar irregulares as contas do Senhor Flávio Decat, Diretor-Presidente da Eletroacre, e do Senhor Luís Hiroshi, Diretor de Gestão da Eletroacre, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 (peça 70, p. 13-14).

4. Em manifestação anterior (peça 76), o representante do Ministério Público de Contas, atuando regimentalmente como *custos legis*, divergiu da unidade técnica e não vislumbrou elementos aptos a macular a gestão dos responsáveis, propondo o conhecimento e negativa de provimento ao recurso.

5. Por meio do Despacho de peça 78 determinei o sobrestamento do presente processo, a teor do Despacho que proferi para o TC-033.589/2011-9 (peça 187), com fulcro no art. 157, *caput*, do Regimento do Interno do TCU, até a apreciação da TCE de que trata o TC 005.757/2015-0, que

também enfrentou irregularidade no Contrato 19/2009 firmado pela Eletroacre com a Totvs, dentre outros fatos.

6. Nesse ínterim, a Eletroacre foi privatizada. Diante desse fato, a Secex-TCE concluiu por não mais persistir, no âmbito do TC 005.757/2015-0, a possibilidade de cobrança de eventuais débitos decorrentes da execução dos Contratos 19/2009 e 67/2010. Ato contínuo, o Tribunal, por meio do Acórdão 12.358/2019-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, determinou o arquivamento da TCE sem julgamento de mérito, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular e determinou o apensamento ao presente processo como subsídio para análise das contas.

7. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), ao instruir o feito, propôs o levantamento do sobrestamento do processo e, quanto ao mérito, entende que merece prosperar a proposta de encaminhamento trazida aos autos pelo Parecer do MPTCU, no sentido de conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o julgamento de mérito proferido em sede do Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara.

8. O Ministério Público junto a este Tribunal manifesta-se no sentido de conhecer do presente Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento.

9. Inicialmente, ratifico o Despacho proferido em 16/10/2014 pelo então Relator do feito, Ministro Raimundo Carreiro (peça 22), no sentido de que o Recurso de Revisão deve ser conhecido, tendo em vista que os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie estão devidamente preenchidos.

10. Registro que, ante a edição da Resolução TCU 367, em 13/3/2024, que alterou as regras estabelecidas originalmente pela Resolução TCU 344/2022, com a revogação do art. 18 e a fixação de novos critérios para a análise da prescrição no curso da instrução processual, em particular com impacto na análise de prescrição em Recurso de Revisão, necessário se faz a análise da questão para este caso concreto.

11. Assim, na forma estabelecida no art. 10, parágrafo único, da mencionada Resolução TCU 367/2024, o TCU somente 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 na Resolução TCU 344/2022, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

12. No caso em análise, o presente Recurso de Revisão foi interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal, em 17/9/2014 (peça 18), antes do prazo de 5 (cinco) anos do trânsito em julgado do processo (3/9/2011).

13. Os critérios de prescrição estabelecidos na norma atualmente vigente não foram considerados nas etapas processuais anteriores, proferidas antes da edição da Resolução TCU 344/2022.

14. Assim esclarecido, nos termos do inciso IV, do art. 4º, da Resolução TCU, o termo inicial da contagem do interregno prescricional será o dia 20/9/2010, data da apresentação da Prestação de Contas Anual referente ao exercício de 2009 (peça 1).

Quadro 1 - Análise da prescrição (lista não exaustiva)

peça	Tipo	Data	Efeito
1	Prestação de Contas anual da Eletroacre	20/9/2010	Início da prescricional ordinária
8	Instrução de mérito da Secex/AC	4/2/2011	Interrupção da prescrição ordinária e início da intercorrente para todos os responsáveis
9 e 10	Pronunciamento do corpo	7/2/2011 e	Interrupção da prescrição

	dirigente da UT	10/2/2011	ordinária e intercorrente para todos os responsáveis
11	Parecer do MP/TCU	4/5/2011	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis
12	Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas e deu quitação aos responsáveis.	15/5/2011	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis
13 a 16	Notificações e ciência dos responsáveis e demais interessados	Julho/2011	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis
17	Despacho de encerramento do processo (trânsito em julgado)	3/9/2011	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para responsável específico
18	Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU para reabertas as contas da Companhia de Eletricidade do Acre – Eletrobras-MME, relativas ao exercício de 2009	17/9/2014	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis.
20	Instrução de admissibilidade do Recurso	10/10/2014	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis.
22	Despacho de autoridade conhecendo do Recurso e determinando a instrução do feito	22/2/2014,	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis.
23 a 25	Instrução de audiência e pronunciamento do corpo dirigente da UT	4 e 5/12/2014	Interrupção da prescrição ordinária e intercorrente para todos os responsáveis específicos.
27 e 28 43, 51	Ofícios de audiência	10/12/2014, 10/3/2015, 16/4/2015	Interrupção da prescrição ordinária intercorrente para todos os responsáveis
70 a 72	Instrução de mérito e pronunciamento do corpo dirigente da UT	3/6/2016, 8 e 13/7/2016	Interrupção ordinária/intercorrente para todos os responsáveis
76	Parecer do MP/TCU	25/1/2017	Interrupção ordinária/intercorrente para todos os responsáveis
79	Despacho de autoridade determinando o sobrestamento do processo até julgamento do TC-005.757/2015-0	21/3/2107	Interrupção ordinária/intercorrente para todos os responsáveis
81 a 83	Nova instrução de mérito da UT e pronunciamentos do corpo dirigente	1/4/2021 e 8 e 9/4/2021	Interrupção ordinária/intercorrente para todos os responsáveis
87	1. Despacho de	2. 28/1/2024	3. Interrupção



	autoridade solicitando manifestação do MP/TCU		ordinária/intercorrente para todos os responsáveis
90	Parecer do MP/TCU	2/5/2024	Interrupção ordinária/intercorrente para todos os responsáveis

15. Pelos elementos acima enunciados, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, verifica-se que não houve, no presente caso, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz do previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, nem mesmo a prescrição intercorrente de que trata o art. 8º, §§ 1º e 2º, da referida norma.

16. Quanto ao mérito, acolho as análises empreendidas pela unidade instrutora, endossadas pelo MP/TCU, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de considerações adicionais.

17. Observo na nova manifestação, tanto da unidade técnica quanto do MP/TCU, que a Eletroacre atentou para o princípio da economicidade, que a contratação representava uma transação de pequena monta e que a Totvs S.A. era a detentora, com exclusividade, do software em referência, e que as análises efetivadas concluem que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente à inviabilidade de concorrência e o fato de que os pareceres técnicos e/ou jurídicos da Empresa não apontavam obstáculos para a contratação. Assim, é possível concluir que os responsáveis não praticaram um ato manifestamente irregular, sendo razoável inferir que os gestores estavam diante de um ato aparentemente lícito.

18. Dessa forma, acompanho as propostas uniformes no sentido de negar provimento ao Recurso de Revisão, manter os termos do Acórdão recorrido 3.068/2011-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. José Mucio) e levantar o sobrestamento dos presentes autos para, em seguida, proceder ao seu arquivamento.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de Acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2006/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.434/2010-2.

1.1. Apenso: TC-005.757/2015-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada) (CNPJ 04.065.033/0001-70).

3.2. Responsáveis: Ana Teresa Holanda de Albuquerque (CPF 399.406.401-53), Eduardo Luiz Gaudard (CPF 261.924.466-87), Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87), Gilberto do Carmo Lopes Siqueira (CPF 176.749.801-20), Jose Luis Franca dos Santos (CPF 313.033.076-34), José Antonio Muniz Lopes (CPF 005.135.394-68), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Leonardo Lins de Albuquerque (CPF 012.807.674-72), Luis Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591-15), Marcelo Castro Lippi (CPF 665.905.587-87), Marcio de Almeida Abreu (CPF 116.010.356-91), Nelson Fonseca Leite (CPF 277.963.616-53), Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF



141.356.476-34), Ricardo Oliveira Lopes Serrano (CPF 282.022.607-87), Ronaldo Ferreira Braga (CPF 075.198.183-49), Telton Elber Correa (CPF 299.274.390-91) e Uilton Roberto Rocha (CPF 134.423.766-53).

3.3. Recorrente: Paulo Soares Bugarin.

4. Entidade: Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro.

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

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).

8. Representação legal: Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Beatriz Helena Cavalcante Nunes (29.059/OAB-DF) e outros, representando Flávio Decat de Moura; Mariana Araujo Becker (14.675/OAB-DF), Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira (3.554/OAB-AM) e outros, representando Luis Hiroshi Sakamoto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) contra o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro, por meio do qual o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III da Lei 8.443/1992, em:

9.1. levantar o sobrestamento dos presentes autos;

9.2. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para, no mérito, negar-lhe provimento e manter nos exatos termos o Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara;

9.2. dar ciência da deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2006-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 030.218/2021-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (em processo de Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Campina Grande/PB (CNPJ 08.993.917/0001-46).

Interessada: Fundação Nacional de Saúde – Funasa (CNPJ 26.989.350/0001-16).

Responsáveis: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29) e NNMed - Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (CNPJ 15.218.561/0001-39).

Recorrente: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29).

Representação legal: Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264), Fabiola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099), Gustavo Oliveira de Sá e Benevides (OAB/PB 21.041), Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206) e Solon Henrique de Sá (OAB/PB 3.728), representando NNMED Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (procuração à peça 14); Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238) e Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902), representando o Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande/PB (procuração e substabelecimento às peças 17 e 30); e Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238), representando Filipe Araújo Reul (procuração à peça 31).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB. AQUISIÇÃO SEM LICITAÇÃO E COM SUPERFATURAMENTO DE MÁSCARAS PFF2. AÇÃO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. CITAÇÃO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE E DA EMPRESA CONTRATADA. DEMONSTRAÇÃO DE QUE O PREÇO, MESMO EXCESSIVO, ENCONTRAVA-SE NO LIMITE SUPERIOR DAS VARIAÇÕES OBSERVADAS PARA O PRODUTO NO PERÍODO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. FALHAS GRAVES NA PESQUISA DE PREÇO PELO ENTE MUNICIPAL E CONSEQUENTE AQUISIÇÃO ANTIECONÔMICA. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DA EMPRESA E PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO GESTOR MUNICIPAL E APLICAÇÃO DE MULTA A ESSE RESPONSÁVEL (ACÓRDÃO 1.138/2022-TCU-PLENÁRIO). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. EXAME POSITIVO DE ADMISSIBILIDADE. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. PROVIMENTO DO RECURSO. INSUBSISTÊNCIA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. ALTERAÇÃO DO MÉRITO DAS CONTAS DO RECORRENTE PARA REGULARES COM QUITAÇÃO PLENA.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e autuada como peça 63:

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Filipe Araújo Reul, então Secretário da Saúde do Município de Campina Grande-PB (peças 42 a 48), contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 36), transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada a partir de representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) contra Filipe Araújo Reul, então Secretário Municipal de Saúde de Campina Grande/PB, e a empresa NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. em razão de possível superfaturamento na compra, sem licitação, de máscaras PFF2.

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; 16, incisos I e III, alínea ‘b’; 17; 19; 23, inciso III; 26, 28, inciso II, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 210; 214, inciso III, alínea ‘a’; 215 a 217 e 268 do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas por NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda.;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Filipe Araújo Reul;

9.3. julgar regulares as contas de NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda., dando-lhe quitação plena;

9.4. julgar irregulares as contas de Filipe Araújo Reul e condená-lo ao pagamento de multa de R\$ 10.000,00 (dez 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;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida acima imputada;

9.6. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar o pagamento em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada prestação e alertando ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Município de Campina Grande/PB, informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordoes.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial decorre da conversão de representação instaurada para apurar possível superfaturamento em aquisições emergenciais de máscaras PFF2, por dispensa de licitação, realizadas pela Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

3. O município adquiriu 14.867 máscaras ao custo unitário de R\$ 24,90. Em pesquisa realizada no Painel de Preços do Governo Federal para o período entre os meses de abril/2020 e maio/2020, a Selog apurou um preço médio para o mesmo produto de R\$ 17,53. A diferença entre os valores,

superior a 42%, levantou a suspeita de superfaturamento, fato que motivou a unidade técnica a representar ao Tribunal.

4. Analisadas as alegações de defesa de Filipe Araújo Reul, então Secretário de Saúde Municipal, e da empresa NNMed Distribuição Importação e Exportação de Medicamentos Ltda., a Selog concluiu pelo (a) (peça 25):

4.1. Afastamento da hipótese de superfaturamento e o consequente acolhimento da defesa da empresa NNMed;

4.2. Entendimento de que a situação emergencial não poderia servir de escusa para se deixar de adotar os cuidados necessários com a coisa pública;

4.3. Constatação da antieconomicidade da aquisição, por falha grave na condução do procedimento de estimativa de preços e seleção do fornecedor, em desobediência ao que disciplina a Lei 13.979/2020. Em relação a esta questão, a Selog destacou o seguinte:

- as alterações na legislação ofereceram uma resposta adequada, sendo admitidos procedimentos mais céleres nas aquisições e contratações no período, de acordo com o previsto na Lei 13.979/2020 e na Medida Provisória 926/2020, sem que isso dispensasse mecanismos básicos de controle, capazes de assegurar a economicidade das aquisições, mesmo em situações excepcionais;

- os procedimentos que levaram às aquisições tiveram início em junho de 2020, quando ambos os normativos mencionados já vigiam, e, dessa forma, era obrigatória a elaboração da estimativa de preços, ou que fosse devidamente justificada sua ausência, o que não ocorreu;

- o levantamento de preços feito unicamente junto a três potenciais fornecedoras é insuficiente para atender o disposto no art. 4º-E, § 2º, da Lei 13.979/2020, com as alterações dadas pela Medida Provisória 926/2020;

- a assessoria jurídica do município alertou em 26/05/2020 a insuficiência de pesquisa de preços e recomendou que fossem adotados outros meios para comprovar se os preços eram compatíveis com os de mercado.

4.4. Existência de outras irregularidades detectadas pelo TCU em relação às ações promovidas pela Secretaria Municipal de Saúde no combate à pandemia de Covid-19, o que evidenciou a inadequação dos procedimentos adotados por aquela unidade. No Acórdão 18.854/2021-TCU-1ª Câmara, o Sr. Filipe Reul e a empresa contratada foram condenadas em débito e multa em face da aquisição de álcool em gel por preços abusivos.

5 O MPTCU (peça 29) e o Plenário acolheram a análise da Selog, a teor do Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário (peça 36).

6. Passa-se ao exame do recurso.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O Ministro-relator Aroldo Cedraz conheceu o recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.138/2022 – TCU – Plenário (peça 55).

EXAME DE MÉRITO

8. Constitui objeto desta análise definir se há:

8.1. Prescrição da pretensão punitiva, à luz da Resolução-TCU 344/2022.

8.2. Elementos suficientes para afastar a irregularidade atribuída ao recorrente.

Análise da prescrição à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022

9. O prazo para prescrição começou a contar da data subsequente em que a representação foi recebida, que foi o dia **6/8/2020** (despacho da Ministra Ana Arraes à peça 109 do TC 016.867/2020-3), nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022.

10. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, conforme as causas elencadas no art. 5º da Resolução TCU 344/2022:

- a) prolação do Acórdão 1.785/2021-TCU-Plenário em **28/7/2021** (peça 3);



- b) emissão de instrução da Selog em **10/6/2021 e 4/3/2022** (peças 2 e 25);
- c) prolação do Acórdão 1.138/2022–TCU–Plenário em **25/5/2022** (peça 36);
- d) despacho de conhecimento do recurso em **4/7/2022** (peça 55).

11. Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição (art. 2º da Resolução TCU 344/2022). Da mesma forma, não houve a paralisação processual por mais de três anos, o que levaria à caracterização da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022).

12. Entende-se, assim, demonstrada a inoccorrência da prescrição punitiva.

Alegações de mérito

13. O recorrente sustenta que:

13.1 A empresa José Nergino Sobreira, PJS Distribuidora, fornecia materiais médico-hospitalares ao município, incluindo as máscaras N95, até a rescisão contratual ocorrida em agosto de 2019 (peças 44 e 47).

13.2 Antes da pandemia, as máscaras eram pouco usadas nas unidades de saúde e existia um estoque suficiente para atender a demanda regular. Por este motivo, aguardou-se a realização de um novo processo licitatório em 2020.

13.3. Era impossível prever a ocorrência da pandemia de Covid-19 em 2020, bem como a dificuldade e a onerosidade na aquisição de máscaras N95, que passou a ser material indispensável.

14. O recorrente alega que o débito foi afastado pelo Tribunal. Para tanto, enfatiza que:

14.1. A aquisição realizada em maio/junho de 2020 observou os preços de mercado.

14.2. Não houve prática de preço abusivo na aquisição das máscaras.

14.3. A consulta ao banco de preços nacional, referente ao mesmo período (peça 43), comprova a ausência de sobrepreço, bem como demonstra valores superiores pagos por órgãos federais.

14.4. Há notícia de que o Ministério da Saúde adquiriu máscaras com valor superior ao Governo do Estado da Paraíba, que pagou pela unidade R\$ 50,00 (peça 45).

14.5. O valor máximo obtido na pesquisa restrita ao Nordeste (R\$ 24,50) foi muito próximo ao valor contratado pela Secretaria Municipal de Saúde (R\$ 24,90), conforme indicado pela Selog.

15. Quanto à pesquisa de preços, o recorrente alega que:

15.1. A cotação obteve três propostas, sendo contratada a empresa que ofertou o menor preço.

15.2. A cotação de preços foi realizada com os potenciais fornecedores. Os *e-mails* da MedLab Produtos para Saúde e da Fortmed Comercial Ltda. comprovam a negativa de fornecedores (peças 46 e 48), demonstrando que houve a busca por outros preços além dos consignados nas propostas acostadas à peça 23, pp. 26-28.

15.3. As empresas de outros estados não respondiam os pedidos de cotação de preços ou informavam que não tinham o item ou não tinham interesse na venda para outro Estado.

15.4. A aquisição de máscaras observou ao disposto no art. 4º-E, §1º, VI, 'a', 'b' e 'c', da Lei 13.979/2020 e no art. 5º, IV, da Instrução Normativa nº 73, de 5/8/2020.

Análise

16. O histórico apresentado pelo recorrente que antecedeu a aquisição das máscaras, descrito no item 13 desta instrução, não interfere no mérito da decisão atacada, de modo que não será objeto de análise.

17. Os argumentos recursais que buscam afastar o débito e/ou a hipótese de sobrepreço/superfaturamento, descritos no item 14 desta instrução, não serão examinados porque o Tribunal já afastou a hipótese de sobrepreço/superfaturamento, não havendo a imputação de débito aos responsáveis no acórdão recorrido.

18. O então Secretário de Saúde municipal Sr. Filipe Araújo Reul foi responsabilizado nestes autos pelo seguinte motivo (peças 3, 4, 5, 10, 25, 36, 37 e 38):



Irregularidade: aquisição antieconômica de máscaras, por falha grave na estimativa de preços feita com apenas três potenciais fornecedores.

Evidências: procedimento licitatório DL 16.501/2020 (peça 23).

Conduta: cotação de preços com apenas três potenciais fornecedores e injustificada dispensa de estimativa de preços.

Dispositivos violados: art. 4º-E, § 1º, inciso VI e §2º, da Lei 13.979/2020.

19. O cerne da questão é verificar se há elementos de prova capazes de afastar a irregularidade atribuída ao recorrente.

19. Quanto à estimativa de preços, tem-se que:

19.1. No processo DL 16.501/2020 (peça 23) não consta registro da relação de fornecedores que foram consultados formalmente e não enviaram propostas como resposta à solicitação de preços. Há apenas três propostas de preços ofertadas em **20/5/2020**, pelas empresas NNMED Distribuição, Importação, Exportação de Medicamentos Ltda., Euromed Hospitalar e Larmed Distribuidora de Medicamentos e Material Médico-hospitalar (peça 23, pp. 26-28).

19.1.1. Desse modo, não há registro no âmbito da DL 16.501/2020 da estimativa de preços, determinado pelo art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei 13.979/2020.

19.2. Não há nos autos justificativa para dispensa da estimativa de preços, como determina o disposto no art. 4º-E, §2º, da Lei 13.979/2020.

19.3. No âmbito da DL 16.501/2020, em 26/05/2020, a assessoria jurídica municipal alertou a insuficiência de pesquisa de preços e recomendou que fossem adotados outros meios para comprovar se os preços eram compatíveis com os de mercado (peça 23, p. 46).

19.4. A alegação de que houve a realização de estimativa de preços junto a potenciais fornecedores não merece acolhimento, pois, além de não comprovada a ampla pesquisa de preços aceitáveis para a contratação emergencial, cabia ao gestor municipal de saúde utilizar-se de outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão, o que não ocorreu, conforme verificado no acórdão recorrido.

19.5. Os *e-mails* das empresas MedLab e Fortmed (peças 46 e 48) demonstram que tais fornecedores foram contatados para cotação de preços de máscaras N95, assim como comprovam a negativa desses fornecedores, por falta dessas máscaras. Todavia, esses *e-mails*, datados em **25/3/2020** e **30/3/2020**, não foram considerados como cotação de preços na DL 16.501/2020, pois, além de não constarem do referido procedimento licitatório, são extemporâneos às três propostas de preços ofertadas em 20/5/2020 (peça 23, p. 26-28) e à dispensa de licitação iniciada em 25/5/2020 (peça 23, p. 4). Desse modo, tais *e-mails* não comprovam a busca por outros preços além daquelas consignadas nas propostas indicadas na DL 16.501/2020.

19.6. Apesar de alegado pelo recorrente, não há evidências nos autos de que fornecedores de outros Estados não responderam a pedidos de cotação de preços no âmbito da DL16.501/2020 ou informavam que não tinham o item ou não tinham interesse no fornecimento de máscaras N95 ao município de Campina Grande/PB.

19.7. Observa-se também que não houve a observância do disposto no art. 4º-E, §1º, VI, 'a', 'b' e 'e', da Lei 13.979/2020, ao contrário do que alega o recorrente.

20. Desse modo, remanesce a irregularidade atribuída ao recorrente.

CONCLUSÃO

21. Não houve a caracterização da prescrição da pretensão punitiva, à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022.

22. Os argumentos recursais são insuficientes para afastar a irregularidade atribuída ao recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração



interposto por Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecê-lo para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da AudRecursos (peça 64) e com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MPTCU), ora representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 65).

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, na presente etapa processual desta Tomada de Contas Especial (TCE), o Sr. Filipe Araújo Reul, valendo-se de Recurso de Reconsideração (peça 42) acompanhado de elementos de prova diversos (peças 43 a 48), se insurge contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário (peça 36), mediante o qual este Tribunal de Contas da União (TCU), sob a relatoria do eminente Ministro Jorge Oliveira, decidiu julgar irregulares as contas do ora recorrente e aplicar-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00.

2. Tal encaminhamento decorreu do fato de o ora recorrente, na condição de secretário municipal de saúde de Campina Grande/PB, ter ratificado processo voltado à aquisição emergencial de máscaras PFF2, por dispensa de licitação (procedimento licitatório DL 16.501/2020), para enfrentamento da pandemia de Covid-19, com base em pesquisa de preços realizada apenas perante 3 (três) potenciais fornecedores, o que estaria em desacordo com as disposições do art. 4º-E, § 1º, inciso VI, e § 2º, incluído na Lei 13.979, de 6/2/2020, pela Medida Provisória 926, de 20/3/2020, posteriormente convertida na Lei 14.035, de 11/8/2020.
3. Feito esse breve relato, passo a analisar o recurso em tela, começando por ratificar o exame de admissibilidade efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) à peça 50 e acolhido por este Relator *ad quem* à peça 55, ocasião em que foram suspensos “os efeitos dos itens 9.2, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário, com fundamento nos artigos 277, I, e 278, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU”.
4. Quanto ao mérito, com as devidas vênias por dissentir dos pareceres precedentes, entendo que deve ser dado provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário.
5. No intuito de facilitar o exame da matéria em foco, antes de apresentar as razões para essa divergência de entendimento, permito-me detalhar cronologicamente os procedimentos afetos à Dispensa de Licitação 16.501/2020 questionada nesta TCE e, em seguida, trazer à lume alguns dispositivos da sobredita Lei 13.979/2020 com a redação vigente à época daquele processo de compra.
6. Começo pelo referido detalhamento cronológico, valendo-me, para isso, da documentação juntada à peça 23 dos presentes autos:
 - a) em 20/5/2020, foram apresentadas ao Município de Campina Grande/PB 3 (três) cotações de preço para Máscara PFF2 N95 (p. 26 a 28), além de diversos documentos e certidões emitidos em nome das 3 (três) empresas que encaminharam essas cotações (p. 29 a 43);
 - b) em 25/5/2020, foi requerida a abertura de processo administrativo para a dispensa de licitação pretendida, requerimento esse identificado como Requisição nº 104/2020 (p. 4) e seguido de



Projeto Básico também identificado como Requisição nº 104/2020 (p. 5), do qual consta como “Valor do Processo” a quantia de R\$ 747.000,00, equivalente ao menor valor obtido entre aquelas três cotações de preço (p. 26 a 28) acima mencionadas;

c) em 26/5/2020, foi emitido parecer jurídico (p. 44 a 50), opinando, ao final, “pela possibilidade jurídica da contratação em tela, por meio da Dispensa nº 16.501/2020, havendo, portanto, perfeita adequação da situação fática à previsão legal” (p. 49), constando, ainda do referido parecer (p. 46), ressalvas no sentido de que i) “é necessário consultar o maior número possível de interessados em contratações de caráter emergencial, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que devem reger as atividades do administrador público”, ii) “no caso em análise existe a devida consulta de preços”; e iii) “entretanto, para procedimentos futuros recomenda-se também ao setor responsável pela pesquisa de mercado que verifique também registros informatizados de compras por parte de entes públicos”;

d) em 27/5/2020, o Sr. Filipe Araújo Reul declarou a adequação orçamentária e financeira do gasto pretendido à luz da lei orçamentária anual do Município de Campina Grande/PB, assim como sua compatibilidade em relação à lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual da referida edilidade (p. 3), tendo aquele secretário de saúde declarado na mesma data a “Destinação da Contratação para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública (Covid-19)” (p. 25);

e) em 5/6/2020, foi: i) autorizada a “adoção de medidas cabíveis [por parte da comissão permanente de licitação do Fundo Municipal de Saúde] com vistas à aquisição (...)” (p. 10); ii) processada a “Revisão da Gerência de Licitação” (p. 2); iii) solicitada a análise e emissão de parecer por parte da Assessoria Jurídica (p. 11), o que, no entanto, já havia sido feito em 26/5/2020 por solicitação da Secretaria de Saúde (peças 44 a 50); iv) encaminhado o parecer jurídico ao Sr. Filipe Araújo (p. 12), que acolheu esse parecer e autorizou a contratação por dispensa de licitação (p. 13); e v) ratificado por esse titular da pasta municipal de saúde o ato de Dispensa 16.501/2020 (p. 51);

f) em 10/6/2020, como resultado do processo e contratação por dispensa de licitação autuado sob o número 16.501/2020, foi firmado o Termo de Contrato nº 16.523/2020/SMS/FMS/PMCG (p. 55 a 58) com a empresa NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda., que havia oferecido o menor preço entre aquelas 3 (três) cotações apresentadas em 20/5/2020;

g) no Semanário Oficial nº 2.679 de 8 a 12/6/2020 do Município de Campina Grande/PB, foram publicados a Ratificação da Dispensa 16.501/2020 (p. 52) e o extrato do Contrato nº 16.523/2020 (p. 63), tendo sido as referidas publicações feitas também no Diário Oficial de João Pessoa/PB do dia 13/6/2020 (p. 53 e 61);

h) em 15/6/2020, foi protocolizado no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba “processo sob o nº 11.212/20 da subcategoria Contrato, exercício 2020, referente a(o) Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande” e ao supramencionado Contrato nº 16.523/2020 (p. 62); e

i) em 18 e 23/6/2020, foram publicados no Diário Oficial da União, respectivamente, o aviso da Dispensa de Licitação nº 16.501/2020 (p. 54) e o extrato do Contrato nº 16.523/2020 (p. 65).

7. Constam ainda dos elementos de prova, juntados à peça 23 destes autos, os seguintes documentos sem data de emissão:

a) “Justificativa” subscrita pelo então secretário de saúde do Município de Campina Grande/PB, Sr. Filipe Araújo Reul, determinando, ao final, a abertura do devido processo licitatório (p. 6 e 7), sendo provável que essa “Justificativa” tenha sido elaborada antes de 26/5/2020, pois nessa data foi emitido o parecer jurídico relativo ao procedimento licitatório em ora comento, fazendo referência a uma “Justificativa para aquisição” que, naquela data, já teria sido anexada aos autos “com vistas à instrução do Processo Administrativo” (p. 44);

b) “Justificativa para a Empresa Ganhadora”, NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda., subscrita pelo então coordenador da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) de Campina Grande/PB (p. 8);

c) extrato do resultado da pesquisa de preço realizada em 20/5/2020, destacando o período de pesquisa (maio), os preços unitários obtidos (R\$ 24,90; R\$ 26,38; e R\$ 27,50), a metodologia adotada (menor preço), entre outras informações (p. 9); e

d) “Lista de Verificação – Instrução Processual” subscrita pelo então coordenador da CAF de Campina Grande/PB e referente à Dispensa de Licitação em tela (p. 19 a 24), atestando, entre outros aspectos de legalidade, que “a Estimativa de Preço foi obtida por meio de (...) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores” em observância à “Lei nº 13.979/2020 (art. 4º-E, §1º)” (p. 20 e 21).

8. Concluído esse detalhamento cronológico dos procedimentos afetos à Dispensa de Licitação 16.501/2020, passo a colacionar abaixo alguns dispositivos da já mencionada Lei 13.979/2020 com a redação vigente à época daquele processo de compra:

Art. 4º-E. Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o *caput* conterá:

(...)

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, **no mínimo, um dos seguintes parâmetros:**

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; **ou**
- e) **pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;** e

(...)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do [§ 1º].

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do [§ 1º] não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos” (grifo nosso).

9. Desse excerto da Lei 13.979/2020, com a redação vigente à época do procedimento licitatório DL 16.501/2020 conduzido pela Secretaria de Saúde do Município de Campina Grande/PB sob a responsabilidade do Sr. Filipe Araújo, depreende-se que as contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento à pandemia de Covid-19 poderiam basear-se em estimativa de preços feita exclusivamente mediante pesquisa com os potenciais fornecedores, não havendo que se falar, portanto, **nesse específico cenário de pandemia**, em obrigatoriedade de se consultar outras bases referenciais ou mesmo em necessidade de se apresentar justificativas em razão das condutas excepcionais expressamente previstas naquele diploma legal, quais sejam, dispensa da “estimativa de preços de que trata o inciso VI” (§ 2º do art. 4º-E) e “contratação pelo Poder Público por valores superiores [aos preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI] decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços” (§ 3º do art. 4º-E).
10. Não estou alheio ao entendimento desta Corte de Contas no sentido de que a pesquisa de preços, feita exclusivamente junto a fornecedores, deve ser utilizada apenas em último caso, ou

seja, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais. É o que se depreende, dentre outros julgados, dos Acórdãos 1.460/2022, 3.224/2020, 713/2019, 1.548/2018, 2.816/2014 e 492/2012, todos proferidos por este Colegiado Pleno do TCU, o primeiro deles sob minha relatoria e os demais sob a relatoria dos Ministros Vital do Rêgo, Bruno Dantas, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Walton Alencar Rodrigues, respectivamente.

11. Na verdade, foi justamente por concordar com essa linha jurisprudencial que fiz questão de frisar logo acima que, **nesse específico cenário de pandemia**, não haveria que se falar em obrigatoriedade de se consultar outras bases referenciais de preço além da pesquisa efetivamente realizada perante 3 (três) potenciais fornecedores ou em necessidade de se apresentar justificativas em razão das condutas excepcionais expressamente previstas naquele diploma legal.
12. Em outros cenários, realmente torna-se imperativo seguir à risca a jurisprudência desse Tribunal que critica a obtenção de estimativas de preço exclusivamente com base em pesquisa realizada perante potenciais fornecedores quando se dispõe de outras fontes de consulta, tendo em vista que esses fornecedores tendem a apresentar cotações de preços com valores acima daqueles que realmente praticam.
13. Isso porque eles costumam ter ciência do objetivo das cotações de preço solicitadas pelo poder público, qual seja, estimar preços de mercado e definir valores teto para as contratações. Some-se a isso o receio que esses fornecedores podem ter de divulgar previamente seus preços em sede de consulta e tal informação ser obtida e utilizada por eventuais concorrentes.
14. A baixa confiabilidade das cotações feitas junto a potenciais fornecedores foi mencionada pelo eminente Ministro José Múcio Monteiro ao relatar o Acórdão 2.816/2014-TCU-Plenário, cujo Voto consta o seguinte excerto:

9. Restou comprovado dessa análise que: as pesquisas de preços não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações; as pesquisas não apresentam consistência, uma vez que a diferença entre a menor e a maior cotação, em muitos casos, é desarrazoada, chegando a quatro vezes; e as empresas, em resposta a pesquisas realizadas pela Administração Pública, tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que envolvem quantias consideráveis.
15. Ocorre que à época da pandemia de Covid-19 medidas de exceção precisaram ser adotadas. Foi esse, aliás, o espírito da Lei 13.979/2020 com a redação dada pela Medida Provisória 926/2020. Segundo inteligência do art. 4º-E, § 1º, inciso VI, alíneas “a” a “e”, do aludido diploma, para ter assegurada a lisura de sua conduta, bastava ao gestor adotar apenas um dos cinco parâmetros de estimativa de preço previstos nestas cinco alíneas – “a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; **ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;**” (grifo nosso) –, exatamente como foi feito pela Secretaria de Saúde do Município de Campina Grande/PB no âmbito do procedimento licitatório DL 16.501/2020.
16. O próprio relator *a quo*, eminente Ministro Jorge Oliveira, ao relatar a Representação autuada como TC 027.606/2020-1, que deu origem à presente TCE, admitiu a possibilidade de ser feita estimativa de preço com base exclusivamente em pesquisa com os potenciais fornecedores. É o que se extrai do seguinte excerto do Voto proferido por Sua Excelência em respaldo ao Acórdão 1.785/2021-TCU-Plenário, proferido naquele processo de Representação e juntado à peça 3 do presente TC 030.218/2021-7:

8. Ressalte que nem mesmo a Lei 13.979/2020, vigente à época com medidas extraordinárias para facilitar as aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência sanitária decorrente do coronavírus, ao estabelecer que a **estimativa de preços poderia ser obtida apenas por meio de pesquisa com os potenciais fornecedores**, autorizava o poder público a pagar valores superiores ao de mercado, sem uma prévia negociação com os fornecedores e uma efetiva fundamentação que justificasse a aquisição (incisos I e II do § 3º do art. 4º-E). Providências essas que não foram adotadas pelo gestor responsável pela contratação” (grifo nosso).
17. Cabe esclarecer que a suposta irregularidade atribuída ao Sr. Filipe Araújo nesse excerto do voto condutor do Acórdão 1.785/2021-TCU-Plenário – ausência de “uma prévia negociação com os fornecedores e [de] uma efetiva fundamentação que justificasse a aquisição” – pressupunha que a aquisição realizada por meio do procedimento licitatório DL 16.501/2020 teria se dado por valor superior ao preço de referência obtido em conformidade com o art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei 13.979/2020. É o que se depreende das disposições daquele § 3º, inciso I e II, mencionado logo acima e colacionado abaixo *ipsis litteris*:
- “§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:**
- I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e
- II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.” (negrito não consta no original)
18. Ocorre que essa suposta aquisição por valor superior ao preço de referência obtido em conformidade com o art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei 13.979/2020 acabou não se confirmando no bojo da presente Tomada de Contas Especial, da qual restou afastada a hipótese anteriormente suscitada em sede de Representação (TC 027.606/2020-1) acerca de um possível dano ao erário.
19. Consequentemente, considerando constar do procedimento licitatório DL 16.501/2020, juntado à peça 23 destes autos, documentação comprobatória não somente da **prévia** realização de pesquisa de preço junto a três potenciais fornecedores (peça 23, p. 26 a 28) – o que se amoldaria ao parâmetro de estimativa positivado na alínea “e” do sobredito inciso VI – como também da subsequente contratação pelo menor valor unitário obtido nessa estimativa, qual seja, R\$ 24,90 (peça 23, p. 55 a 58), nem mesmo um aparente descumprimento aos incisos I e II do § 3º do art. 4º-E pode ser atribuído ao então secretário de saúde do Município de Campina Grande/PB.
20. Tal raciocínio, aliás, se mantém coerente e válido ainda que se leve em consideração as pesquisas de preço realizadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) no Painel de Preços do Governo Federal para fins de instrução do TC 027.606/2020-1 (peça 55 daquela Representação) e deste TC 030.218/2021-7 (peça 24), posto que essas pesquisas, feitas posteriormente à conclusão da Dispensa de Licitação 16.501/2020 realizada pela Secretaria de Saúde de Campina Grande/PB, não eram de conhecimento do Sr. Filipe Araújo Reul à época daquele procedimento licitatório – ao menos não há provas de que fossem por ele conhecidas –, tampouco deveriam ter sido obrigatoriamente realizadas no bojo daquele processo administrativo de contratação.
21. Em outras palavras, segundo inteligência do art. 4º-E, § 1º, inciso VI, e § 3º, da Lei 13.979/2020, o Sr. Filipe Araújo somente precisaria ter apresentado justificativa, nos termos daquele § 3º, para contratação da empresa NNMed Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. por preço superior aos valores referenciais constantes do Painel de Preços do Governo Federal caso tivesse conhecimento desses valores ou caso

estivesse legalmente obrigado a consultar esse Painel, hipóteses essas que não estão presentes na situação em análise.

22. Outrossim, ressalto que os incisos I e II mencionados alhures somente foram incluídos no § 3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020 em 12/8/2020 – data em que a Medida Provisória 926/2020 foi efetivamente convertida em lei (Lei 14.035/2020) –, não tendo eles constado da redação daquela MP em qualquer momento de sua vigência, cabendo lembrar que a Dispensa de Licitação 16.501/2020 foi processada entre 20/5 e 18/6/2020 (peça 23).
23. Eis as razões que me levam a dissentir, com as devidas vênias, dos pareceres precedentes e a votar pelo provimento do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário.
24. Ademais, essa minha convicção se mantém intacta mesmo estando ciente de que em outros dois processos de compra realizados à época do procedimento licitatório DL 16.501/2020 – quais sejam, as Dispensas de Licitações 16.480/2020 e 16.481/2020, utilizadas também para a aquisição de máscaras de proteção – foram realizadas pesquisas de preço não somente junto a potenciais fornecedores, mas também perante o painel de referência de preços do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, conforme ressaltou o eminente Ministro Jorge Oliveira no item 4 do voto proferido por Sua Excelência ao relatar o Acórdão 1.785/2021-TCU-Plenário no bojo da já mencionada Representação que deu origem à presente TCE, Voto este juntado à peça 4 deste TC 030.218/2021-7.
25. E assim penso por entender que a atuação verificada naquelas outras duas dispensas de licitação, nas quais foi feito mais do que a lei impunha como conduta mínima para fins de estimativa de preço, não pode ser invocada como parâmetro comparativo para a apenação do gestor por ter ele, em outro processo de contratação por dispensa de licitação da qual também era responsável, atuado no limite mínimo legalmente estipulado.
26. Esse mesmo raciocínio se mostra plausível diante da recomendação constante do parecer jurídico emitido no bojo do procedimento licitatório DL 16.501/2020 (peça 23, p. 44 a 50) para que, em “procedimentos futuros”, também fossem verificados “registros informatizados de compras por parte de entes públicos” (peça 23, p. 46).
27. Ora, se o próprio parecerista jurídico reconhece que “no caso em análise existe a devida consulta de preços” (peça 23, p. 46) e conclui “pela possibilidade jurídica da contratação em tela, por meio da Dispensa nº 16.501/2020, havendo, portanto, perfeita adequação da situação fática à previsão legal” (peça 23 p. 49), me parece evidente que a recomendação por ele feita representa mera sugestão de aprimoramento de conduta para os próximos processos de estimativa de preço, não podendo, destarte, ser utilizada como fundamentação fática apta a justificar a aplicação de multa ao gestor.
28. Por fim, como derradeira linha argumentativa em respaldo à tese de provimento ao Recurso de Reconsideração em exame, lanço mão de precedente jurisprudencial desta Corte de Contas, também relatado pelo nobre Ministro Jorge Oliveira, em que o TCU, ao apreciar TCE autuada como TC 042.536/2021-9, deixou de aplicar multa aos responsáveis ali arrolados que, em período assolado pela pandemia do coronavírus, valendo-se da Lei 13.979/2020 com a redação dada pela Medida Provisória 926/2020, manifestaram-se favoravelmente à contratação emergencial por dispensa de licitação baseada exclusivamente, para fins de estimativa do valor da contratação, em pesquisa de preço feita junto a potenciais fornecedores, o que se assemelha bastante ao caso em exame neste TC 030.218/2021-7.
29. Refiro-me ao Acórdão 13.719/2023-TCU-1ª Câmara, cujo Voto convém trazer à lume o seguinte excerto:

29. A segunda irregularidade pela qual os responsáveis foram ouvidos diz respeito à **forma de seleção do fornecedor** e à **insuficiência na pesquisa de preços**. A esse respeito, foi chamado em audiência (...) servidor da Assessoria Técnica da Secretária Municipal da Educação, que emitiu o Parecer Jurídico por meio do qual *‘afirmou que a escolha do fornecedor teria ocorrido de forma imparcial, sob a alegação de que a Administração havia encaminhado cotações a várias empresas e obteve quatro orçamentos, motivo pelo qual restaria ‘demonstrada a justificativa do preço’, quando deveria ter alertado o órgão quanto à necessidade de realização de consulta a outras fontes, contrariando, assim, o disposto no art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020, cuja norma é aplicável aos entes municipais, quando executarem recursos repassados voluntariamente pela União, consoante o disposto no seu art. 1º, § 2º, bem como a jurisprudência do Tribunal’*.
30. Também foi ouvido o servidor (...), Assessor Técnico I da Secretária Municipal da Educação, que manifestou concordância com o mencionado parecer jurídico.
31. Como já registrado, **a contratação se deu por dispensa de licitação, junto à empresa que apresentou o menor valor global em sua proposta** para fornecimento dos 244.525 kits de alimentos. **O orçamento estimado pela Semed levou em conta apenas as quatro propostas comerciais recebidas, não tendo se balizado em outros referenciais, tais como o Pannel de Preços ou outras contratações públicas similares.**
32. A AudContratações historiou a evolução da jurisprudência do TCU a esse respeito, reconhecendo a existência de precedentes que admitiam que a apresentação de cotações junto ao mercado seria a forma preferencial de se justificar o preço em contratações por dispensa de licitação, devendo ser cotadas, no mínimo, três propostas válidas de empresas do ramo (e.g. Acórdãos 3.026/2010 e 1.565/2015, ambos do Plenário).
33. Apontou a edição, em 2014, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, que elencou quatro fontes possíveis para as pesquisas de preços: o Pannel de Preços (sistema que concentra dados de contratações federais), contratações similares de outros entes públicos, pesquisa publicada em mídia ou sítios eletrônicos especializados e pesquisa com fornecedores. A mesma norma definiu que essas quatro fontes poderiam ser utilizadas de forma combinada ou não, mas devendo ser dada prioridade às duas primeiras opções.
34. A Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 substituiu a IN 5/2014, mantendo-se os mesmos critérios.
35. A unidade especializada demonstrou que o entendimento mais recente desta Corte se alinha com as disposições das mencionadas Instruções Normativas, a exemplo dos Acórdãos de Plenário 2.901/2016 e 1.804/2019. Ressaltou que tal jurisprudência já se encontrava consolidada quando da contratação em tela, promovida pela Semed.
36. Concluiu que os pareceristas jurídicos não obtiveram êxito em demonstrar que não houve direcionamento da contratação para a empresa A Chaves Coimbra ou justificar que tal procedimento possuía amparo legal. Propôs, assim, a aplicação de multa aos referidos servidores municipais.
37. Considero, com efeito, que o conhecimento das Instruções Normativas aplicáveis é exigível dos servidores dos entes subnacionais que trabalham na especificação e processamento das contratações realizadas com recursos federais transferidos. Ainda mais é de se esperar essa expertise por parte dos servidores incumbidos da assessoria jurídica do órgão, cujos pareceres auxiliam a tomada de decisão da autoridade competente pela aprovação dos atos praticados nas licitações e contratações.
38. Atualmente, portanto, não há espaço para dúvidas sobre a obrigatoriedade de se adotar prioritariamente a consulta ao Pannel de Preços e contratações similares de outros entes públicos (Acórdão 718/2018-Plenário), acolhendo-se as propostas comerciais de potenciais fornecedores somente quando não houver outra alternativa e, mesmo neste caso, após detida análise dos orçamentos apresentados, de forma a expurgar distorções de preços, desconsiderando-se os valores inexecutáveis, inconsistentes e excessivamente elevados (IN Seges/ME nº 73/2020, art. 6º).



39. Nada obstante, no caso concreto, entendo que as justificativas apresentadas pelos responsáveis merecem acolhida. As defesas juntaram inúmeras matérias jornalísticas que registraram, contemporaneamente, uma informação que hoje é de senso comum: a súbita inflação internacional das *commodities*, especialmente dos alimentos, durante a pandemia da covid-19. Some-se a essa realidade a importante desvalorização cambial, da ordem de 25% em apenas dois meses, entre o início dos efeitos da pandemia no Brasil (março/2020) e a contratação em análise (maio/2020).
40. **Ademais, a contratação se deu sob a vigência da Medida Provisória 926, de 20/3/2020, que alterou a Lei 13.979/2020**, prevendo que as contratações para enfrentamento à pandemia deveriam utilizar como referência de preços um dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados, contratações similares de outros entes públicos, ou pesquisa junto aos potenciais fornecedores. **Tal dispositivo, diferentemente das mencionadas Instruções Normativas, não estabeleceu preferência por fontes específicas de preços dentre as opções elencadas.**
41. **Nesse contexto, considero que a adoção das propostas comerciais de potenciais fornecedores como único parâmetro a fundamentar o orçamento estimado da contratação, embora incompatível com o disposto no IN Seges/ME 73/2020, não pode atrair a aplicação de sanção aos pareceristas que a validaram.** Especialmente considerando-se, como será demonstrado mais à frente, que tal prática não provocou prejuízo ao erário.
42. Assim, deixo de acolher a proposta da AudContratações para imposição de multa aos servidores incumbidos do assessoramento jurídico (sublinhados constam no original, o mesmo não podendo ser dito em relação aos negritos).
30. Entendo que esse bem fundamentado excerto de Voto, inobstante faça referência a servidor que atuou como parecerista, contempla interpretação jurídica perfeitamente aplicável a gestores e demais agentes envolvidos na contratação analisada naquele TC 042.536/2021-9, como parece ter sido o caso do “servidor (...) Assessor Técnico I da Secretária Municipal da Educação” que também teria sido ouvido em audiência naqueles autos, conforme mencionado no item 30 do excerto de voto acima colacionado.
31. Eis mais uma razão, portanto, para que este Tribunal reveja o desfecho processual adotado quando da prolação do Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário e torne insubsistente o aludido *decisum*, julgando regulares as contas do Sr. Filipe Araújo Reul e dando-lhe quitação plena.
- Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2007/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.218/2021-7
2. Grupo II – Classe I – Recurso de Reconsideração (em processo de Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessada: Fundação Nacional de Saúde – Funasa (CNPJ 26.989.350/0001-16).
 - 3.2. Responsáveis: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29) e NNMed – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (CNPJ 15.218.561/0001-39).
 - 3.3. Recorrente: Filipe Araújo Reul (CPF 051.405.774-29).



4. Órgão/Entidade: Município de Campina Grande/PB (CNPJ 08.993.917/0001-46).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal:
 - 8.1. Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264), Fabiola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099), Gustavo Oliveira de Sá e Benevides (OAB/PB 21.041), Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206) e Solon Henrique de Sá (OAB/PB 3.728), representando NNMED Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. (procuração à peça 14);
 - 8.2. Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238) e Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902), representando o Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande/PB (procuração e substabelecimento às peças 17 e 30); e
 - 8.3. Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17.238), representando Filipe Araújo Reul (procuração à peça 31).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outros encaminhamentos, decidiu julgar irregulares as contas do ora recorrente e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

 - 9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração interposto por Filipe Araújo Reul contra o Acórdão 1.138/2022-TCU-Plenário e dar-lhe provimento quanto ao mérito, de modo a tornar insubsistente a referida deliberação e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinados com os arts. 1º, inciso I, 207, e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do ora recorrente, dando-lhe quitação plena;
 - 9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente e ao Município de Campina Grande/PB, fazendo remissão, no caso desse último destinatário ao Ofício 24807/2022-TCU/Seproc (peça 41), expedido em 29/5/2022.
10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2007-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 021.337/2022-5

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Blandina Carolina Silva (065.560.484-70); Elton Shimbo Carmona (299.077.948-56); Filemon Galvao Lopes (006.189.968-26); Flux Gestao Empresarial Ltda (20.216.793/0001-98).

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Kleber Ogawa dos Santos (68063/OAB-DF), representando Filemon Galvao Lopes; Daniel Silva do Nascimento (16195/OAB-AL), representando Blandina Carolina Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO POR FRAUDE NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL DECORRENTE DE FACILITAÇÃO DE FUNCIONÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO COM PROPORCIONALIZAÇÃO EM RELAÇÃO À CULPA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, com a qual se manifestou de acordo o seu corpo diretivo, peças 185 a 187, e que contou com a concordância do membro do Ministério Público junto ao TCU, peça 188, na pessoa do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, em razão de dano ao erário decorrente de levantamento de precatórios por meio de fraude.

HISTÓRICO

2. Em 11/11/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 40). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1144/2022.



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 da seguinte irregularidade:
Movimentação irregular de contas sob custódia da CAIXA, referente à saques de precatórios.
4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
5. No relatório (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 5.003.464,44, imputando-se a responsabilidade a Elton Shimbo Carmona, Gerente de Atendimento Pessoa Física, no período de 10/11/2014 a 4/9/2016, na condição de gestor dos recursos.
6. Em 26/9/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).
7. Em 4/10/2022, o ministro responsável pela área 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 51).
8. Na instrução inicial (peça 56), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:
 - 8.1. **Irregularidade 1:** levantamentos/saques de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal realizados mediante fraude.
 - 8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5 e 8.
 - 8.1.2. Normas infringidas: CO 280 - Depósitos Judiciais de Precatórios /RPV da Justiça Federal, versões 030, vigente de 15/01/2016 a 15/05/2016, e 031, vigente de 16/05/2016 a 26/07/2016. AD 164 - Segurança_Sicod_Auxílio na Conferência Documental na Identificação de Clientes, versão 002, vigente de 11/08/2015 a 15/05/2016, e versão 003, vigente de 16/05/2016 a 20/09/2017. CO 280 - Depósitos Judiciais de Precatórios /RPV da Justiça Federal, versões 030, vigente de 15/01/2016 a 15/05/2016, e 031, vigente de 16/05/2016 a 26/07/2016. CR134 - Quebra de Sigilo Bancário e Penhora Judicial, versão 030, vigente de 22/07/2015 a 09/08/2016.
 - 8.2. Débitos relacionados aos responsáveis Flux Gestão Empresarial Ltda, Blandina Carolina Silva, Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/12/2018	1.491.404,90
7/8/2019	411.763,15
15/10/2018	187.533,27
7/8/2019	209.111,17
13/6/2016	1.712.506,17

16/11/2017	219.062,92
19/9/2019	142.986,94
27/6/2018	144.682,14
14/12/2018	336.884,04

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. **Responsável:** Flux Gestão Empresarial Ltda.

Conduta: levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

Nexo de causalidade: o levantamento/saque de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude resultou em danos ao erário.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

8.2.3. **Responsável:** Filemon Galvão Lopes.

Conduta: levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

Nexo de causalidade: o levantamento/saque de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude resultou em danos ao erário.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

8.2.4. **Responsável:** Blandina Carolina Silva.

Conduta: levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

Nexo de causalidade: o levantamento/saque de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude resultou em danos ao erário.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não levantar/sacar precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

8.2.5. **Responsável:** Elton Shimbo Carmona.

Conduta: realizar movimentações financeiras irregulares de recursos sob custódia da Caixa Econômica Federal, especificamente no tange à facilitação de levantamento/saque de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.

Nexo de causalidade: a realização de movimentações financeiras irregulares de recursos sob custódia da Caixa Econômica Federal, especificamente no tange à facilitação de levantamento/saque de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude, resultou em danos ao erário.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.



9. Encaminhamento: citação.
10. Apesar de o tomador de contas não haver incluído Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser incluídas, uma vez que há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.
11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 58), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:
- a) Elton Shimbo Carmona - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 26301/2023 – Sproc (peça 64)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **26/7/2023** (peça 71)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 61).

Fim do prazo para a defesa: 10/8/2023

- b) Filemon Galvão Lopes - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 26289/2023 – Sproc (peça 68)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 70)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 59).

Comunicação: Ofício 26290/2023 – Sproc (peça 67)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 72)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 59).

Comunicação: Ofício 56083/2023 – Sproc (peça 148)

Data da Expedição: 14/11/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 156)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 144).



Comunicação: Ofício 7405/2024 – Sproc (peça 164)

Data da Expedição: 6/3/2024

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 165)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 163).

Comunicação: Edital 0407/2024 – Sproc (peça 166)

Data da Publicação: 3/4/2024 (peça 167)

Fim do prazo para a defesa: 18/4/2024

c) Flux Gestão Empresarial Ltda - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 26303/2023 – Sproc (peça 63)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 137)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 62).

Comunicação: Ofício 56084/2023 – Sproc (peça 149)

Data da Expedição: 14/11/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 157)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 145).

Comunicação: Ofício 56085/2023 – Sproc (peça 150)

Data da Expedição: 14/11/2023

Data da Ciência: **21/11/2023** (peça 154)

Nome Recebedor: **Marisa Benatti**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 145).

Fim do prazo para a defesa: 6/12/2023

d) Blandina Carolina Silva - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:



Comunicação: Ofício 26293/2023 – Sproc (peça 66)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 136)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Comunicação: Ofício 26294/2023 – Sproc (peça 65)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 69)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Comunicação: Ofício 55267/2023 – Sproc (peça 151)

Data da Expedição: 14/11/2023

Data da Ciência: **21/11/2023** (peça 155)

Nome Recebedor: **Marisa Benatti**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 143).

Fim do prazo para a defesa: 6/12/2023

Comunicação: Ofício 55268/2023 – Sproc (peça 146)

Data da Expedição: 13/11/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 152)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 143).

Comunicação: Ofício 55269/2023 – Sproc (peça 147)

Data da Expedição: 13/11/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 153)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 143).

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 179), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
13. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Flux Gestão Empresarial Ltda permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e os responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes e Blandina Carolina Silva apresentaram defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012



Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. 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 11/01/2017, data do documento APUR – Análise preliminar (peça 1, p. 2-5), e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
 - 3.1. Elton Shimbo Carmona, por meio do ofício acostado à peça 35, recebido em 11/8/2021, conforme AR (peça 36).
 - 3.2. Filemon Galvão Lopes, excepcionalmente, não houve notificação.
 - 3.3. Flux Gestão Empresarial Ltda, excepcionalmente, não houve notificação.
 - 3.4. Blandina Carolina Silva, responsável não notificado na fase interna.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 4.892.734,03, 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.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).
17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.
18. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.
19. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (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) 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.
20. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos 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.
21. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.
22. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU



344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 11/01/2017, data do documento APUR – Análise preliminar (peça 1, p. 2-5).

23. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Descrição do evento	Data	Localização (peça)
01	APUR – Análise preliminar	11/01/2017	Peça 1, p. 2-5
02	Relatório CEFRA sobre o Precatório: 2301.005.30276680-7 em nome de Ronaldo Lourenço Cataldi, CPF 290.193.547-87, no valor de R\$ 146.185,22, data do levantamento: 16/06/2016.	21/03/2019	Peça 8, p. 11-14
03	Precatório: 2301.005.30284531-6 em nome de Edson Silveira Barreto, CPF 598.997.275-04 no valor de R\$ 1.712.506,17, data do levantamento 13/06/2016.	14/11/2019	Peça 8, p. 23-26
04	Relatório CEFRA 446/2019 sobre o Precatório: 2301.005.30276242-9 em nome de Gorgonio José de Araújo Neto, CPF 004.023.385-53, no valor de R\$ 161.826,68, data do levantamento 02/06/2016.	27/11/2019	Peça 8, p. 3-6
05	Relatório CEFRA 445/2019 sobre Precatório: 2301.005.30280552-7 em nome de Birair Sebastião de Barros, CPF 003.922.718-93, no valor de R\$ 131.937,65, data do levantamento: 16/06/2016.	27/11/2019	Peça 8, p. 15-17
06	Relatório CEFRA 0070/2019 sobre o Precatório: 2301.005.30282264-2 em nome de Abinael Marques dos Santos, CPF 113.883.827-68, no valor de R\$ 289.881,39, data do levantamento 22/06/2016.	27/11/2019	Peça 8, p. 19-21
07	Relatório CEFRA 449/2019 sobre o Precatório: 2301.005.30276303-4 em nome de Rodrigo Novoa Leitão Cunha, CPF 031.707.307-97, no valor de R\$ 119.611,86, data do levantamento 16/06/2016	28/11/2019	Peça 8, p. 7-10
08	Relatório CEFRA 448/2019 sobre o Precatório: 2301.005.30298182-1 em nome de Ariovaldo Franco Filho, CPF 000.490.421-49, no valor de R\$ 1.259.339,04, data do levantamento 29/03/2016.	28/11/2019	Peça 8, p. 27-30
09	Relatório CEFRA 090/2019 sobre o Precatório: 2301.005.30300032-8 em nome de Protasio Cezar dos Santos, CPF 297.678.577-53, no valor de R\$ 193.219,61, data do levantamento: 02/06/2016.	-	Peça 8, p. 31-34
10	Relatório CEFRA 084/2019 sobre o Precatório:	-	Peça 8, p. 35-36



	2301.005.30300110-3 em nome de Nady Moreira Domingues da Silva, CPF 037.873.893-34, no valor de R\$ 375.949,47, data do levantamento 11/04/2016.		
11	Relatório Conclusivo da Caixa indicando a responsabilização de Elton Shimbo Carmona e o envolvimento de: - Filemon Galvão Lopes, CPF: 006.189.968-26, advogado que realizou o levantamento de precatórios das contas judiciais analisadas na presente apuração, na qualidade de procurador dos verdadeiros beneficiários, utilizando para isso procurações públicas ilegítimas. - Flux Gestão Empresarial, CNPJ 20.216.793/0001-98, empresa representada pela Sra. Blandina Carolina Silva, envolvida na ocorrência pelo mesmo motivo atribuído ao advogado Filemon Galvão Lopes.	19/01/2021	Peça 23
12	Notificação de Arrolamento e Convocação para Oitiva de Elton Shimbo Carmona no Processo Disciplinar e Civil SP.1181.2021.C.000021, instaurado pela Portaria 0127/2021 - CORED	04/02/2021	Peças 14-15
13	Análise Jurídica de Instrução de Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil.	15/04/2021	Peça 24
14	e-mail de comunicação de pauta de julgamento de processo	01/06/2021	Peça 27
15	Resolução CDRISP - Turma 1 - 0010/2021, decisão no Processo SP.1181.2021.C.000021	10/06/2021	Peça 28
16	Notificação de julgamento de processo	28/06/2021	Peça 30
17	Notificação de data de julgamento de recurso	03/07/2021	Peça 32
18	Resolução CDR/SP-Turma 2-0021/2021, decisão no Processo SP.1181.2021.C.000021	29/07/2021	Peça 33
19	Notificação de cobrança do no Processo Disciplinar e Civil SP.1181.2021.C.000021	30/07/2021	Peça 35
20	Relatório do tomador de contas	11/08/2022	Peça 44
21	Processo de TCE autuado no TCU	05/10/2022	-
22	Instrução inicial e respectivo pronunciamento da Unidade Técnica com proposta de citação dos responsáveis	06/06/2023	Peça 56-58
23	Acórdão 2001/2023 - TCU – Plenário, autorizando a citação dos responsáveis	27/09/2023	Peça 142

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência



de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

26. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.
27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

28. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

- I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;
 - II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;
 - III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado
- (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

- I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;
- II - servidor designado;
- III - carta registrada, com aviso de recebimento;
- IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

- I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;
- II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;
- III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no



inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

29. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

30. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

31. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Flux Gestão Empresarial Ltda.

32. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 150, 154).

33. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.



34. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”
35. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.
36. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 26 e 31) **não** elidem as irregularidades apontadas.
37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, 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. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz). Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).
38. Dessa forma, o responsável Flux Gestão Empresarial Ltda deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da defesa do responsável Elton Shimbo Carmona

39. O responsável Elton Shimbo Carmona apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:
40. **Argumento 1 (peça 73, p. 3):**
- 40.1. O responsável alega a irregularidade e “inconstitucionalidade” da citação visto que o aviso de recebimento (peça 71 - ciência de comunicação) não foi assinado por ele, reduzindo o prazo ínfimo de 15 dias e dificultando ainda mais a apresentação de ampla defesa para um caso extremamente complexo. Alega, também, que o documento recebido (peça 64) é omissivo ao não esclarecer se o prazo para apresentação de defesa deveria ser contado em dias corridos ou úteis.
41. **Análise do argumento 1:**
- 41.1. Formalmente, no caso vertente a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 61). A entrega do ofício citatório - Ofício 26301/2023 – Seproc (peça 64) no endereço ficou comprovada (peça 71).



- 41.2. Vale enfatizar que são válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge). É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler).
- 41.3. Acresce-se que as comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).
- 41.4. Em relação à arguição da contagem de prazos, e a preocupação com o tempo reduzido para a apresentação de defesa, se de fato houvesse sido levantada a prejudicialidade o responsável poderia ter expressado em seus requerimentos finais a pretensão de prorrogação de prazo [o que não se verifica na peça 73] para que se pudesse deliberar acerca de tal pleito.
- 41.5. Ficou claro, ainda, no ofício citatório (peça 64), que o responsável teve o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da comunicação, para apresentar, por escrito, alegações de defesa quanto à irregularidade mencionada na documentação anexa, que integra a comunicação, e/ou recolher o valor devido ao cofre credor, lembrando que não é aplicável aos processos de controle externo a contagem de prazos em dias úteis, prevista no art. 219 da Lei 13.105/2015 (CPC), pois o art. 30 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 183 do Regimento Interno do TCU disciplinam a matéria, estabelecendo a contagem de prazo dia a dia, isto é, em dias corridos (Acórdão 2224/2018-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer).
- 41.6. Cabe apenas emendar que diferentemente do processo judicial, no âmbito desta Corte o reconhecimento da preclusão de uma faculdade processual pode ser afastado, em respeito à busca da verdade material e ao princípio do formalismo moderado (Acórdão 1540/2020 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).
- 41.7. No mais, o **comparecimento espontâneo do responsável aos autos supre eventual vício na notificação**, nos termos do art. 239, § 1º, do CPC, aplicável subsidiariamente aos processos no TCU, **fluindo, a partir de então, o prazo para a prática de ato processual pendente**, sem necessidade de requerimentos ou autorizações, conforme ampla jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 9335/2020 – Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
- 41.8. Destarte, resta superado o argumento 1.
42. **Argumento 2 (peça 73, p. 4-5):**
- 42.1. O responsável alega a impossibilidade do *bis in idem*, visto que a Caixa informa em seu Relatório de TCE SP.1181.2021.C.000021 que já existe Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em andamento sob o número 5025854- 84.2021.4.03.6100 onde há decisão em primeira instância parcialmente favorável a “Elton”, que o isenta do ressarcimento de qualquer valor.
- 42.2. De qualquer forma o princípio de *Non Bis In Idem* deve ser considerado para o caso em tela devendo a injusta condenação de ressarcimento ser aplicada apenas aos verdadeiros integrantes da organização criminosa, que efetivamente receberam os valores decorrentes dos saques fraudulentos.
43. **Análise do argumento 2:**

- 43.1. O argumento não favorece a defesa, pois a existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (*bis in idem*) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. O recolhimento do débito em um ou outro processo serve para comprovação de quitação e sana a dívida (Acórdão 2006/2013-Primeira Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).
- 43.2. Assim, a discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade. Caso haja a quitação em uma instância, basta que o responsável apresente os documentos comprobatórios na outra, o que afasta a possibilidade de pagamento da dívida em duplicidade (Acórdão 514/2024-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
- 43.3. Por fim, vale lembrar que a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdão 131/2017-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
- 43.4. Dessa forma, o argumento 2 não merece acolhida.
44. **Argumento 3 (peça 73, p. 5-6):**
- 44.1. O responsável alega que a Caixa tomou conhecimento do fato em [pelo menos] 29/04/2016 conforme ofício 0123/2016 da GISEG/SP - Gerência de Filial Segurança Empresarial São Paulo da Caixa (peça 73 - IP, págs. 7821 a 7829), assim, ainda que tenha iniciado sindicância para investigação, deixou transcorrer 5 anos e 4 meses para rescindir o contrato por justo motivo, incontestavelmente operando o perdão tácito, já que “Elton” permaneceu trabalhando normalmente em sua função até data da dispensa.
- 44.2. Alega, também, a prescrição do Processo Administrativo Disciplinar, segundo o Estatuto do Servidor Federal, artigo 142, inciso I, da Lei 8.112/90, pois o prazo prescricional para a Administração Pública aplicar a pena de demissão ao servidor é de 5 (cinco) anos, se iniciando, em tese, a partir do momento em que a infração se tornou conhecida.
45. **Análise do argumento 3:**
- 45.1. A questão da rescisão do contrato de trabalho do responsável pela Caixa Econômica Federal não é matéria de discussão nesta TCE.
- 45.2. Em relação à prescrição, o assunto foi exaustivamente analisado em tópico específico, levando-se em consideração o entendimento do STF, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, verificou-se a **não ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.
- 45.3. Portanto, resta superado o argumento da defesa.
46. **Argumento 4 (peça 73, p. 7-8):**
- 46.1. O responsável alega nulidades e desrespeito ao contraditório e ampla defesa por parte da Caixa ao não anexar ao processo informações e documentos relevantes, tais como a íntegra dos manuais normativos supostamente descumpridos e o depoimento produzido em oitiva reduzido a termo ou ao menos a mídia.



- 46.2. Alega que o compartilhamento de documentos da investigação, inclusive interceptações telefônicas e telemáticas já deveria ser considerado nula por falta de intimação para manifestação da defesa de “Elton”, que já havia requerido a sua habilitação nos autos do Inquérito Policial.
- 46.3. No caso em discussão houve clara ocultação de trechos importantes do Inquérito Policial, como os depoimentos que isentam Elton de participação e conhecimento no esquema fraudulento, diálogos entre os membros da quadrilha que citam amigos com Juízes, Superintendentes e outros gerentes da Caixa, bem como diálogos que reclamam do excesso de zelo de Elton por exigir documentação excessiva.
- 46.4. Destarte, a defesa alega que o compartilhamento geral, e principalmente o seletivo, de documentos e evidências produzidas ainda em fase de Inquérito Policial para subsidiar processo administrativo deve ser considerado nulo, visto que nem o Juiz ou o Ministério Público Federal tiveram a oportunidade de valorar corretamente os documentos para oferecer a denúncia.

47. **Análise do argumento 4:**

- 47.1. O argumento foi separado em função de ter sido colocado logo no início das alegações de defesa que contém 74 páginas. Por isso, o mérito do argumento será analisado mais ao final.
- 47.2. O argumento do responsável acerca do compartilhamento de elementos do judiciário foi enfrentado pelo Conselho Disciplinar Regional de São Paulo, por meio da Resolução CDRISP - Turma 1 - 0010/2021 (peça 28), na qual relata a autorização do Juízo da 1ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão do compartilhamento de provas (notadamente daquelas decorrentes de afastamento de sigilos telefônicos e telemáticos, bancário e fiscais, obtidas no bojo dos processos 1632- 25.2016.4.03.6000, 4299-81.2016.4.03.6000, 748952.2016.4.03.6000, além das oriundas das medidas cautelares determinadas no processo 6304-76.2016.4.03.6000, 6305-61.2016.4.03.6000, 6306-46.2016.4.03.6000, todos oriundos da Seção Judiciária de Mato Grosso do Sul).
- 47.3. Os normativos descumpridos pelo ex-empregado Elton encontram-se mencionados na referida resolução e no Relatório Conclusivo da Caixa (fls. 187 a 219), que indicam conduta dolosa, e por infringência aos seguintes itens do Regulamento de Pessoal da Caixa:
- MN RH053 v008 conforme NJ REJURPF 03166078/2021:
 - “9.1.1.9 - guardar sigilo funcional”,
 - “9.1.2.3 - orientar os empregados para melhor execução dos serviços sob sua responsabilidade”
 - “9.2.1.2 - valer-se do cargo ou função para tirar proveito pessoal”,
 - 9.2.1.8 receber remuneração, presente, comissão, favor de partes ou vantagens de qualquer espécie, em razão de suas atribuições e em função de favorecimento;”
 - “9.2.1.9 revelar, dentro ou fora da CAIXA, fato ou informação de natureza sigilosa de que tenha ciência em razão do cargo ou função;”**
 - “9.2.1.11 descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração”
 - “9.3.1.3 - improbidade”,
 - “9.3.1.4 - incontinência de conduta ou mau procedimento”,
- 47.4. Portanto, resta superado o argumento.



48. **Argumento 5 (peça 73, p. 8-9):**

- 48.1. O responsável alega que o despreparo e parcialidade da comissão apuradora da caixa que produziu relatório fraco e escorado em **opiniões subjetivas e equivocadas de um funcionário da polícia federal**. A Caixa inclusive cerceou seu direito de defesa ao não disponibilizar as faturas de cartão de crédito solicitadas.
- 48.2. De qualquer forma a defesa apresenta o comprovante de aquisição de passagens efetuado com utilização do programa de milhagens da sua esposa, as últimas 5 DIRPF originais, extratos bancários e comprovantes de transferências recebidas.

49. **Análise do argumento 5:**

- 49.1. Os argumentos acima contém poucos elementos a serem analisados.
- 49.2. Trazer argumentos subjetivos – acusando parcialidade no relatório da comissão apuradora – não ajuda a defesa. Informações sobre extratos bancários, comprovantes de transferências recebidas e faturas de cartões de créditos fazem parte de conjunto probatório de interesse da Polícia Federal, não sendo relevante nesta tomada de contas especial.
- 49.3. Fato é que o ex-empregado da Caixa foi responsabilizado por realizar movimentações financeiras irregulares de recursos sob custódia da Caixa Econômica Federal, especificamente no tange à **facilitação de levantamento/saque de precatórios** depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.
- 49.4. É nesse ponto que tocaremos ainda na análise das alegações de defesa do responsável.
- 49.5. Dessa forma, resta superado o argumento 5.

50. **Argumento 6 (peça 73, p. 10):**

- 50.1. O responsável alega a falta de justa causa para abertura de processo administrativo, posto que a Análise Preliminar (ANAPRE) efetuada por funcionária com experiência em atendimento de clientes e pagamento de precatórios concluiu que “não houve descumprimento normativo”. A própria Corregedoria da Caixa concluiu de forma cabal que todos os procedimentos da MN CO 280, versões 30 e 31 foram seguidos e ainda procedimentos preventivos contra fraude não previstos na referida norma foram adotados pelo empregado, o que por si só já demonstra absoluta falta de justa causa para instauração do procedimento disciplinar.
- 50.2. Salienta que no “Exame Técnico” da instrução preliminar (peça 56) deixa claro a “grave falha” da comissão apuradora da Caixa ao não ouvir e nem sequer analisar a possibilidade de responsabilização dos verdadeiros causadores das fraudes.

51. **Análise do argumento 6:**

- 51.1. Na instrução de peça 56 entendeu-se que apesar de o tomador de contas não haver incluído Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que suas responsabilidades devem ser incluídas, uma vez que há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.
- 51.2. O defendente afirma que tomou todas as precauções seguindo os manuais, sendo até mais rigoroso do que os outros gerentes na exigência de documentos para a liberação dos precatórios. De fato, no relatório conclusivo consta o seguinte trecho que corrobora a versão do responsável (peça 23, p. 2):



5.1.2. A empregada responsável pela condução da ANAPRE 5860.2016.3707 não identificou descumprimentos normativos nos fatos apurados, todavia, ponderou sobre aprofundamento da investigação no que tange à possível participação de empregado na ocorrência, conforme trecho abaixo transcrito do procedimento apuratório:

No caso em questão, foram cumpridos todos os procedimentos previstos no MN CO280, versões 030 e 031, para o levantamento quanto às pesquisas cadastrais, quais sejam SICOW, SICPF dos beneficiários e as mesmas pesquisas, além de pesquisa no Cadastro Nacional de Advogados para o Procurador. Foi também efetuada a entrevista Gerencial do Procurador, pelo Gerente Elton Shimbo Carmona. Foram adotados, inclusive, procedimentos não previstos no MN CO 280, como por exemplo, a consulta ao Cartório que efetuou o reconhecimento da firma, conforme constou no dossiê e nas informações encaminhadas pelo Gerente Elton Shimbo Carmona. No entanto, entendemos ser pertinente o aprofundamento das investigações, a fim de se confirmar o envolvimento ou não de empregados CAIXA nas fraudes cometidas.

51.3. No entanto, seguiremos na análise compilando informações e evidências que sejam favoráveis ao responsável e/ou que demonstrem sua participação, ou contribuição para as ocorrências de desfalques aos cofres da Caixa Econômica Federal por meio de levantamentos irregulares de precatórios.

52. **Argumento 7 (peça 73, p. 12-22):**

52.1. O responsável alega a inércia da Caixa visto que dos documentos disponibilizados pela Polícia Federal, desde o ano de 2014 a instituição financeira tinha plena ciência de que eram cometidas fraudes em levantamentos de precatórios mediante uso de procuração pública com conteúdo falso, e nem por isso foi capaz de alertar devidamente seus funcionários, bem como modificar seus normativos internos para evitar que outras fraudes idênticas fossem cometidas.

52.2. Somente no ano de 2018, depois de tantas fraudes, é que a Caixa modificou os seus normativos internos para prevenir novas ocorrências, e adotou medidas adicionais de segurança, como o procedimento de análise e conferência da documentação apresentada por departamento externo.

52.3. Outro fato relevante é que Elton era demandado para consultar informações de contas por um cliente que imaginava ser idôneo e real detentor dos direitos creditórios (o advogado Filemon). Elton nunca ofereceu as informações de beneficiários voluntariamente para que a Organização Criminosa ou sugeriu a confecção de procurações para o cometimento de fraudes.

52.4. Ou seja, ao contrário do que a Caixa tenta maliciosamente induzir, Elton não efetuava consultas deliberadas objetivando auxiliar a Organização Criminosa no cometimento das fraudes, mas apenas prestava informações espontaneamente ao advogado Filemon, apenas quando era solicitado e com ciência prévia da devida apresentação do contrato de cessão de crédito ou da procuração com autorização para consulta e levantamento de crédito, bem como balizado na fidúcia que sentia no cliente após o atendimento de diversos atendimentos de levantamentos com aparente regularidade e veracidade documental exercendo, assim, o seu trabalho da melhor maneira possível.

53. **Análise do argumento 7:**

53.1. Segundo o documento denominado “APUR – Análise preliminar”, de 11/01/2017 (peça 1, p. 2-5), os fatos irregulares realmente tornaram-se conhecidos pela Caixa após a ciência da contestação de saque no dia 04/07/2016 em que o 2º Cartório de Notas de São Luís - MA, emissor da procuração Pública, informou que a procuração havia sido cancelada por não cumprir os requisitos da lei, leva a Caixa crer que uma pessoa se passando pela beneficiária do Precatório Nady Moreira Domingues da Silva outorgou a procuração que permitiu que o advogado Filemon Galvão Lopes efetuasse o levantamento.



- 53.2. As medidas tardias adotadas pela Caixa para coibir fraudes semelhantes, alegadas pelo responsável, não é tema de debate nesta TCE.
- 53.3. O sinal de envolvimento do funcionário Elton no esquema de fraude pode ser extraído do seguinte trecho do relatório conclusivo da Caixa (peça 23, p. 3):
- 5.1.4. No intuito de contextualizar a necessidade de obtenção de peças do Inquérito Policial, para instruir o presente procedimento apuratório, colacionamos, a seguir, breve relato realizado na decisão proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão, pertinente ao pedido realizado pela Caixa para compartilhamento das peças a serem utilizadas em Processo Disciplinar, conforme arquivo intitulado “Decisão”, gravado em mídia digital acostada às págs. 55/56:
- [...]
- Segundo relatório da autoridade policial, no curso das investigações surgiram indícios da participação de Elton Shimbo Carmona, gerente da Caixa Econômica Federal em Diadema/SP, que seria responsável por facilitar os levantamentos dos valores oriundos de precatórios, e, a partir das interceptações telefônicas, concluiu-se que “ELTON” atuava de forma consciente auxiliando a organização criminosa, fato este corroborado pela análise preliminar das mensagens trocadas entre os investigados, via telefones celulares (whatsapp)” (ID 15759448 - pág. 65).
- 53.4. O cerne da questão a ser analisado mais ao final da instrução será inferir se o responsável agiu de forma a **facilitar o levantamento/saque de precatórios** depositados na Caixa Econômica Federal mediante fraude.
- 53.5. Portanto, complementaremos a análise no final da instrução, a partir do argumento 8 abaixo.
54. **Argumento 8 e requerimentos finais (peça 73, p. 22-74):**
- 54.1. O responsável alega, ainda:
- a) Que não descumpriu normativos da Caixa (peça 73, p. 24-36); argumento já superado nesta instrução;
- b) Que foi responsabilizado indevidamente, visto que na verdade foi vítima de uma fraude muito bem arquitetada por quadrilha especializada (peça 73, p. 36-43); matéria a ser analisada abaixo;
- c) Que não apresentou movimentações financeiras ilícitas (peça 73, p. 43-57); tema não discutível nesta TCE, posto ser matéria em curso no judiciário;
- 54.2. Em seguida a defesa alega a fragilidade e despreparo da comissão apurado da Caixa ao acusá-lo de facilitar o levantamento do precatório de Nady Moreira Domingues da Silva, cujo pagamento não foi autorizado por ele, mas pela Gerente da Caixa Maria Elisa A. Camargo, conforme assinatura por ela aposta no documento de liberação do pagamento (peça 11, p. 1 DOC. 111, pág. 1).
- 54.3. Afirma que a Gerente Maria Elisa autorizou o pagamento, pois não foi possível para ela detectar qualquer irregularidade no instrumento público, assim como também as testemunhas não identificaram (peça 73, p. 57-58).
- 54.4. Reforça que a fraude teve início nos respectivos cartórios que as lavrou, os quais não se atentaram para a falsidade do documento de identificação apresentado pelo falso credor, e, conforme parecer do Jurídico da Caixa, os cartórios é que deveriam ser responsabilizados e não Elton.

- 54.5. Alega que a procuração (pública ou particular), por questões óbvias, dispensa a apresentação ao banco dos documentos pessoais do credor do precatório, até mesmo porque ele não está presente no ato do levantamento e sim o seu procurador. O credor deve apresentar seus documentos pessoais ao Cartório que irá lavrar a procuração pública, cabendo ao banco tão somente exigir os documentos de identificação do sacador, isto é, do procurador, denominado cliente pela Caixa. Se fosse exigida a apresentação dos originais dos documentos do credor no saque do precatório, não faria sentido a outorga de procuração ao sacador, pública ou particular (peça 73, p. 58-59).
- 54.6. Alega, também, que a Caixa omitiu documentos e trechos dos depoimentos do inquérito policial que atestam a inocência de Elton. Da leitura do caderno investigatório, constam outras duas advogadas que foram aliciadas pela Organização Criminosa as quais resgataram precatórios em outras agências da Caixa (portanto perante outros gerentes) sem saber que estavam envolvidas em fraude. Os documentos juntados sob o números 77, 78 e 79 do inquérito policial provam tal fato (peça 73, p. 58-59).
- 54.7. Adita que da prova colhida no inquérito policial, verifica-se que, mesmo sendo as procurações fraudadas, os pagamentos dos precatórios foram autorizados por outras agências da Caixa (peça 73, p. 61).
- 54.8. Alega que não consta o envolvimento de Elton no precatório do credor Ernesto Gondim Leitão, que deve ter sido pago por outro gerente de outra agência da Caixa. Existem outros gerentes da Caixa e do Banco do Brasil envolvidos nos fatos investigados. O suposto pagamento de propina à “caixa” ou ao “gerente” referido na contabilidade do crime apreendida pela Polícia Federal, se verdade for, pode se referir a qualquer funcionário ou gerente da Caixa, não constando o nome expresso de Elton em nenhum lugar como destinatário do recebimento do produto criminoso (peça 73, p. 64).
- 54.9. Ao final, depois de colocar dúvidas no relatório da Caixa, por não trazer à tona nomes de pessoas provavelmente envolvidas no esquema de fraudes em precatórios, o responsável reafirma que não há provas de que tenha auferido qualquer vantagem financeira, e requer (peça 73, p. 73-74)

1) Preliminarmente que o procedimento disciplinar e civil da Caixa seja declarado nulo, visto estar contaminado com diversas transgressões constitucionais, que feriram os importantes princípios do contraditório e ampla defesa;

2) Também preliminarmente que seja acatada a existência do Bis In Idem, e não condenar o cidadão Elton a qualquer ressarcimento, haja vista, a ação civil pública ter decisão contrária a responsabilização financeira;

3) Ainda preliminarmente que seja decretada a prescrição da pretensão punitiva em decorrência do decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos do conhecimento dos fatos pela Caixa;

4) Que seja solicitada **prova pericial contábil**, de todo o período compreendido entre 2015 a 2021 visando comprovar que a evolução patrimonial de Elton, seus gastos com cartão de crédito e sua movimentação bancária são de origem lícita e compatíveis com seu patrimônio declarado ao fisco e seus rendimentos;

5) Exibição de documentos, requerendo que Caixa seja intimada a fornecer as faturas do cartão de crédito de Elton do período de 01/2015 a 12/2020, de forma a tornar possível a perícia contábil a qual espera-se seja deferida, visto que a Caixa alega gastos estratosféricos no cartão de crédito, mas jamais juntou as faturas de gastos que provasse o alegado;



6) a exibição por parte da Caixa Econômica Federal da mídia contendo o depoimento de Elton no PDC;

7) Que seja julgada improcedente a responsabilização de Elton na presente TCE.

55. **Análise do argumento 8:**

- 55.1. Os pedidos/requerimentos acima (anulação de procedimento, existência de outro processo que trata de matéria análoga, prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, exibição de documentos/faturas, de mídia), já foram analisados e/ou superados nesta instrução.
- 55.2. No que tange ao pedido de perícia, cabe lembrar que no processo de controle externo, não há previsão para produção de prova pericial eventualmente requerida pelos responsáveis ou interessados, cabendo à parte apresentar os elementos que entender necessários para demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos que lhe foram confiados (Acórdão 10498/2021 – Segunda Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).
- 55.3. A defesa cita casos em que outros gerentes da Caixa Econômica Federal possam ter sido iludidos no levantamento de precatórios como argumento de que ele também foi vítima do esquema de fraude dos precatórios.
- 55.4. Todavia, o argumento não o favorece.
- 55.5. É possível e provável que outros empregados tenham sido envolvidos em esquemas de fraude em outros precatórios no âmbito da Caixa Econômica Federal. No entanto, nesta TCE examina-se a participação do ex-empregado Elton no esquema de fraude atinente aos precatórios 2301.005.30276242-9 em nome de Gorgonio José de Araújo Neto, 2301.005.30276303-4 em nome de Rodrigo Novoa Leitão Cunha, 2301.005.30276680-7 em nome de Ronaldo Lourenço Cataldi, 2301.005.30280552-7 em nome de Birair Sebastião de Barros, 2301.005.30282264-2 em nome de Abinael Marques dos Santos, 2301.005.30284531-6 em nome de Edson Silveira Barreto, 2301.005.30298182-1 em nome de Ariovaldo Franco Filho, 2301.005.30300032-8 em nome de Protasio Cezar dos Santos e 2301.005.30300110-3 em nome de Nady Moreira Domingues da Silva.
- 55.6. Superadas as questões pontuais acima colocadas, passaremos a analisar os argumentos da defesa no que tange a participação, colaboração ou facilitação, nos eventos que geraram os danos aos cofres da Caixa Econômica Federal.
- 55.7. Em síntese, a defesa alega que não participou e que inexistem provas de que tenha colaborado, ou facilitado as ações ilícitas de organização criminosa especializada em fraudes em precatórios.
- 55.8. No entanto, de acordo com o Conselho Disciplinar Regional de São Paulo o ex-empregado Elton Shimbo Carmona foi o responsável, solidariamente com o Sr. Filemon, a empresa Flux e a representante Blandina, pelos prejuízos causados à Caixa, tendo em vista suas condutas dolosas, devidamente comprovadas nos autos, uma vez que atuava de forma consciente auxiliando terceiros envolvidos (item 3 do Relatório Conclusivo) para o levantamento de alvarás com procurações fraudulentas, fato corroborado pela análise das mensagens trocadas entre os investigados, via telefones celulares (whatsapp) e conforme *modus operandi* descrito no item 5.1.9 do relatório conclusivo, somado ao acréscimo patrimonial não condizente com sua remuneração junto à Caixa Econômica Federal (peça 28, p. 3).
- 55.9. Sobre a relação com o advogado Filemon, perante o Conselho Disciplinar Regional de São Paulo, o ex-empregado argumentou possuírem relação cordial, não incomum entre empregados e clientes e que a troca de mensagens se referia a verificação de disponibilidade dos precatórios que Filemon havia adquirido, por cessão de direitos creditórios. Afirma ter



solicitado a Filemon que providenciasse um aparelho telefônico para seus contatos específicos, justificando acreditar que assim se desvincularia dos atos praticados por Filemon peça 28, p. 1).

- 55.10. Contudo, o Conselho Disciplinar Regional de São Paulo rebateu tais argumentos conforme trechos da resolução abaixo (peça 28, p. 2):

O teor, a frequência das mensagens, a pesquisa de contas sem prévia apresentação de procuração ou de qualquer outro documento que legitimasse as buscas torna nítido que Elton conjuntamente com Filemon garimpavam as contas com potencial de serem sacadas sem despertarem suspeitas. Sobretudo as interceptações telefônicas, autorizadas judicialmente, realizadas no celular do advogado FILEMON, denominado nas mensagens como "Bob Marley", informam intensa atividade relacionada a conversas entre os investigados ELTON e FILEMON, emitidas via WhatsApp, arquivo "Anexo 07, IPJ nº 10. Conversas FilemonElton", constante de mídia digital acostada às págs. 55/56, em que, por exemplo, em 29/04/2016, Filemon questiona a Elton se pode enviar algumas consultas e, dada a resposta positiva, encaminha números de 19 CPF's. Em 05/05 envia mais 06 números de CPF; mais 03, ao que Elton responde que apenas um é interessante, mas com alvará. Outras relações de CPF são encaminhadas em outros dias e posteriormente agendam um almoço para o dia 13/05. Várias são as consultas de CPF e a descrição, por parte do arrolado, se há valores altos, com a ressalva de terem alvará, além de orientações acerca de não tentarem o levantamento daqueles que apresentam marcação especial por tentativa de fraude, que poderia levantar suspeita.

Há outras orientações por parte do arrolado, como a necessidade de que Filemon corrigisse nome do beneficiário em procuração (ou seja, que promovesse ajuste da procuração aos dados e não a procura de dados conforme procuração); solicitação de celular para que pudesse realizar transferências bancárias sem monitoramento de seu computador. Inúmeras consultas e fotos de telas dos sistemas foram fornecidas, com a divulgação de saldos das contas judiciais, pelo empregado ELTON ao advogado FILEMON, em que informações foram repassadas previamente ao levantamento sem respectiva apresentação de procurações que legitimassem fornecimento desses dados, tampouco atendimento aos procedimentos do MN CO 280 para tanto.

Essa atividade intensa e paralela realizada por mensagens burlou e revestiu de falsa conformidade os levantamentos, haja vista que até o conhecimento das mensagens não se poderia ponderar como se dava a eleição das contas a serem levantadas, o modo e o fornecimento de dados para que posteriormente fossem providenciadas as procurações. Tais ações evidenciavam que o empregado arrolado atuava como facilitador dos saques dos precatórios federais, repassando para o advogado FILEMON informações pertinentes à disponibilidade dos valores das contas judiciais, saldos e se possuíam alvará judicial que condicionasse o seu levantamento.

- 55.11. Também no segundo julgamento, o Conselho Disciplinar Regional de São Paulo, conforme consignado na Resolução CDR/SP-Turma 2-0021/2021 (peça 33), não acolheu os argumentos de defesa do responsável, observando que:

Preliminar de violação ao contraditório e ampla defesa:

A preliminar de violação da ampla defesa e do contraditório não se sustenta uma vez que o recorrente teve amplo acesso aos autos e documentos e foi dada oportunidade para produção de provas, mas não houve requerimento nesse sentido e, portanto, não resta demonstrado qualquer obstáculo ao exercício do direito de defesa (peça 33, p. 2).

Provas produzidas no âmbito do inquérito policial:

No tocante as provas produzidas no âmbito do inquérito policial, necessário ressaltar que, apesar de se tratar de procedimento de investigação, o recorrente teve oportunidade de se manifestar sobre a documentação no presente feito e rebater a versão exposta no processo sob nº 1006242-18.20184.01.3700 (IPL n. 650/2019 -SR/DPF/MA), mas não foi apresentada justificativa ou documento que elidisse os fatos comprovados (peça 33, p. 2-3).

Parcialidade da comissão apuradora:

Por outro lado, não há elementos, no presente procedimento, que demonstrem a parcialidade da comissão apuradora, ou atuação em desacordo com o AE079, conforme alegado pelo recorrente, sendo que a apuração transcorreu dentro dos limites formais normatizados, sem que fosse identificado qualquer aspecto contrário aos seus ditames. Na análise material da instrução foram apresentados e destacados no relatório fatos reputados essenciais, que configuram o descumprimento normativo pelo recorrente (peça 33, p. 3).

Existência de contrato de cessão de crédito:

Pelas provas colhidas nos autos, restou demonstrado que o recorrente disponibilizava informações e dados sigilosos referente aos CPF's fornecidos pelo advogado para que posteriormente fossem apresentadas as procurações, o que configura descumprimento normativo. A **aludida existência de contrato de cessão de crédito** não é suficiente para autorizar o fornecimento de informações sigilosas (CO 280 - item 4.3.18 e CR 134 - item 3.2). Ademais, em alguns casos, não foram juntados nos respectivos dossiês de levantamento, a entrevista gerencial, conforme exigência normativa (CO 280-item 3.5.6.10.1.6 e AD 164-item 6.1.1), e não foram verificados os sistemas corporativos da Caixa para confirmação dos dados dos beneficiários (peça 33, p. 3).

Informações acessíveis ao público no site do TRF1:

Destaca-se, ainda, que as informações acessíveis ao público no site do TRF1, dizem respeito a expedição ou não do precatório, sendo que foram repassadas informações ao advogado, referentes à existência de irregularidade no CPF do beneficiário, de valores disponíveis para levantamento vinculados ao CPF fornecido, data de expedição de documentos de identificação, marcação de suspeita de fraude no sistema da Caixa, dentre outras, sem apresentação da procuração (peça 33, p. 3).

Procurações emitidas de forma fraudulenta em cartórios oficiais

Ademais, o fato das procurações apresentadas terem sido emitidas de forma fraudulenta em cartórios oficiais, com aparente formalidade, não afasta o envolvimento do recorrente nos ilícitos praticados pela quadrilha, auxiliando a organização criminosa com o fornecimento de informações vitais e essenciais para o levantamento dos precatórios (peça 33, p. 3).

Mensagens trocadas entre o ex-empregado Elton e o advogado Filemon, captadas pela Polícia Federal:

Conforme mensagens trocadas entre o recorrente e o advogado, de forma contínua, e que foram captadas pela Polícia Federal, restou comprovado de maneira cabal o descumprimento pelo recorrente de preceitos normativos legais e dos princípios que regem esta empresa pública, de forma dolosa. Destaca-se alguns trechos conforme segue (peça 33, p. 3):

- 24/05/2016 — o recorrente diz ao advogado que “o penúltimo CPF está com marca de tentativa de fraude” e que nesse caso “melhor não mexer”.

- 27/05/2016 — O advogado diz: “Blz na segunda vou acompanhar a Srta. Carol pra te apresentar!” e o recorrente responde: “A Blandina? Perfeito. Melhor nos apresentarmos fora da agência” — advogado diz: “Blz”

- 01/06/2016 — O recorrente diz ao advogado: “Dr. Alguém tentou sacar esse precatório em outra agência. Está com alerta de fraude e mudou para com alvará.” “O da thereza ribas”. Em seguida o advogado diz “Blz cancela”.

- 07/06/2016- O recorrente fala ao advogado: “Dr. alguma coisa para essa semana? Preciso vender seguro de vida desesperadamente! Kkkkk”. E o advogado responde: “Sim teremos fica tranquilo”. Em seguida o recorrente fala: “Valeu! Japonês está cobrando pesado! As!”

- 17/06/2016- O recorrente diz ao advogado: “Depois precisamos conversas sobre os pagtos”. “Para a conta da flux ficar com alguma coisa aplicada”. “Só para ninguém me encher” O



advogado diz: “ok vamos ver. O recorrente fala em seguida: “Não parecer só conta de passagem”. “Só estou pensando no que podem pesquisar”.

- 21/06/2016 — O advogado diz ao recorrente: “Foi lançado novo fone”. Em seguida o recorrente responde: “Legal! Estou precisando trocar o meu mesmo...rs!”. E o advogado diz então: “Amanhã vamos organizar a troca ok?”

- 22/06/2016 - O advogado pede transferência do valor de R\$ 100.000,00 e o recorrente diz: “ok. Vou transferir daqui a pouco. O chefe está perto.”

- 22/06/2016 - Elton pergunta se irão almoçar no dia e o advogado diz “Melhor no final do expediente o master quer te ver.

- 23/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “Outra coisa... estive pensando nessas transferências que eu faço. Alguém pode monitorar o meu computador. Seria possível arrumar um celular smartphone vagabundo mesmo no nome da Carol? Assim eu consigo fazer as transferências facilmente pelo celular.”

- 23/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “Dr! O negócio dos EUA é certeza? Acho que consigo na semana do dia 08 até o dia 15”. “Mas não sei o que falo para minha senhora... rs!” “Ela é muito certinha com essas coisas. Falei que meu cliente tinha umas milhas sobrando que iriam vencer e me ofereceu de presente...”

- 24/06/2016 - O recorrente fala ao advogado: “o Dr. possui algum contato na receita federal?” “Tem um de 474 mil mas o cpf 29577675034 está cancelado”. “Precisaria reativar o CPF”. O advogado então diz: “o pessoal lá em cima ativa”.

- 24/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “o Dr. chegou a ver o negócio do celular da Carol? iria facilitar muito minha vida...rs!”. “Não teria que esperar o pessoal ficar longe para fazer as transferências...”

- 27/06/2016- O recorrente diz: "Outra coisa... consegui ver o negócio do celular? Assim consigo fazer as transferências de qq lugar." Advogado diz: "Ok estou providenciando o cel, estou aguardando a entrega, chegaram procs depois te mando" e recorrente responde: "Blz

55.12. Segundo a Comissão Julgadora as conversas demonstram a relação de proximidade do recorrente com o integrante da quadrilha, que ultrapassa muito o relacionamento profissional que deve ser mantido pelo empregado com cliente e, além de comprovarem a prática de irregularidades em desacordo com os normativos, de ocultar referidas práticas de sua chefia e a intenção de obtenção de vantagens, com a venda de produtos, viagens, e troca de celular, evidenciando que o recorrente atuava como facilitador dos saques dos precatórios federais (peça 33, p. 4).

56. Nesse contexto, verifica-se, ao contrário dos argumentos e requerimentos da defesa, o envolvimento ativo do ex-empregado Elton Shimbo Carmona no esquema de fraude de precatórios, juntamente com o advogado Filemon Galvão Lopes e a Sra. Blandina Carolina Silva, causando danos aos cofres da Caixa Econômica Federal.

57. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

58. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Elton Shimbo Carmona, 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 o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Da defesa da responsável Blandina Carolina Silva



59. A responsável Blandina Carolina Silva apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:
60. **Argumento 1 e requerimentos finais (peça 159, p. 2-6):**
- 60.1. A responsável alega que uma das funções da contestante consistia, enquanto trabalhou para o advogado supramencionado, em levar documentos até a agência da Caixa Econômica Federal, onde encontrava-o ou ia conjuntamente com o mesmo e realizavam saques, porém as verbas pecuniárias ficavam de posse do advogado e a contestante não sabia acerca da origem deste dinheiro, assim não sabendo informar se tratava-se de dinheiro legal ou ilegal.
- 60.2. A defesa ressaltar que é pessoa humilde e com pouca instrução educacional, sendo que nunca constituiu empresa ou sociedade empresarial, ou seja, jamais exerceu função empresária ou comercial. Logo, a criação da Empresa Flux Gestão Empresarial, tendo como sócia a contestante, se trata de constituição empresarial fraudulenta.
- 60.3. Nesse viés, no ano de 2018, a contestante foi citada para se defender do processo judicial 5014416-66.2018.4.03.6100, ajuizado na 8ª vara civil federal de São Paulo, sendo que foi confirmado ter sido vítima de ação criminosa (v. peça 160).
- 60.4. Nesse sentido, somente após a citação da contestante no processo judicial supramencionado, ela passou a ficar ciente acerca da criação da empresa Flux Gestão Empresarial Eireli, a qual foi fundada de forma fraudulenta no nome da ré.
- 60.5. Portanto, a contestante não pode ser prejudicada ou responsabilizada por atos/ações advindas de criminosos, que utilizaram o seu nome para cometer atos ilegais, logo requerendo que seja afastada a sua responsabilidade quanto aos danos trazidos a terceiros.
- 60.6. Ao final a defesa requer que a responsabilidade da contestante seja afastada, dado que, conforme perícia grafotécnica e sentença anexada, criminosos utilizaram o nome dela para constituir a empresa Flux Gestão Empresarial Ltda.
61. **Análise do argumento 1 e requerimentos finais:**
- 61.1. A princípio a defesa admite que conhecia o Sr. Filemon e desempenhava a função de se deslocar até a agência da Caixa Econômica Federal onde encontrava-o, e/ou conjuntamente com ele realizava os saques.
- 61.2. Nega, apenas, ter conhecimento da origem e do destino do dinheiro sacado.
- 61.3. Também, alega que há provas em processo judicial de que a empresa Flux Gestão Empresarial Ltda. foi aberta em seu nome de forma fraudulenta, sem seu consentimento/conhecimento.
- 61.4. São inverossímeis os argumentos da defendente.
- 61.5. É provável que a empresa tenha sido aberta em seu nome de forma fraudulenta. Fraudulenta é crível, mas sem seu consentimento/conhecimento não. Adiante, objetivaremos a análise desse ponto.
- 61.6. A defesa se pauta no resultado de perícia grafotécnica e em sentença judicial que concluiu que criminosos utilizaram o nome dela para constituir a empresa Flux Gestão Empresarial Ltda.
- 61.7. No entanto, cabe repisar que tais argumentos não elidem a responsabilidade da responsável nesta TCE.
- 61.8. Primeiro, sempre conveniente colocar que aplica-se aos processos de controle externo o *princípio da independência das instâncias*, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em

várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa (Acórdão 3125/2013-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

- 61.9. Convém acrescentar que apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da **inexistência material do fato** ou na **negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdão 1663/2021-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).
- 61.10. Nesse contexto, seriam plausíveis os argumentos da defesa, caso a responsável não tivesse admitido se encontrado com o advogado Filemon nas as agências da Caixa Econômica Federal e realizado os saques.
- 61.11. De curial ressalte que, para os fins desta TCE, as irregularidades, ilicitudes, não residem no fato de ter ocorrido, ou não, abertura de empresa fictícia, ou de confecção de procuração mediante fraude, mas sim de **portar um documento falso, se dirigir até as agências da Caixa Econômica Federal**, e com ele promover saques ilícitos causando danos aos cofres da instituição financeira.
- 61.12. Repisando, a Sra. Bladina alega que não tinha conhecimento da empresa Flux. Entretanto, só para ficar em apenas em um exemplo que desmonta tal argumento, examinemos a procuração de peça 1, p. 56. Nela consta como o nome do outorgante Edson Silveira Barreto Filho [que seria o legítimo beneficiário], o nome da Flux Gestão Empresarial Eireli e o nome de Blandina Carolina Silva, como empresária representante legal da empresa.
- 61.13. Impende realçar que para os saques dos precatórios, haveria a necessidade da presença do beneficiário munido de sua documentação de identidade. Ou seja, no caso acima, Edson Silveira Barreto Filho teria que comparecer à agência bancária munido de seus documentos pessoais.
- 61.14. No caso de sua ausência, seu procurador [supostamente a Flux Gestão Empresarial Eireli, representada por Blandina Carolina Silva] deveria apresentar a procuração passada em cartório e os documentos de identificação dela como representante legal da empresa.
- 61.15. Assim, o argumento da Sra. Blandina não pode ser aceito, pois, não é crível que a responsável tenha se apresentado nas agências da CEF munida de procuração contendo explicitamente seu nome e da Flux, sem conhecer o conteúdo das procurações, ou seja que estava qualificada como representante legal da empresa para levantamento e saques de precatórios.
- 61.16. Portanto, resta claro o envolvimento ativo da Sra. Blandina Carolina Silva, juntamente com o ex-empregado Elton Shimbo Carmona e o advogado Filemon Galvão Lopes no esquema de fraude de precatórios apurados nesta TCE, causando danos aos cofres da Caixa Econômica Federal, haja vista que a instituição financeira foi obrigada a recompor as contas dos legítimos beneficiários dos precatórios.
62. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizada, de forma que devem ser rejeitados.
63. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Blandina Carolina 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 a responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.



Da defesa do responsável Filemon Galvão Lopes

64. O responsável Filemon Galvão Lopes apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

65. **Argumento 1 (peça 181, p. 1):**

65.1. O responsável alega a nulidade da intimação pessoal encaminhada para endereço errôneo, porquanto as notificações encaminhadas tiveram como destino um endereço [Rua Ari Barroso, 240, Jardim do Parque, Diadema/SP] que não é mais domicílio dele (Filemon).

65.2. Aponta, também, a nulidade da intimação por edital, considerando que a citação por edital é ato de exceção e, por isso, deve ser utilizada de modo restrito dentro das cautelas estabelecidas no art. 22 da Lei 8.443/92 e no art. 1º da Resolução TCU 08/93.

66. **Análise do argumento 1:**

66.1. O responsável comparece aos autos com as alegações de defesa indicando ser residente e domiciliado na Rua Manoel da Nobrega, 699, apto. 191, Centro, Diadema/SP. Como prova anexa “print” de conta de energia elétrica do mês de abril de 2024 (peça 181, p. 1).

66.2. Com base nesse argumento, considera a nulidade da citação efetivada obviamente por meio do Edital 0407/2024 – Sproc (peça 166).

66.3. Inicialmente, verifica-se que as citações do responsável foram enviadas aos endereços de acordo com o quadro abaixo:

Comunicação: Ofício 26289/2023 – Sproc (peça 68)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 70)

Endereço: Av. Irai 438 – Cj. 33 04.082-001 - São Paulo - SP

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 59).

Comunicação: Ofício 26290/2023 – Sproc (peça 67)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 72)

Endereço: R. Ari Barroso 240 - Jardim do Parque 09.910-650 - Diadema - SP

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 59).

Comunicação: Ofício 56083/2023 – Sproc (peça 148)

Data da Expedição: 14/11/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 156)

Endereço: R. Ari Barroso 240 - Jardim do Parque 09.910-650 - Diadema - SP

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 144).



Comunicação: Ofício 7405/2024 – Seproc (peça 164)

Data da Expedição: 6/3/2024

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 165)

R. Ari Barroso 240 - Jardim do Parque 09.910-650 - Diadema - SP

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 163).

Comunicação: Edital 0407/2024 – Seproc (peça 166)

Data da Publicação: 3/4/2024 (peça 167)

Fim do prazo para a defesa: 18/4/2024

- 66.4. Nota-se que o Ofício 7405/2024 – Seproc (v. quadro acima) foi expedido ao endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 163). É consabido que todo cidadão contribuinte, na época das declarações de imposto de renda, entre março e maio de cada ano, deve atualizar seu endereço perante o fisco.
- 66.5. Adite-se que o fato de o endereço atual não ser mais o de domicílio não tem o condão de invalidar a citação feita em endereço anterior. Somente seria plausível tal argumento caso o responsável comprovasse que antes ou durante a entrega da correspondência pelos Correios já residia em outro endereço.
- 66.6. Não é o caso acima, posto que a defesa anexa “print” de conta de energia elétrica de abril de 2024 (peça 181, p. 1; peça 182), ao passo que as citações iniciais ocorreram em 2023.
- 66.7. Para não estender por demais a análise, vale também enfatizar que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos supre eventual vício na notificação, nos termos do art. 239, § 1º, do CPC, aplicável subsidiariamente aos processos no TCU, fluindo, a partir de então, o prazo para a prática de ato processual pendente, sem necessidade de requerimentos ou autorizações, conforme ampla jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 9335/2020 – Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
- 66.8. Portanto, rejeita-se a preliminar arguida.
67. **Argumento 2 e requerimentos finais (peça 181, p. 5-13):**
- 67.1. O responsável alega a regularidade dos atos praticados por Filemon, a ilegitimidade passiva quanto aos saques perpetrados por Flux/Blandina com autorização de Elton e/ou por outra gerente. Segundo a defesa, da lista de precatórios supostamente fraudados que Filemon teria atuado como advogado somente nos saques do Precatório 2301.005.30300110-3, que tem como beneficiária Nady Moreira Domingues da Silva e o 2301.005.30298182-1 referente a Ariovaldo Franco Filho.
- 67.2. Nos demais saques quem representou os credores foi a empresa Flux, cuja proprietária é a Sra. Blandina. Acrescenta que Filemon não tem nenhuma ligação com a empresa Flux ou com a Sra. Blandina que permita gerar uma responsabilidade pelos atos praticados por tal empresa. Basta ver o quadro societário de referida empresa para se aferir que jamais integrou a sociedade bem como não tem nenhuma relação profissional ou pessoal com qualquer pessoa que represente a mencionada pessoa jurídica.
- 67.3. Assim, requer a sua exclusão de responsabilidade referente aos saques perpetrados por Flux/Blandina. Ademais, o saque realizado da cliente Nady por Filemon teve como gerente da

caixa a senhora Maria Elisa A. Camargo e não Elton Shimbo. Destarte, impossível apurar qualquer irregularidade, pelo menos nesta tomada de contas, já que foi instaurada para analisar possíveis infrações praticadas pelo gerente Elton.

67.4. O responsável alega a inocência de Filemon verificada em outras instâncias, inclusive a penal em que os mesmos fatos que estão sendo apurados nesta tomada de contas e mesmo no âmbito de ação de improbidade administrativa. Em ambos os casos Filemon Galvão foi absolvido ou excluído do polo passivo por não encontrarem nenhuma conduta atribuída a ele que pudesse configurar sua participação em qualquer ilicitude ou algo que pudesse gerar danos ao erário.

67.5. A ausência de ação penal contra Filemon dá a certeza de que ocorreu a chamada absolvição sumária prevista no artigo 397 do CPP a qual acontece quando o juiz entende que o réu é inocente e não dá continuidade ao processo. Este colendo TCU tem entendimento consolidado que malgrado a independência entre as instâncias “a penal deve prevalecer sobre a administrativa em caso de absolvição por ausência de fato”.

67.6. O caso em tela se amolda a esse entendimento, visto que Filemon teve absolvição sumária na instância penal (CPP, artigo 397), devendo repercutir no âmbito do TCU. Os fatos também foram alvo de ação de improbidade administrativa [5025854-84.2021.4.03.6100 - TRF-3] a qual assim como na instância penal também não reconheceu qualquer ilegalidade praticada por Filemon, tanto é que o mesmo “nem foi admitido no polo passivo da indigitada ação”.

67.7. Ao final, a defesa requer:

a) Que a presente peça de defesa seja recebida como tempestiva e considerados todos os seus fundamentos e documentos acostados em sua plenitude;

b) Seja excluído do polo passivo da presente tomada de contas em relação aos saques de precatórios efetuados pela empresa Flux bem como pela Sra. Blandina, conforme apontada na peça de defesa, por conta da absoluta falta ligação com eles;

c) Seja excluído do polo passivo da presente tomada de contas em relação ao saque efetuado com autorização da Gerente Maria Elisa A. Camargo, por não ser o objeto deste feito;

d) Seja considerada como regular a atuação de Filemon no saque de Ariovaldo por prevalência da instância penal e/ou de improbidade administrativa, as quais reconheceram a legalidade da atuação do suplicante.

68. **Análise do argumento 2 e requerimentos finais:**

68.1. Necessário pontuar, de início, que aplica-se aos processos de controle externo o *princípio da independência das instâncias*, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa (Acórdão 3125/2013-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

68.2. A defesa argui apenas (peça 181, p. 2) que **a ausência de ação penal contra Filemon** dá a certeza de que ocorreu a chamada “Absolvição Sumária” prevista no artigo 397 do CPP a qual acontece quando o juiz entende que o réu é inocente e não dá continuidade ao processo.

68.3. No entanto, convém acrescentar que apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da **inexistência material do fato** ou na **negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdão 1663/2021-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

- 68.4. Assim, de acordo com a jurisprudência desta Corte há duas premissas de decisões na seara criminal capazes de afetar o processo de tomada de contas especial.
- 68.5. Uma seria a **inexistência material do fato**, o que não é o caso desta TCE, pois há evidências da ocorrência dos fatos irregulares nos autos que ocasionaram prejuízos significativos aos cofres da Caixa Econômica Federal.
- 68.6. Outra, a **negativa de autoria**; o responsável não demonstrou não ter sido o protagonista e/ou beneficiário do numerário oriundo dos levantamentos de precatórios por meio de fraude no âmbito da Caixa Econômica Federal, cujo assunto terá continuidade na análise dos próximos argumentos.
- 68.7. Portanto, rejeita-se o ponto do argumento.
- 68.8. A defesa alega que não tem qualquer relação com a empresa Flux ou com a Sra. Blandina que permita gerar uma responsabilidade pelos atos praticados por tal empresa.
- 68.9. A afirmação está em contradição com os argumentos de defesa da Sra. Blandina que, ao contrário do Sr. Filemon, afirma que uma das funções dela consistia, “enquanto trabalhou para o advogado supramencionado” [Filemon], em levar documentos até a agência da Caixa Econômica Federal, **onde encontrava-o ou ia conjuntamente com o mesmo e realizavam saques**, porém **as verbas pecuniárias ficavam de posse do advogado** e a contestante não sabia acerca da origem do dinheiro, assim não sabendo informar se tratava-se de dinheiro legal ou ilegal.
- 68.10. Da mesma forma, os diálogos captados pela Polícia Federal, registrados no segundo julgamento do Conselho Disciplinar Regional de São Paulo, incluídos na Resolução CDR/SP-Turma 2-0021/2021 (peça 33), demonstram a relação entre a empresa Flux, a Sra. Blandina e o defendente Filemon, conforme descritos no item 55.11 desta instrução, podendo-se exemplificar o seguinte:
- 27/05/2016 — O advogado diz: “Blz na segunda vou acompanhar a **Srta. Carol** pra te apresentar!” e o recorrente responde: “**A Blandina? Perfeito.** Melhor nos apresentarmos fora da agência” — advogado diz: “Blz”
 - 17/06/2016- O recorrente diz ao advogado: “Depois precisamos conversas sobre os pagtos”. “Para **a conta da flux** ficar com alguma coisa aplicada”. “Só para ninguém me encher” O advogado diz: “ok vamos ver. O recorrente fala em seguida: “Não parecer só conta de passagem”. “Só estou pensando no que podem pesquisar”.
 - 23/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “Outra coisa... estive pensando nessas transferências que eu faço. Alguém pode monitorar o meu computador. Seria possível arrumar um celular smartphone vagabundo mesmo **no nome da Carol**? Assim eu consigo fazer as transferências facilmente pelo celular.”
 - 23/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “Dr! O negócio dos EUA é certeza? Acho que consigo na semana do dia 08 até o dia 15”. “Mas não sei o que falo **para minha senhora...** rs!” “Ela é muito certinha com essas coisas. Falei que meu cliente tinha umas milhas sobrando que iriam vencer e me ofereceu de presente...”
 - 24/06/2016 - O recorrente diz ao advogado: “**o Dr. chegou a ver o negócio do celular da Carol?** iria facilitar muito minha vida...rs!”. “Não teria que esperar o pessoal ficar longe para fazer as transferências...”
- 68.11. De acordo com o relatório Análise Preliminar 860.2016.3707 (peça 1), foi constatado que os levantamentos das contas judiciais de vários beneficiários foram autorizados pelo empregado Elton Shimbo Carmona, matrícula 066076-5, quando exercia a função de Gerente de Atendimento PF, no PA TRF 3ª Região São Paulo/SP (1181), **mediante apresentação de**

procurações públicas com fortes indícios de fraude, tendo como outorgados o advogado Filemon Galvão Lopes e a empresa Flux Gestão Empresarial, representada por Blandina Carolina Silva.

68.12. Ainda no mencionado relatório (peça 1, p. 4), consta que o Advogado Filemon Galvão Lopes possui a conta poupança 1181.013.0004629-9 desde 27/01/2016, conta aberta em conformidade com o MN CO 041, e que por ser advogado é público aderente ao PA TRF 3ª Região. Além do pagamento do precatório ora contestado da Sra. Nady Moreira Domingues da Silva, identificaram-se outros 20 (vinte) beneficiários que tiveram seus precatórios levantados pelo advogado em questão e pela empresa Flux Gestão Empresarial, **apresentada pelo próprio advogado Filemon como investidora na compra de precatórios federais.**

68.13. Portanto, rejeita-se o ponto do argumento.

68.14. De acordo com o relatório de Análise CEFRA da Caixa (peça 8), os precatórios alvo das irregularidades serão colocados em análise detalhada, e individualizada, nos tópicos seguintes desta instrução, demonstrando, ao contrário dos argumentos da defesa, o envolvimento do responsável Filemon Galvão Lopes nas fraudes dos precatórios, em conjunto com Elton Shimbo Carmona, ex-empregado da Caixa Econômica Federal e a Sra. e Blandina Carolina Silva, na condição de representante legal da empresa Flux Gestão Empresarial Ltda.

Precatório: 2301.005.30276242-9 em nome de Gorgonio José de Araújo Neto, CPF 004.023.385-53, no valor de R\$ 161.826,68, data do levantamento 02/06/2016.

68.15. Para o levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório do 2º Ofício de Notas da comarca de Pedro II - PI, datada de 24/05/2016, em que o beneficiário Gorgonio José de Araújo Neto, supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 3).

68.16. Apesar de indicado na procuração que o beneficiário reside em Piripiri - PI, em consulta pública e aos sistemas corporativos da Caixa, constatou-se seu domicílio em Lauro de Freitas - BA (peça 8, p. 4).

68.17. Em 14/11/2017 foi apresentado processo de contestação para o levantamento do referido precatório no PA Justiça Federal Salvador/BA. A assinatura do beneficiário da procuração diverge da assinatura dos documentos apresentados na contestação (peça 8, p. 5).

68.18. Concluiu-se que o levantamento da conta de precatório 2301.005.30276242-9 em nome de Gorgonio José de Araújo Neto, efetuado por Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representado por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, foi efetuado com fortes indícios de fraude documental, no que tange a procuração pública emitida (peça 8, p. 6).

68.19. O dinheiro levantado [R\$ 156.971,88], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 6).

Precatório: 2301.005.30276303-4 em nome de Rodrigo Novoa Leitão Cunha, CPF 031.707.307-97, no valor de R\$ 119.611,86, data do levantamento 16/06/2016.

69. Para levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório do 3º Ofício de Notas, Registro de Título, Documentos e Anexos da cidade de Oeiras - PI, datada de 14/06/2016, em que o beneficiário Rodrigo Novoa Leitão Cunha supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70 para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 7).



- 69.1. Apesar de indicado na procuração que o beneficiário reside em Oeiras- PI, em consulta pública e aos sistemas corporativos da Instituição Financeira, constatou-se seu domicílio no Rio de Janeiro – RJ (peça 8, p. 7).
- 69.2. Em 13/02/2017 foi apresentado processo de contestação para o levantamento do referido precatório no PA TRF 3º Região São Paulo/SP. O beneficiário reside no Rio de Janeiro/ RJ, porém foi até São Paulo para efetuar a contestação (peça 8, p. 8).
- 69.3. A assinatura do beneficiário na procuração utilizada para o levantamento do precatório aparentemente diverge da assinatura dos documentos da contestação (peça 8, p. 9).
- 69.4. Concluiu-se, portanto, que o levantamento da conta de precatório 2301.005.30276303-4 em nome de Rodrigo Novoa Leitão Cunha efetuado por Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, foi feito com fortes indícios de fraude documental, no que tange a procuração pública emitida (peça 8, p. 10).
- 69.5. Parte do dinheiro levantado [R\$ 116.023,50] foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 10).

Precatório: 2301.005.30276680-7 em nome de Ronaldo Lourenço Cataldi, CPF 290.193.547-87, no valor de R\$ 146.185,22, data do levantamento: 16/06/2016.

70. Não consta relatório de entrevista gerencial conforme dispõe o manual normativo CO280 v031 subitens 3.5.6.10.1.6 (peça 8, p. 11).
- 70.1. Para o levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis da Comarca de Inhumas-PI, datada de 14/06/2016, em que o beneficiário Ronaldo Lourenço Cataldi supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98, para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 12).
- 70.2. A procuração foi emitida no Estado do Piauí e apresentada para levantamento de precatório no Estado de São Paulo. Na procuração consta a informação de que o beneficiário reside no Estado do Piauí. Nas pesquisas realizadas aparece o Rio de Janeiro como Estado de residência do beneficiário (peça 8, p. 12).
- 70.3. Em 19/10/2016 o beneficiário Ronaldo Lourenço Cataldi compareceu no PA Justiça Federal Rio de Janeiro - RJ, para contestar o saque o precatório. Comparando a assinatura da procuração apresentada para o levantamento do precatório com a da carteira da OAB apresentada na contestação, constata-se que não é da mesma pessoa (peça 8, p. 13).
- 70.4. O dinheiro levantado [R\$ 141.799,66], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 11).

Precatório: 2301.005.30280552-7 em nome de Birair Sebastião de Barros, CPF 003.922.718-93, no valor de R\$ 131.937,65, data do levantamento 16/06/2016.

71. Para levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Ipiranga do Piauí - PI, datada de 14/06/2016, em que o beneficiário Birair Sebastião de Barros, supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 15).
- 71.1. Apesar de indicado na procuração que o beneficiário reside em Piauí - PI, em consulta pública e aos sistemas corporativos da Instituição Financeira, constatou-se seu domicílio em Londrina – PR (peça 8, p. 17).



71.2. Em 07/07/2017 foi apresentado processo de contestação para o levantamento do referido precatório no PA Justiça Federal Londrina-PR (peça 8, p. 17).

71.3. Concluiu-se que o levantamento da conta de precatório 2301.005.30280552-7 em nome de Birair Sebastião de Barros, efetuado por Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98, representado por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, foi feito com fortes indícios de fraude documental, no que tange a procuração pública emitida (peça 8, p. 17).

71.4. Parte do dinheiro levantado [R\$ 111.164,35] foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 17).

Precatório: 2301.005.30282264-2 em nome de Abinael Marques dos Santos, CPF 113.883.827-68, no valor de R\$ 289.881,39, data do levantamento 22/06/2016.

72. Para levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Primeiro Tabelionato de Notas da cidade e Comarca de Pedro II, Estado do Piauí, datada de 17/06/2016, em que o beneficiário Abinael Marques dos Santos supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 20).

72.1. O precatório levantado possui valor acima de R\$ 50.000,00 e, de acordo com o MN CO280 v.032, subitem 4.3.8.2.1, seria necessário o preenchimento do formulário de “Entrevista Gerencial” firmado por gerente da unidade, não encontrado no dossiê (peça 8, p. 19).

72.2. Prevê a orientação normativa insculpida no MN AD 164 v03, a necessidade de confronto cadastrais do cliente que se atendida evitaria a ocorrência de fraude, uma vez que a residência constante nos sistemas corporativos da Caixa aponta para o município de Itabuna - BA, conforme cadastro Caixa, e não na zona rural D. Pedro II - PI conforme procuração apresentada (peça 8, p. 21).

72.3. Em 29/11/2016 o beneficiário Abinael Marques dos Santos apresentou contestação de levantamento de precatório na Ag. Itabuna BA, onde possui relacionamento com a Caixa, em síntese contestando e afirmando que o saque não foi efetuado por ele e nem por seus advogados, contestando as referidas movimentações por terceiro não autorizado (peça 8, p. 21).

72.4. O dinheiro levantado [R\$ 289.881,39], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 19).

Precatório: 2301.005.30284531-6 em nome de Edson Silveira Barreto, CPF 598.997.275-04 no valor de R\$ 1.712.506,17, data do levantamento 13/06/2016.

73. Para levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório Dedeus C. Lages de Esperantina - PI, datada de 08/06/2016, em que o beneficiário Edson Silveira Barreto, supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, para realizar levantamento de precatório em seu nome.

73.1. Apesar de indicado na procuração que o beneficiário reside em Batalha - PI, em consulta pública e aos sistemas corporativos da Instituição Financeira, constatou-se seu domicílio em Salvador-BA (peça 8, p. 24).

73.2. Em 13/09/2016 foi apresentado processo de contestação para o levantamento do referido precatório no PA Justiça Federal Salvador-BA (peça 8, p. 25).



73.3. Concluiu-se, portanto, que o levantamento da conta de precatório 2301.005.30284531-6 em nome de Edson Silveira Barreto, efetuado por Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representado por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, foi feito com fortes indícios de fraude documental, no que tange a procuração pública emitida (peça 8, p. 26).

73.4. O dinheiro levantado [R\$ 1.385.011,39], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 26).

Precatório: 2301.005.30298182-1 em nome de Ariovaldo Franco Filho, CPF 000.490.421-49, no valor de R\$ 1.259.339,04, data do levantamento 29/03/2016.

74. Para o levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório Paulino Pacífico da comarca de José de Freitas - PI, datada de 22/03/2016, em que o beneficiário Ariovaldo Franco Filho supostamente outorga poderes a Filemon Galvão Lopes - CPF 006.189.968-26, para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 26).

74.1. Apesar de indicado na procuração que o beneficiário reside em José de Freitas - PI, em consulta pública e aos sistemas corporativos da Instituição Financeira, constatou-se seu domicílio em São Paulo - SP (peça 8, p. 28).

74.2. Em 01/11/2016 foi apresentado processo de contestação para o levantamento do referido precatório no PA TRF 3ª Região São Paulo-SP (peça 8, p. 29).

74.3. O beneficiário “está interditado” desde 26/01/2015, data anterior a emissão da procuração utilizada para o levantamento do precatório, e tem como curadora a Sra. Gilda Therezinha Franco (peça 8, p. 29).

74.4. Portanto, concluiu-se que o levantamento da conta de precatório 2301.005.30298182-1 em nome de Ariovaldo Franco Filho, efetuado por Filemon Galvão Lopes - CPF 006.189.968-26, foi feito com fraude documental, no que tange a procuração pública emitida (peça 8, p. 29).

74.5. O dinheiro levantado [R\$ 869.096,92], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.013.4629-9 de Filemon Galvão Lopes-CPF 006.189.968-26 (peça 8, p. 29).

Precatório: 2301.005.30300032-8 em nome de Protasio Cezar dos Santos, CPF 297.678.577-53, no valor de R\$ 193.219,61, data do levantamento: 02/06/2016.

75. Para levantamento do precatório foi apresentada procuração pública lavrada no Cartório Dedeus C. Lages de Esperantina - PI, datada de 08/06/2016, em que o beneficiário **Protasio Cezar dos Santos**, supostamente outorga poderes a Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 representada por Blandina Carolina Silva - CPF 065.560.484-70, para realizar levantamento de precatório em seu nome.

75.1. O precatório levantado possui valor acima de R\$ 50.000,00 e, de acordo com o MN CO280 v.032, subitem 4.3.8.2.1, seria necessário o preenchimento do formulário de “Entrevista Gerencial” firmado por Gerente da unidade, não encontrado no dossiê (peça 8, p. 31).

75.2. Prevê a orientação normativa insculpida no MN AD 164 v03, a necessidade de confronto cadastrais do cliente que se atendida também evitaria a ocorrência de fraude, uma vez que a residência registrada nos sistemas corporativos da Caixa e SICPF aponta para o Estado de São Luiz do Maranhão, e a procuração apresentada consta o endereço em Piripiri/PI (peça 8, p. 33).



- 75.3. A conta do beneficiário foi aberta na Caixa Econômica Federal em 27/11/2009, e considerando que a FAA digitalizada constava o endereço do cliente se fosse pesquisada a fraude poderia ser evitada (peça 8, p. 33).
- 75.4. Em 13/04/2017 o beneficiário Protasio Cezar dos Santos compareceu na AG 1739-6- Ag Tropical/MA, onde tem conta na Caixa, e contestou o débito de precatório ocorrido no ano de 2016 ao tomar ciência quando do recebimento da correspondência da Caixa com título “Comprovante de Rendimentos pagos e de retenção de Imposto de Renda na fonte Pessoa Física - ano calendário 2016, meio pelo qual ficou informado do saque de um precatório de sua titularidade (peça 8, p. 34).
- 75.5. O dinheiro levantado [R\$ 164.620,09], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.003.104-2 da Flux Gestão Empresarial Eireli (peça 8, p. 31).

Precatório: 2301.005.30300110-3 em nome de Nady Moreira Domingues da Silva, CPF 037.873.893-34, no valor de R\$ 375.949,47, data do levantamento 11/04/2016.

- 75.6. Trata-se de precatório levantado mediante apresentação de procuração pública lavrada no Cartório Celso Coutinho Segundo Ofício de Notas – São Luiz-MA, datada de 06/04/2016, em que a beneficiária Nady Moreira Domingues da Silva supostamente outorga poderes ao advogado Filemon Galvão Lopes para realizar levantamento de precatório em seu nome (peça 8, p. 35).
- 75.7. A procuração foi emitida pelo cartório do São Luis/MA e a agência que levantou o precatório foi o TRF 3ª Região São Paulo-SP, porém a beneficiária reside na Bahia (peça 8, p. 35).
- 75.8. Em 29/06/2016 a beneficiária compareceu na Agência Seabra-BA, e entrou com processo de contestação para o saque do precatório apresentando o comprovante de residência e o RG (peça 8, p. 36).
- 75.9. Vale colocar em relevo, segundo consta no documento Anapre (peça 1, p. 3-4), quanto à destinação do valor, esse foi creditado na conta Poupança 1181.013.00004629-9 de titularidade de Filemon Galvão Lopes e posteriormente transferido para uma pessoa Jurídica denominada Transnorato Transportes Monteiro - CNPJ 02.750.544/0001-04 em conta do Banco do Brasil - Ag. 4360 conta 143430. Todavia, não importa perscrutar a destinação final do valor sacado, pois é matéria da seara penal, cabendo-nos, no caso, trazer elementos/evidências que indiquem que a verba sacada ilicitamente passou por conta de poupança do responsável Filemon Galvão Lopes.
- 75.10. Enfim, o dinheiro levantado [R\$ 287.788,12], excetuando o desconto de imposto de renda, foi depositado na conta 1181.013.4629-9 de Filemon Galvão Lopes-CPF 006.189.968-26 (peça 8, p. 36).
- 75.11. Em conclusão, o responsável Filemon Galvão Lopes atuou em conluio com Elton Shimbo Carmona, ex-empregado da Caixa, e com a Sra. Blandina Carolina Silva na condição de representante legal da empresa Flux Gestão Empresarial Eireli-CNPJ 20.216.793/0001-98 no esquema de fraude das escrituras de outorga para o levantamento irregular dos precatórios acima citados.
76. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.
77. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Filemon Galvão Lopes, 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 o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

78. Cumpre 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.
79. Acerca da jurisprudência que vem se firmado 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).
80. 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).
81. No caso em tela, as irregularidades consistentes no levantamentos/saques de precatórios depositados na Caixa Econômica Federal realizados mediante fraude configuram violação não só às regras legais [normas interna da Caixa Econômica Federal citadas no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável 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

82. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Flux Gestão Empresarial Ltda não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes e Blandina Carolina 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.
83. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.
84. 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. Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

85. 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 55.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

e) considerar revel o responsável Flux Gestão Empresarial Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes e Blandina Carolina Silva;

g) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, condenando-os solidariamente 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 Caixa Econômica Federal, 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 Elton Shimbo Carmona (CPF: 299.077.948-56) em solidariedade com Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/12/2018	1.491.404,90
7/8/2019	411.763,15
15/10/2018	187.533,27
7/8/2019	209.111,17
13/6/2016	1.712.506,17
16/11/2017	219.062,92
19/9/2019	142.986,94
27/6/2018	144.682,14
14/12/2018	336.884,04

Valor atualizado do débito (com juros) em 13/6/2024: R\$ 7.280.135,10.



h) aplicar individualmente aos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina 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;

i) 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;

j) 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 da(s) dívida(s) 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; ;

k) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, ao Caixa Econômica Federal 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;

informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP 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

4.

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, em razão de dano ao erário decorrente de saques de precatórios realizados mediante fraude.

2. No relatório (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 5.003.464,44, imputando-se a responsabilidade a Elton Shimbo Carmona, Gerente de Atendimento Pessoa Física, no período de 10/11/2014 a 4/9/2016, na condição de gestor dos recursos.

3. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas e o ministro responsável pela área atestou haver tomado



conhecimento das aludidas conclusões (peças 49-51).

4. Apesar de o tomador de contas não haver incluído Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva como responsáveis neste processo, a unidade especializada optou pela inclusão diante das evidências de envolvimento e participação na irregularidade verificada.

5. Analisada a matéria, a AutTCE, em pareceres uniformes e com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, propôs, entre outras providências acessórias, considerar revel a Flux Gestão Empresarial Ltda, julgar irregulares as contas dos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva com condenação à reparação do dano e aplicação de multa.

6. Acolho os pareceres uniformes da AudTCE e do MPTCU e incorporo as análises efetuadas como razões de decidir, sem prejuízo da ressalva que farei, no que concerne a responsabilização da Flux Gestão Empresarial Ltda e da Sra. Blandina Carolina Silva, com o devido ajuste na proposta de encaminhamento.

7. ***

8. Em relação à prescrição, é importante observar que a Resolução 344/2022 do TCU passou a regulamentar a aplicação da prescrição tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão ressarcitória nesta Corte, tendo por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado principalmente na ADI 5509, mas também em diversos outros julgados proferidos em mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU, que tomaram como norma principal a Lei 9.873/1999, conforme explicitado no voto que proferi quando da prolação do Acórdão nº 2.285/2022 – Plenário, que aprovou a aludida Resolução 344/2022.

9. Nos termos do art. 2º da citada Resolução, o prazo é de cinco anos e, conforme art. 4º, será contado nos seguintes termos:

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.

10. Conforme o art. 5º da aludida Resolução, as causas interruptivas são as seguintes:

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.

11. Consideradas essas regras, não houve a incidência da prescrição, pois, conforme apontado pela AudTCE, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **11/1/2017**, data da análise preliminar realizado pela corregedoria da Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 2).

12. A partir desta data, ocorreram diversos eventos processuais transcritos no relatório que acompanha este voto (parágrafo 23 da instrução da unidade técnica) que configuram causas interruptivas da prescrição.

13. Com isso, nota-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente de que trata o art. 8º, *caput*, da citada Resolução 344/2022, pois o processo não ficou “paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho”.

14. ***

15. No que tange aos argumentos referentes a eventuais falhas nas citações, indico que a citação de cada um dos responsáveis se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereço constante na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU, para parte dos responsáveis, buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada para todos os responsáveis, exceto para o Sr. Filemon Galvão Lopes que foi citado por edital, mas que compareceu aos autos com alegações de defesa.

16. Ressalto que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos supre eventual vício na notificação, nos termos do art. 239, § 1º, do CPC, aplicável subsidiariamente aos processos no TCU, fluindo, a partir de então, o prazo para a prática de ato processual pendente, sem necessidade de requerimentos ou autorizações, conforme ampla jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 9335/2020 – Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

17. Tudo, portanto, de acordo com as normas do TCU que regem a matéria, especialmente o art. 179 do seu Regimento Interno e do normativo que dispõe sobre a elaboração e a expedição das comunicações processuais emitidas pelo Tribunal de Contas da União (Resolução TCU 170/2004 revogada pela Resolução TCU 360/2023).

18. Outros argumentos trazidos por alguns dos responsáveis, como o fato de que a existência de objeto idêntico no judiciário acarretaria a repetição de sanção sobre o mesmo fato ou sobre a necessidade de realização de perícia não merecem guarida.

19. A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (*bis in idem*) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida.

20. No que tange ao pedido de perícia, cabe lembrar que no processo de controle externo, não há previsão para produção de prova pericial eventualmente requerida pelos responsáveis ou interessados, cabendo à parte apresentar os elementos que entender necessários para demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos que lhe foram confiados (Acórdão 10498/2021 –



Segunda Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

21. ***

22. Trato agora dos fatos ocorridos e a análise da responsabilidade dos Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes.

23. A Caixa Econômica Federal abriu processo, em 11/1/2017, para apurar eventuais irregularidades no levantamento de precatórios pelo funcionário Elton Shimbo Carmona, gerente da Caixa Econômica Federal em Diadema/SP. Os fatos sob análise teriam ocorrido entre março de junho de 2016. Nesse período, conforme destacado na apuração realizada pela Caixa, foram realizados diversos saques totalizando mais de R\$ 4,5 milhões de reais (peça 36, p.1).

24. A conclusão do processo disciplinar e civil instaurado pela Caixa Econômica Federal foi a de que o funcionário se valeu de informação privilegiada para realizar o levantamento de precatórios de diversas contas judiciais tendo repassado informações confidenciais a membros de uma organização criminosa. Segue trecho do documento com destaques que resume o ilícito apontado (peça 23, p.30).

25.6.1.1 Diante dos fatos apurados, verificamos que os levantamentos de precatórios, objeto da presente investigação, foram realizados por **organização criminosa**, bem estruturada, que por meio de esquema sofisticado de emissão de **procurações públicas fraudulentas** conseguiram levantar vultuosa quantia de valores de contas judiciais da CAIXA.

26.6.1.2 Restou evidenciado, no processo 1006242-18.2018.4.01.3700 (IPL Nº 650/2019 — SR/DPF/MA), **fortes indícios da participação do empregado Elton Shimbo Carmona**, nas fraudes perpetradas, o qual seria responsável por **facilitar** os levantamentos dos valores oriundos de contas judiciais de Precatórios, sendo que a partir das **interceptações telefônicas**, conforme previsto na decisão quanto ao compartilhamento de provas com o presente PDC, emitida pelo Juízo da 1ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão, concluiu-se que: **“ELTON atuava de forma consciente auxiliando a organização criminosa, fato este corroborado pela análise preliminar das mensagens trocadas entre os investigados, via telefones celulares (whatsapp)”**.

27.6.1.3 Destaque-se, ainda, o fato de o **empregado repassar informações sigilosas ao então “cliente”, o advogado FILEMON**, por WhatsApp, o que além de configurar infringência normativa, configura crime pela quebra de sigilo bancário e judicial, posto que os valores estavam depositados em decorrência de ações judiciais impetradas na Justiça Federal, contra a União, sendo o acesso tais informações permitido, apenas, aos interessados no processo, conforme já descrito anteriormente.

28.6.1.4 Aliado a isso, destacamos os graves indícios de existência de **desproporcionalidade patrimonial, movimentação financeira incompatível com a renda declarada, identificados na Análise de Evolução Patrimonial do empregado ELTON**, baseado nos dados fiscais fornecidos pela Receita Federal, sem que o arrolado tenha conseguido esclarecer de forma clara a origem de recursos financeiros.

29.6.1.5 Por fim, cabe registrar que a conduta do empregado ELTON só restou ser caracterizada em virtude do compartilhamento de provas pela Polícia Federal, sendo que sua conduta estava aparentemente alinhada ao normativo vigente do produto, o que acabava por camuflar o seu envolvimento nos ilícitos investigados.

30.6.2 Cupabilidade das Condutas

31.6.2.1 Por todo exposto, verificamos **descumprimentos normativos e indícios de prática de crime realizados de forma intencional e deliberada para obter vantagem própria e para terceiros visando a resultados danosos para a CAIXA e ao Erário**, por parte do empregado arrolado ELTON, **restando configurado dolo em sua conduta**.

32. Quanto à atuação do Sr. Elton, observa-se que sua atuação como facilitador dos



levantamentos dos precatórios foi determinante para a ocorrência do prejuízo ao erário. Seu envolvimento encontra-se devidamente evidenciado nas interações documentadas entre ele e os integrantes da organização criminosa. Pode-se afirmar que, na ausência de sua participação, o dano ao patrimônio público dificilmente teria se concretizado.

33. O advogado Filemon Galvão Lopes era o responsável pelo contato com o funcionário da Caixa Econômica Federal. Como bem salientado na apuração realizada pela Caixa, as trocas de mensagem denotam uma relação de proximidade entre o funcionário e o advogado. Diversas informações foram trocadas entre eles de forma a facilitar os levantamentos e saques de valores de precatórios na agência em que o Sr. Elton trabalhava. Destaco, a seguir, trecho da instrução realizada pela unidade técnica (peça 185, p.22).

34.55.12. Segundo a Comissão Julgadora as conversas demonstram a relação de proximidade do recorrente com o integrante da quadrilha, que ultrapassa muito o relacionamento profissional que deve ser mantido pelo empregado com cliente e, além de comprovarem a prática de irregularidades em desacordo com os normativos, de ocultar referidas práticas de sua chefia e a intenção de obtenção de vantagens, com a venda de produtos, viagens, e troca de celular, evidenciando que o recorrente atuava como facilitador dos saques dos precatórios federais (peça 33, p. 4).

35. Com base nas informações presentes nos autos, restou configurado a participação dos Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes nos levantamentos e saques irregularmente ocorridos dos precatórios. O aliciamento realizado pelo advogado Filemon junto ao funcionário Elton foi crucial para a execução dos atos ilícitos e consequente prejuízo à Caixa Econômica Federal.

36. Os argumentos apresentados pelas defesas dos responsáveis Elton e Filemon não tratados aqui foram adequadamente analisados no relatório elaborado pela AudTCE que acompanha este voto.

37. Entendo que a participação de ambos foi fundamental para a ocorrência da irregularidade. Portanto, os Srs. Elton e Filemon devem ser responsabilizados em solidariedade pela reparação do valor integral do dano apurado. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias que envolveram o dano, reputo grave a infração cometida por esses responsáveis.

38. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, do art. 270 do Regimento Interno do TCU e em consonância com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2062/2022, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman; 542/2022, Relator Ministro Substituto Weder de Oliveira; 2.138/2021, Relator Ministro Jorge Oliveira; 223/2020, Relator Ministro Vital do Rêgo; 3.070/2019, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.307/2015, Relator Ministro Benjamim Zymler, todos do Plenário).

39. ***

40. Passo a tratar da responsabilização da Sra. Blandina Carolina Silva e da empresa Flux Gestão Empresarial Ltda.

41. Destaco inicialmente que dois dos precatórios sacados (2301.005.30298182-1 e 2301.005.30300110-3) não tiveram a participação da empresa Flux ou da Sra. Blandina (tabela peça 56, p.10) sendo necessário o devido ajuste na apuração dos débitos que será realizado ao final deste voto.

42. A empresa Flux e a sua representante legal Blandina realizaram os demais saques sendo que, apesar da atuação dos outros dois responsáveis, a responsabilização desses agentes não pode ser ignorada.

43. A empresa Flux Gestão Empresarial Ltda deve ser considerada revel para todos os efeitos, dando prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A despeito da

aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos ou carreados a ele, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável.

44. Com relação aos argumentos apresentados pela Sra. Blandina Carolina Silva, no sentido de que ela seria pessoa humilde, de baixa instrução e que nunca teria sido responsável pela empresa Flux Gestão Empresarial Ltda., considero que as alegações apresentadas não são capazes de eximir completamente a sua responsabilidade.

45. É pouco provável que a responsável tenha efetuado, no mínimo, sete visitas às agências da Caixa Econômica Federal sem possuir qualquer discernimento acerca dos eventos em curso.

46. Pondero, contudo, que os saques teriam sido realizados pelo Sr. Filemon, o qual, conforme sugerem as evidências constantes do processo, recorreu à utilização da empresa Flux e de sua representante, Blandina com o propósito de prevenir a associação de seu nome aos saques efetivados. Esta inferência alinha-se, ademais, às conclusões do inquérito policial referido na investigação conduzida pela Caixa Econômica Federal (peça 23, p.20):

47.No Inquérito Policial é constatado que a senhora Blandina, representante da empresa Flux Gestão Empresarial, era utilizada como laranja nas transações criminosas, em substituição à Filemon, posto que queria evitar aparecer nos levantamentos dos precatórios, dada a grande quantidade de recursos que obteve para a organização criminosa em seu nome. Ainda é confirmado que apesar de Blandina figurar como proprietária da empresa, as movimentações das contas eram realizadas por Filemon e Vick.

48. Diante disso, cabe aplicar o entendimento dos recentes Acórdãos 1.835/2024-TCU-Plenário e 1.866/2024-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que imputa o débito conforme a culpa dos responsáveis, nos termos do art. 944 do Código Civil. Conforme deliberado pelo Plenário, o dano apurado deve ser imputado conforme o grau de culpa de cada agente responsável pelo débito. No caso dos responsáveis que agiram com dolo (Elton e Filemon) e cujas atuações foram fundamentais para a ocorrência do dano, não vislumbro a aplicação do art. 944 do Código Civil, pois não haveria desproporção entre as condutas verificadas e o dano apurado.

49. Contudo, percebo que a participação da Sra. Blandina e da empresa Flux foi de menor gravidade e, em vista disso, proponho que seus débitos sejam de menor monta.

50. ***

51. Passo a quantificação do dano para cada um dos responsáveis.

52. Como já informado, os precatórios 2301.005.30298182-1 e 2301.005.30300110-3 foram sacados diretamente pelo Sr. Filemon Galvão Lopes, sem a participação da representante legal da Flux Gestão Empresarial Ltda, Blandina Carolina Silva. Desta forma, deverão responder em solidariedade os senhores Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes.

53.

54. Débitos relacionados ao responsável Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes:

Precatório	Data da ocorrência	Valor (R\$)
2301.005.30298182-1	28/12/2018	1.491.404,90
2301.005.30300110-3	7/8/2019	411.763,15

55.

56. Os demais precatórios foram sacados pela representante legal da Flux Gestão Empresarial Ltda, Blandina Carolina Silva e, da mesma forma, respondem em solidariedade os senhores Elton



Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes. No entanto, para esses precatórios entendo pertinente aplicar a dosimetria das imputações do débito, na proporção da atuação de cada responsável, de tal forma que é adequada a proporção de 10% do valor do dano apurado para a Flux Gestão Empresarial Ltda em solidariedade com Blandina Carolina Silva, conforme tabelas a seguir.

57. Débitos relacionados ao responsável Flux Gestão Empresarial Ltda em solidariedade com Blandina Carolina Silva, Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, (10% do valor da citação):

Precatório	Data da ocorrência	10% do Valor do dano (R\$)
2301.005.30276242-9	15/10/2018	18.753,33
2301.005.30300032-8	7/8/2019	20.911,12
2301.005.30284531-6	13/6/2016	171.250,62
2301.005.30276680-7	16/11/2017	21.906,29
2301.005.30280552-7	19/9/2019	14.298,69
2301.005.30276303-4	27/6/2018	14.468,21
2301.005.30282264-2	14/12/2018	33.688,40

58.

59. Débitos relacionados ao responsável Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes (90% do valor da citação):

Precatório	Data da ocorrência	90% do Valor do dano (R\$)
2301.005.30276242-9	15/10/2018	168.779,94
2301.005.30300032-8	7/8/2019	188.200,05
2301.005.30284531-6	13/6/2016	1.541.255,55
2301.005.30276680-7	16/11/2017	197.156,63
2301.005.30280552-7	19/9/2019	128.688,25
2301.005.30276303-4	27/6/2018	130.213,93
2301.005.30282264-2	14/12/2018	303.195,64

60.

61. Desse modo, entendo correta a proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com débito e multa que, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), fixo em valor correspondente a 10% do valor do débito atualizado monetariamente.

62. Portanto, no caso dos Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, considerando que o valor do débito atualizado monetariamente sem juros até esta data é de aproximadamente R\$ 6.840.000,00, fixo o valor da multa individual em R\$ 680.000,00, além da aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal por um período de 5 anos.

63. Já no caso da empresa Flux Gestão Empresarial Ltda e de Blandina Carolina Silva, considerando que o valor do débito atualizado monetariamente sem juros até esta data é de aproximadamente R\$ 425.000,00, fixo o valor da multa individual em R\$ 40.000,00.

64. Por fim, cabe encaminhar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.



Face ao exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2008/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.337/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsáveis: Blandina Carolina Silva (065.560.484-70); Elton Shimbo Carmona (299.077.948-56); Filemon Galvao Lopes (006.189.968-26); Flux Gestao Empresarial Ltda (20.216.793/0001-98).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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: Kleber Ogawa dos Santos (68063/OAB-DF), representando Filemon Galvao Lopes; Daniel Silva do Nascimento (16195/OAB-AL), representando Blandina Carolina Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, em razão de dano ao erário decorrente de levantamento de precatórios por meio de fraude.

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

9.1. considerar revel a responsável Flux Gestão Empresarial Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes e Blandina Carolina Silva;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Elton Shimbo Carmona, Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva, condenando-os solidariamente 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 Caixa Econômica Federal, 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 Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes:



Data da ocorrência	Valor (R\$)
28/12/2018	1.491.404,90
7/8/2019	411.763,15
15/10/2018	168.779,94
7/8/2019	188.200,05
13/6/2016	1.541.255,55
16/11/2017	197.156,63
19/9/2019	128.688,25
27/6/2018	130.213,93
14/12/2018	303.195,64

Débitos relacionados ao responsável Elton Shimbo Carmona em solidariedade com Filemon Galvão Lopes, Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva:

Data da ocorrência	Valor (R\$)
15/10/2018	18.753,33
7/8/2019	20.911,12
13/6/2016	171.250,62
16/11/2017	21.906,29
19/9/2019	14.298,69
27/6/2018	14.468,21
14/12/2018	33.688,40

9.3. aplicar aos responsáveis Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes multas individuais no valor de R\$ 680.000,00 e aos responsáveis Flux Gestão Empresarial Ltda e Blandina Carolina Silva multas individuais no valor de R\$ 40.000,00 previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 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, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável 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;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pelos Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;



9.7. inabilitar os Srs. Elton Shimbo Carmona e Filemon Galvão Lopes, pelo período de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, 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;

9.8. enviar cópia do presente acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, 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 a adoção das medidas cabíveis;

9.9. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao órgão interessado;

9.10. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, ao órgão interessado e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.11. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP 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.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2008-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 VII – Plenário

TC 036.765/2023-6

Natureza(s): Denúncia.

Órgão/Entidade: Conselho Federal de Educação Física

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA. RESOLUÇÕES 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023, PARA CRIAÇÃO DE SECCIONAIS FEDERAIS NOS ESTADOS DE TOCANTINS, AMAPÁ, RORAIMA, RONDÔNIA E ACRE EM DESCONFORMIDADE COM A LEI 9.696/1998. MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DOS ATOS IRREGULARES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA TORNAR SEM EFEITO AS NORMAS IMPUGNADAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado – AudGovernança (peça 50), com pareceres convergentes dos dirigentes daquela unidade (peças 51 e 52):

1. Cuidam os autos de denúncia a respeito de atos do Conselho Federal de Educação Física (Confef) que determinaram a criação de seccionais federais em substituição a jurisdição de conselhos regionais contrariando a Lei 9696/1998 e o princípio da legalidade (peça 1).
2. Informou o denunciante que o Confef editou as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023 (peças 3-8), criando seccionais federais com atribuições idênticas aos Conselhos Regionais de Educação Física, nos estados de Tocantins, Amapá, Roraima, Rondônia e Acre, que já estavam sob jurisdição de Conselhos Regionais de Educação Física, CREF14, CREF18 e CREF8, respectivamente, que mantinham escritórios em tais estados. O início de funcionamento das seccionais federais estava previsto para janeiro de 2024.
3. Ainda segundo o denunciante, a sistemática utilizada pelo legislador na criação de conselhos profissionais foi a instituição de um ente central (conselho federal) com função normativa e de supervisão e um ente local (conselhos regionais) com função executiva. No caso do sistema Confef/Crefs, a Lei 9696/1998, delimitou as respectivas atribuições e competências.
4. Em razão da urgência no trato da questão trazida ao conhecimento desta Corte, o denunciante requereu a concessão de medida cautelar, com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para que seja suspensa a criação das seccionais federais previstas para serem instaladas em janeiro de 2024 até decisão final deste processo.

HISTÓRICO

5. Na análise inicial dos autos, a unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 12-14), após observar que haviam sido atendidos os requisitos de admissibilidade da denúncia e do exame sumário de risco, materialidade e relevância, ponderou os aspectos legais e as consequências dos atos editados pelo Confef, concluindo que os mesmos careciam de fundamentação legal e que estavam presentes os requisitos *do fumus boni iuris e do periculum in mora* que justificavam a concessão da medida cautelar requerida pelo denunciante. Assim, foi elaborada a seguinte proposta de encaminhamento:
 - 26.1. que a presente denúncia seja conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103 da Resolução-TCU 259/2014;
 - 26.2. que seja determinada, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Conselho Federal de Educação Física – Confef, que suspenda, até deliberação final desta Corte, a aplicação das Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023;
 - 26.3. que seja determinada, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Conselho Federal de Educação Física - Confef, para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na denúncia, especialmente quanto assunção, mediante a criação de seccionais federais nos estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins, de competências atribuídas expressamente pela Lei 9.696/1998 aos conselhos regionais, além do recebimento de 100% dos valores arrecadados junto aos profissionais e empresas inscritos nos respectivos estados onde foram criadas as seccionais federais, e demais implicações decorrentes, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar que as referidas resoluções sejam tornadas sem efeito;
6. Em seu despacho, o ministro Aroldo Cedraz conheceu da denúncia e concedeu a medida cautelar, na

forma sugerida pela unidade técnica, bem como determinou a promoção da oitava do Confef (peça 15), medidas que foram referendadas pelo Plenário, conforme Acórdão 2164/2023-TCU-Plenário (peça 18).

7. O Confef foi notificado do despacho do relator por meio do Ofício 53559/2023-TCU/Seproc, de 24/10/2023, apresentando, de forma tempestiva, a manifestação e documentos que compõem as peças 24-45. A Seproc promoveu a notificação do Confef acerca da deliberação desta Corte, que referendou as medidas determinadas pelo relator, por meio do Ofício 54050/2023-TCU/Seproc, de 27/10/2023 (peça 21), não obtendo sucesso, conforme consta no despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 47), fato que não prejudica o prosseguimento do processo, uma vez que o conselho compareceu aos autos juntando a sua manifestação acerca dos atos que foram suspensos.

EXAME TÉCNICO

Manifestação do Confef

8. O Confef sustenta, inicialmente, que os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins não possuem condições de funcionamento autônomo equilibrado e regular, administrativo e financeiro.
9. Destaca que a ideia inicial acerca da criação de seccionais federais se deu quando do recebimento de um Ofício exarado pelo Cref8/AM-AC-RO-RR, em março de 2022 (peça 25), solicitando o início do processo de criação de seccionais federais, suportando os custos destas, para que não fossem comprometidos os recursos arrecadados pelo regional, visando o efetivo desenvolvimento do Sistema Confef/Crefs na região norte do Brasil, a qual notadamente necessitava de condições especiais para seu desenvolvimento.
10. Acrescenta que, após análise em estados de outras jurisdições (peças 26-30), concluiu que a questão financeira abrangia também os estados de Tocantins e Amapá.
11. Foi nesse contexto que, após aprovação de seu Plenário, em maio/2023, publicou a Resolução Confef nº 461/2023, dispondo sobre os procedimentos para a criação e instalação de seccionais federais no sistema Confef/Crefs.
12. Em seguida o Confef questionou aos referidos regionais sobre a intenção dos mesmos em tornarem os referidos estados da jurisdição seccionais federais e solicitando dados para análise da viabilidade de tal criação (peças 31-33). Em atendimento ao requerimento, o Cref8/AM-AC-RO-RR, Cref14/GO-TO e Cref18/AP-AM remeteram Ofício ao Confef concordando com as referidas criações e enviando os dados (peças 34-35 e 41).
13. O Confef, esclarece que, com base nas informações recebidas, procedeu à análise de todo o material e constatou, por meio de parecer emanado pela área técnica (peça 43), que os estados em questão, de fato, apresentavam déficit, nos seguintes termos:
[...] Com isto, observou-se que, à exceção de Rondônia, todos os estados apresentam resultado deficitário, impactando também nos Regionais, que fecharam o exercício 2022 com déficit, conforme prestações de contas (C14/GrefO-TO, pág. 51; Cref18/PA-AP, pág. 37).
14. Segundo o Confef, a documentação apresentada demonstra que todos os Crefs envolvidos aceitaram a criação das respectivas seccionais. Além disso, destaca que a criação das seccionais federais se deu em razão da impossibilidade da criação de Crefs nos estados em questão, uma vez que não havia condições comprovadas de funcionamento autônomo equilibrado e regular, administrativo e financeiro, posto que haveria necessidade de o Confef subsidiá-los financeiramente para sua manutenção.
15. Em resumo, o conselho pondera que a criação das seccionais se justificaria pelos seguintes motivos:
 - a) nos termos do disposto no inciso III do art. 5º-A da Lei nº 9.696/1998, foi conferida ao Confef a atribuição de adotar as medidas necessárias à consecução de seus objetivos institucionais, que neste caso, foi a criação das seccionais federais;
 - b) o Confef se pautou na lei em sentido amplo para estabelecer a possibilidade de criação das seccionais federais, observando, no entanto, todos os princípios constitucionais cabíveis à Administração Pública;
 - c) a finalidade do Confef com a criação e instalação das seccionais federais foi manter a eficiência dos procedimentos do sistema, necessitando assim de adoção de critérios que assegurem o melhor resultado possível, rechaçando-se qualquer forma de atuação amadorística e ineficiente;
 - d) o objetivo central do plenário do Confef foi a melhoria do atendimento à população, bem como minimizar o sentimento de “não pertencimento”, relatado pelos próprios presidentes de Crefs e pelos profissionais de educação física que residem ou laboram na jurisdição da sede desses três Crefs;
 - e) a opção por criar uma jurisdição autônoma por meio da figura de seccional federal visava o maior controle das ações e investimento dos recursos arrecadados somados a contrapartida do Confef para sua

manutenção e desenvolvimento, sem os custos operacionais referentes aos encargos honoríficos;

f) a criação de tais seccionais se fazia necessária para a manutenção e o bom andamento dos trabalhos desenvolvidos nos estados em questão, conforme comprovam os relatórios exarados pela Coordenadoria Técnica do Confef que procedeu visita in loco aos tais estados e conseguiu identificar a forma precária de desenvolvimento dos trabalhos (peças 37, 38, 42 e 44);

g) a criação em questão poderia sanar o problema mencionado com uma atuação mais próxima e com recursos disponibilizados pelo Confef.

16. O Confef observa, ainda, que nunca foi sua intenção auferir a totalidade da receita das referidas seccionais e mantê-las em suas contas bancárias, uma vez que os normativos publicados pelo conselho acerca do tema demonstram que a receita seria administrada em contas distintas no percentual legal, tanto que enviou Ofício Confef/6633/2023 ao Banco do Brasil (peça 40) solicitando a abertura de contas correntes e de aplicações financeiras destinadas a cada uma das futuras seccionais federais, com as mesmas características das contas já operadas pelos Crefs, inclusive com o compartilhamento automático da receita na proporção de 80% (oitenta por cento) para as seccionais e 20% (vinte por cento) para o Confef. As contas específicas de cada seccional, segundo o conselho, foram abertas em 16/10/2023, antes do recebimento da denúncia em questão.
17. O conselho esclarece, também, que a receita auferida seria utilizada unicamente para o custeio das despesas das respectivas seccionais, com a emissão de talões de cheques vinculados às respectivas contas, com o objetivo de monitorar o desempenho orçamentário/financeiro para a criação posterior de um Conselho Regional, quando assim se tornasse viável. Mesmo com a receita auferida por cada estado, de forma individualizada, o Confef afirma que teria que subsidiar financeiramente, uma vez que a receita não é bastante para bancar a sustentabilidade.
18. Por fim, o conselho entende que restou demonstrado que, sob os prismas do direito e da moral e também à lei ética da própria instituição, buscava alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público, uma vez que moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.
19. Neste sentido, registra que todos os atos emanados pelo Confef em relação às seccionais federais observaram todas as normas do Sistema Confef/Crefs, pautando sua atuação nos preceitos legais aplicáveis à Administração Pública, e, muito embora tenha iniciado os trabalhos in loco para levantamento da realidade administrativa e financeira dos estados em questão, em respeito à decisão exarada por este Tribunal, suspendeu todas as atividades referentes às seccionais federais.
20. Pelos fundamentos apresentados na sua manifestação, o Confef requer a revogação da medida cautelar, visando a continuidade do efetivo funcionamento das atividades do sistema Confef/Crefs nos estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins, uma vez que não haverá prejuízo aos Crefs existentes e nem benefício financeiro ao Confef.

Análise da manifestação do Confef

21. Importante esclarecer, inicialmente, que os estados em que há intenção do Confef de criação de seccionais federais estão vinculados, atualmente, aos seguintes Conselho Regionais: Cref8 (AM, AC, RO e RR), Cref14 (GO e TO) e Cref18 (PA e AP).
22. Acerca da alegação inicial de que os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins não possuíam condições de funcionamento autônomo equilibrado e regular, administrativo e financeiro, posteriormente reforçada, observa-se que não há clareza nos dados apresentados pelo Confef.
23. Conforme Relatório Interno Conjunto CCDF/Coordenadoria Técnica Confef nº 001/2023 (peça 43), a situação financeira dos conselhos em questão seria a seguinte:

	ACRE ¹	RONDÔNIA ¹	RORAIMA ¹	AMAPÁ ²	TOCANTINS ³
RECEITA PREVISTA	191.181,15	566.689,03	223.502,59	201.957,99	356.279,18
DESPESAS ESSENCIAIS	295.664,27	445.419,57	295.664,27	371.284,06	452.908,09
RESULTADO	-104.483,12	121.269,46	-72.161,68	-169.326,07	-96.628,91

¹ Ofício CREF8/AM-AC-RO-RR nº 547/2023

² Ofício CREF18/PA-AP nº: 499/2023

³ Ofício CREF14/GO-TO nº 082/2023

24. Os ofícios encaminhados pelos conselhos regionais, atendendo solicitação de informações do Confef, à época, estão juntados às peças 34, 35 e 41, e não estão acompanhados das informações financeiras que teriam servido de base para tabela acima reproduzida.

25. No entanto, foram juntadas aos autos, pelo próprio Confef, os demonstrativos contendo previsão orçamentária desses conselhos para o exercício de 2022 (peças 26-30), cujos dados estão demonstrados na tabela a seguir:

	ACRE	RONDÔNIA	RORAIMA	AMAPÁ	TOCANTINS ¹
RECEITA	464.367,68	1.134.471,30	506.441,54	528.554,30	356.279,18
DESPESAS	456.037,03	821.913,84	464.452,58	520.594,93	
RESULTADO	8.329,87	312.557,46	41.988,96	7.959,37	

¹ consta apenas estimativa de receita para o exercício de 2023 (peças 26)

26. Verifica-se, portanto, que as tabelas retratam situações diferentes, sendo que os dados de 2022 apontavam para superávit ou equilíbrio entre receitas e despesas.
27. Para complementar as informações fornecidas pelo Confef, foi realizada pesquisa no site dos conselhos regionais.
28. No Relatório de Gestão do Cref8 (AM, AC, RO e RR), relativo ao exercício de 2023 (disponível em <https://transparencia.confef.org.br/spw/PortalTransparencia/Consulta.aspx>), foi apurado que a distribuição dos profissionais registrados por estado da jurisdição é a seguinte: AM (8.927), AC (2.347), RO (2.142) e RR (4.487), ou seja, o número de profissionais inscritos nos estados do AC, RO e RR é superior ao número de inscritos no estado do AM. Isso significa que contribuição desses estados nas receitas do Cref8 é significativa.
29. No aspecto financeiro, o Cref8 obteve, no exercício de 2023, um superávit orçamentário de R\$ 764.062,70 (receita arrecadada de R\$ 4.489.633,26 - despesa realizada de R\$ 3.725.570,56), não havendo detalhamento dos resultados por estado. Além disso, o saldo disponível para o exercício seguinte foi de R\$ 2.078.639,53.
30. Já o Cref14 (GO e TO), conforme dados extraídos do balanço financeiro relativo ao exercício de 2023 (disponível em https://cref14.org.br/portal_transparencia/balancos-financeiros/), houve um superávit orçamentário de R\$ 314.932,60 (receitas orçamentárias de R\$ 3.978.770,45 – despesas orçamentárias de R\$ 3.663.837,85), além de um saldo disponível para o exercício seguinte de R\$ 900.775,00. Não foi localizada informação do número de profissionais inscritos por estado. Não está disponível relatório de gestão relativo ao exercício de 2023.
31. No caso do Cref18 (PA e AP), não existem dados orçamentários e financeiros a partir de 2023, estando registrado no Relatório de gestão relativo ao exercício de 2022 (disponível em <http://transparencia.confef.org.br:8099/spw/PortalTransparencia/Consulta.aspx>), um déficit orçamentário de R\$ 653.512,48 (receitas orçamentárias de R\$ 2.813.083,04 – despesas orçamentárias de R\$ 3.466.595,52). Não foi localizada informação do número de profissionais inscritos por estado.
32. Ainda que os resultados orçamentários e financeiros dos estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins sejam negativos, conforme afirma o Confef, há que se destacar que os dados apresentados acima demonstram que o Cref8 e o Cref14 apresentam uma situação financeira confortável, com superávit financeiro no último exercício encerrado, além de saldo financeiro disponível em caixa. Apenas a situação do Cref18 merece atenção em razão do déficit orçamentário ocorrido em 2022, embora deva ser levada em consideração a evolução das finanças no exercício de 2023, cujos dados não estão disponíveis. Além disso, não é possível afirmar
33. Em relação ao Cref18 (PA-AP), supondo-se verdadeiros os dados apresentados pelo Confef na tabela inserida no item 10 desta instrução, que apontou um déficit no estado do Amapá de R\$ 169.326,07, há que se considerar que o déficit do estado do Pará foi ainda maior, haja vista que o déficit total do Conselho foi de R\$ 653.512,48.
34. Não há sentido, portanto, no suposto interesse dos conselhos, em especial Cref8 e Cref14, em retirar da sua jurisdição dos estados já mencionados, haja vista que é perfeitamente possível a compensação dos resultados entre os estados integrante de cada conselho, sempre em busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, haja vista que não é objetivo dos conselhos a obtenção de superávit ou lucro.
35. Além disso, deve ser respeitada a unicidade do sistema Confef/Crefs, conforme previsto no art.4º, § 4º da Lei 9.696/1998, com redação dada pela Lei 14.386/2022), pois o Confef e os Crefs são organizados de forma federativa como Sistema Confef/Crefs.
36. Esse modelo de organização autoriza, também, a concessão de subsídios aos conselhos regionais deficitários pelo conselho federal, com objetivo de garantir o pleno exercício das atribuições de

fiscalização do exercício profissionais nas respectivas jurisdições.

37. Acerca do apoio do conselho federal aos regionais, torna-se oportuno lembrar que esta Corte definiu que é possível a transferência de recursos entre conselhos, inclusive sob a forma de empréstimos, conforme Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário, conforme a seguir reproduzido:
 - (...)
 - 9.1.5. é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras;
 - (...)
 - 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
 - (...)
 - 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
38. Acerca desse último item, o ministro-substituto Weder de Oliveira consignou o seguinte em seu voto:
 162. Não verifico óbices para a existência de mecanismos redistributivos dentro de cada sistema, de modo a compensar desequilíbrios orçamentários, entretanto, os institutos da doação e subvenção não são adequados para essa finalidade.
 163. Para a questão do fundo financeiro de apoio ou de assistência, constatado em alguns conselhos⁵², em princípio, deveria ter autorização legislativa.
 164. Concorde, entretanto, com a ponderação da unidade instrutiva de que a expedição de determinação para vedar desde já a realização desses repasses traria sérias consequências operacionais, sendo mais adequado, por ora, induzir os conselhos federais de fiscalização profissional a adotarem medidas para normatizar tais transferências a partir de sistemáticas objetivas e juridicamente viáveis.
39. Ou seja, na auditoria que resultou da deliberação desta Corte, a qual alcançou todos os conselhos federais, foi identificada a ocorrência de apoios financeiros para compensar desequilíbrios orçamentários em diferentes sistemas.
40. No caso específico do Confef, a regulamentação da matéria foi promovida por meio Resolução Confef 497/2023, que aprova o regulamento do fundo de desenvolvimento dos conselhos regionais, e a Resolução Confef 522/2024, que dispõe sobre as subvenções, doações e transferências de capital para os conselhos regionais, disponíveis em <https://www.confef.org.br/confef/resolucoes/>.
41. Verifica-se, portanto, que o Confef possui instrumentos e regulamentos que estabelecem a possibilidade de concessão de subsídios aos conselhos regionais em dificuldades.
42. Note-se que o próprio Confef admite que, mesmo com a criação das seccionais federais, persistiria a necessidade de concessão de aportes financeiros para subsidiar o funcionamento dos conselhos. Neste caso, torna-se ainda mais justificável e recomendável a manutenção da vinculação atual dos estados em questão ao Cref8, Cref14 e Cref18.
43. Quanto à afirmação do Confef de que somente deu início ao processo de criação das seccionais federais a partir de provocação do Cref8/AM-AC-RO-RR (peça 25), é de que se questionar a real motivação daquele conselho regional, haja vista que, conforme demonstrado anteriormente, obteve superávit em 2023, dispondo de representativo saldo financeiro em caixa. Ou melhor, é possível afirmar que não há motivação para esse pedido, pois a segregação dos estados do Acre, Rondônia e Roraima poderia representar um superávit ainda maior, o que, como já dito anteriormente, não é objetivo dos conselhos profissionais.
44. Merece ser questionada, também, a afirmação do Confef de que o Cref8/AM-AC-RO-RR, Cref14/GO-TO e Cref18/AP-AM remeteram Ofício ao Confef concordando com as referidas criações e enviando os dados (peças 34-35 e 41). Na verdade, os ofícios mencionados apenas encaminham os dados, mas não mencionam a concordância com a criação das seccionais federais. Apenas o Cref8 se manifestou expressamente sobre isso, mas em outro ofício (peça 25). De qualquer forma, é possível inferir que haja concordância, ainda que não de forma expressa dos demais conselhos. Neste caso, reitera-se o questionamento quanto à ausência de motivação para tanto, pelas razões apresentadas anteriormente.
45. A alegação de que a criação das seccionais federais se deu em razão da impossibilidade da criação de Crefs nos estados em questão, não se sustenta, haja vista que a alternativa viável é a manutenção da vinculação atual, conforme já consignado anteriormente, posto que a segregação aventada (criação de uma seccional federal em cada estado), por certo, agravaria a situação, especialmente se confirmada a existência dos déficits alegados.
46. Quanto às justificativas descritas pelo Confef para criação das seccionais (item 15, alínea “a” a

“g”), observa-se, primeiramente, que a autorização para adotar as medidas necessárias à consecução de seus objetivos institucionais, prevista na Lei 9.696/1998, de forma alguma abarca a possibilidade de criação das seccionais federais, isto porque a mesma lei estabelece que compete ao Confef tão somente a supervisão da fiscalização do exercício profissional (art. 5A, inc. IV), sendo exclusiva dos conselhos regionais a atribuição de fiscalizar o exercício profissional na área de sua competência (art. 5B, inc. VI). Não pode, portanto, o Confef criar seccional federal nos estados usurpando competência exclusiva dos conselhos regionais.

47. Esses mesmos fundamentos infirmam qualquer tentativa de interpretação da lei em sentido amplo, pois as atribuições do conselho federal e dos regionais estão delimitadas expressamente na lei.
48. Quanto aos aspectos operacionais e financeiros observa-se que não se vislumbra vantagem da criação da seccional federal em relação à manutenção das vinculações atuais dos estados. Ao contrário, os atuais conselhos agregadores já possuem estrutura e experiência na atuação em mais de um estado, ao contrário do conselho federal que teria se estruturar em todos os aspectos para o exercício das novas atribuições. De qualquer forma, o aspecto legal se sobrepõe às questões operacionais e financeiras, mesmo que, hipoteticamente, fosse admissível e vantajosa a criação de seccionais federais. A questão financeira já foi analisada anteriormente.
49. A alegação de que a medida minimizaria o sentimento de “não pertencimento”, relatado pelos próprios presidentes de Crefs e pelos profissionais de educação física que residem ou laboram na jurisdição da sede desses três Crefs, não tem a menor razoabilidade, haja vista que a criação de seccionais federais seria ainda mais prejudicial, pois os conselheiros federais estariam ainda mais dispersos em relação aos conselheiros regionais que atuam mais próximos dos profissionais.
50. Com relação à possibilidade aventada na instrução anterior, no sentido de que o Confef passaria a auferir a totalidade da receita dos estados, e não apenas o percentual de 20% que lhe cabe legalmente, a medida informada, criação de contas específicas por estado, minimizaria o risco. No entanto, essa questão fica prejudicada em razão do reconhecimento da ilegalidade da criação de seccionais federais, pelos fundamentos apresentados nesta instrução.
51. Mesmo que o Confef tenha agido com boas intenções, visando alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público, alegação que já foi rebatida anteriormente, não há como dissociar o ato praticado do aspecto legal, conforme consignado nesta instrução, razão pela qual não pode ser validado.
52. Feitas essas considerações, ratifica-se a análise anterior, que embasou a proposta de concessão de medida cautelar para sustar os efeitos dos atos questionados nos presentes autos, em especial pelos fundamentos a seguir apresentados.
53. A Lei 9.696/1998 autoriza o Conselho federal, em relação aos conselhos regionais, a organizar, orientar e inspecionar a sua estrutura; propor sua implantação e estabelecer a sua jurisdição, conforme art. 5A, inc. V. Foi com amparo nessa autorização que o Confef definiu a configuração atual dos conselhos e respectiva jurisdição, a qual pode ser modificada e aperfeiçoada com vistas a garantir a efetiva consecução das atribuições legais de fiscalização do exercício profissional.
54. O conselho federal não está autorizado, portanto, a usurpar atribuições conferidas exclusivamente aos conselhos regionais, qualquer que seja a motivação. Isto porque, conforme já consignado anteriormente, A Lei 9.696/1998 define que compete ao Confef tão somente a supervisão da fiscalização do exercício profissional (art. 5A, inc. IV), sendo exclusiva dos conselhos regionais a atribuição de fiscalizar o exercício profissional na área de sua competência (art. 5B, inciso VI).
55. Aliado a isso, a mesma lei, em seu art. 5B, estabelece que compete aos conselhos regionais exercer a função de conselho regional de ética profissional e decidir sobre os casos que lhes forem submetidos (inciso IX), e julgar as infrações e aplicar as penalidades previstas nesta Lei e nas normas complementares editadas pelo Confef (inciso X); ao passo que compete ao conselho federal, conforme art. 5A, apreciar e julgar os recursos de penalidades aplicadas pelos Crefs aos profissionais e às pessoas jurídicas (inciso IX), e exercer a função de conselho superior de ética profissional (inciso XII). Ou seja, a criação de seccionais federais assumindo as atribuições dos conselhos regionais, representaria a supressão da primeira instância de julgamento de infrações profissionais ou éticas, posto que a jurisdição dos profissionais estaria afeta unicamente ao plenário do conselho federal.
56. Com relação à arrecadação dos recursos, embora o Confef tenha demonstrado que os recursos de cada seccional federal seriam mantidos em contas específicas, não se pode perder de vista que tanto a arrecadação quanto a gestão desses recursos seria realizada pelo próprio conselho federal. Neste caso,



haveria um evidente prejuízo no tocante aos controles internos, segregação de funções e fiscalização da gestão dos recursos financeiros, uma vez que o conselho federal exerceria, simultaneamente, as atribuições de gestor e controlador.

57. Por fim, deve ser destacado que os conselhos regionais que detêm, atualmente, jurisdição sobre os estados em questão, já contam com estrutura física e de pessoal ao passo que as seccionais federais teriam que providenciar todos os meios necessários para assunção das atividades. Mesmo que as estruturas mantidas nesses estados careçam de melhorias, conforme apontado nos relatórios juntados às peças 37, 38, 42 e 44, e haja, eventualmente, necessidade de apoio financeiro do conselho federal para a manutenção, seria plenamente viável, e economicamente recomendável, a continuidade da conformação atual dos conselhos, conforme abordagem dos aspectos financeiros apresentada nessa instrução, especialmente em razão da ausência de amparo legal para implantação do modelo pretendido pelo Confef.

CONCLUSÃO

58. Cuidam os autos de denúncia a respeito de ato do Conselho Federal de Educação Física (Confef) que determinou a criação de seccionais federais em substituição a jurisdição de conselhos regionais contrariando a Lei 9696/1998 e o princípio da legalidade.
59. Após a concessão de medida cautelar para suspensão dos atos de criação das seccionais, os autos retornaram para análise da oitiva do conselho federal.
60. Conforme consignado na instrução, a análise da oitiva confirmou a avaliação inicial de que não existe amparo legal para criação de seccionais federais pretendidas pelo Confef, conforme consistentes fundamentos apresentados, sendo pertinente, portanto, a fixação de prazo ao conselho federal que torne sem efeito os normativos editados.
61. Adicionalmente, entende-se oportuna a expedição de determinação aos Crefs 14 e 18 para que providenciem a publicação dos respectivos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2023, cujo prazo para publicação expirou em 31/3/2004, conforme definido no art.8º, § 4º da IN/TCU 84/2020, alertando-os de que a não publicação caracteriza omissão no dever de prestar contas, e pode ensejar o instauração de tomada de contas especial. Esta determinação prescinde da manifestação dos gestores, prevista no art.14 da Resolução TCU 315/2020, uma vez que se trata de imposição legal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 62.1. que a presente denúncia, já conhecida conforme despacho do ministro Aroldo Cedraz juntado à peça 15, seja considerada procedente;
- 62.2. que seja fixado prazo de quinze dias ao Conselho Federal de Educação Física (Confef), com fundamento no art. 251, do Regimento Interno/TCU, para que torne sem efeito as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023, bem como se abstenha de emitir resoluções com a criação de novas seccionais federais no sistema Confef/Crefs;
- 62.3. que seja expedida determinação ao Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e ao Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região que providenciem, no prazo de 15 dias, a publicação dos respectivos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2023, cujo prazo expirou em 31/3/2004, conforme definido no art.8º, § 4º da IN/TCU 84/2020;
- 62.4. alertar o Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região de que a não publicação das prestações de contas nos moldes definidos no art.8º da IN/TCU 84/2020, ou o descumprimento do prazo para sua divulgação de forma injustificada caracteriza a omissão no dever de prestar contas de que trata a alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, e pode sujeitar os responsáveis da UPC à aplicação do disposto no art. 8º da mesma Lei, conforme definido no § 7º, do art.8º da IN/TCU 84/2020.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia a respeito de atos do Conselho Federal de Educação Física – Confef, que determinaram a criação de seccionais federais em substituição a jurisdição de conselhos regionais, contrariando a Lei 9.696/1998 e o princípio da legalidade.



2. Conforme informações do denunciante, o Confef editou as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 01/2023 e 502/2023 (peças 3-8), criando seccionais federais, com as mesmas atribuições conferidas pela Lei 9.696/1998 aos Conselhos Regionais de Educação Física, nos estados de Tocantins, Amapá, Roraima, Rondônia e Acre, que já estavam sob jurisdição dos Conselhos Regionais de Educação Física Cref14, que abrange os estados de Goiás e Tocantins; CREF18, que abrange Pará e Amapá; e Cref8, que abrange Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, e que já dispunham de escritórios nas localidades elencadas.
3. Em sua primeira instrução à peça 12, a Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado – AudGovernança, concluindo haver plausibilidade jurídica nas alegações de usurpação de competências dos conselhos regionais pelo conselho federal e, diante do iminente risco de ocorrerem prejuízos financeiros decorrentes de conflitos arrecadatórios, propôs adoção da medida cautelar pleiteada, no sentido de suspender a criação das seccionais, previstas para serem instaladas em janeiro de 2024.
4. Ao anuir às análises e proposta da unidade instrutiva, dado o evidente conflito de competências a conturbar a harmonia prescrita na Lei 9.696/1998, proferi Despacho adotando a medida acautelatória (peça 15), entre outras medidas para saneamento dos autos, que contou com o referendo deste Plenário, por meio do Acórdão 2.164/2023.
5. Ao defender os atos objeto desta denúncia, o Confef alegou, em síntese, que, ante a demanda de haver representação do sistema Confef/Crefs em alguns estados que estavam agregados, e, havendo a restrição quanto ao comprometimento de recursos dos respectivos conselhos regionais, haja vista a apresentação de déficits arrecadatórios para os estados envolvidos, decidiu-se criar a figura das seccionais federais no âmbito daquele sistema, para que o conselho federal pudesse dar o suporte financeiro necessário.
6. Conforme detalhamento realizado pela AudGovernança em sua instrução de mérito (peça 50, p. 4-5), ora reproduzida no Relatório que precede a este Voto, a unidade instrutiva obteve informações conflitantes sobre as alegações de déficit, mas não conseguiu fazer avaliação conclusiva, pela ausência de dados, a exemplo do número de profissionais registrados em parte dos estados e dos orçamentos, com valores previstos e arrecadados de forma individualizada por estado em cada regional, especialmente para o exercício de 2023.
7. A unidade técnica assevera que o modelo federativo previsto no art. 4º, § 4º da Lei 9.696/1998 autoriza a concessão de subsídios aos conselhos regionais deficitários pelo conselho federal, com objetivo de garantir o pleno exercício das atribuições de fiscalização do exercício profissional nas respectivas jurisdições, o que já foi objeto de deliberação por esta Corte nos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário.
8. Nesse diapasão, a AudGovernança apontou que o próprio Confef possui regulamentação quanto ao tema, por meio da Resolução Confef 497/2023, que aprova o regulamento do fundo de desenvolvimento dos conselhos regionais, e a Resolução Confef 522/2024, que dispõe sobre as subvenções, doações e transferências de capital para os conselhos regionais, de modo que não seria necessária a atuação direta do conselho federal, por intermédio de uma seccional própria, para fornecer os alegados suportes.
9. A AudGovernança adverte, ainda, que, ao assumir as competências dos conselhos regionais, o conselho federal as acumularia com o exercício das competências de hierarquia, tais como as supervisões, orientações e processuais, como o julgamento de recursos contra penalidades, em potencial supressão de instâncias em processos fiscalizatórios.
10. Destarte, a unidade técnica conclui como irregulares as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 01/2023 e 502/2023, confirmando o teor da cautelar anteriormente adotada, e propõe fixar prazo para que o Confef as torne sem efeito.
11. Adicionalmente, considerando a falta de informações relatadas por aquela unidade, propõe que seja expedida determinação ao Cref14 e ao Cref18 para que providenciem a publicação dos respectivos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2023.



12. Por considerar suficiente a análise realizada pela AudGovernança, registro minha concordância com a proposta alvitrada pela unidade, razão pela qual incorporo os argumentos trazidos e seus respectivos fundamentos, transcritos no Relatório precedente, às minhas razões de decidir.

13. A unidade jurisdicionada não logrou justificar a regularidade de criação de seccionais federais para atuação nos estados.

14. A Lei 9.696/1998 define a competência de fiscalizar o exercício profissional aos conselhos regionais (art. 5º-B, VI) e somente a supervisão dessa fiscalização ao Confef (art. 5º-A, IV), não permitindo atuação do Confef, mesmo por meio de seccionais.

15. Todavia, a própria Lei dota o Confef de competências que o permitem fornecer o apoio necessário à implantação, estruturação e orientação de conselhos regionais. Além do fato de que o próprio já dispõe de regulamentos para atuar na estrita legalidade para a criação das regionais pretendidas, tecer as orientações e mesmo dar o suporte material de que necessitem para sua instalação e funcionamento, de modo que não há empecilhos formais que se proceda com o desmembramento ora impugnado em conformidade com a prescrição legal e evitar prejuízos funcionais ao sistema.

16. Por fim, considero oportuno determinar ao Cref14 e ao Cref18 que adotem as devidas medidas de transparência de seus relatórios de gestão.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2009/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.765/2023-6.
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: Conselho Federal de Educação Física.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 denúncia a respeito de atos do Conselho Federal de Educação Física – Confef, que determinaram a criação de seccionais federais em substituição a jurisdição de conselhos regionais, contrariando a Lei 9.696/1998 e o princípio da legalidade;



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 para, no mérito, considerá-la procedente, tornando definitiva a medida cautelar determinada pelo Acórdão 2.164/2023-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Conselho Federal de Educação Física (Confef), com fundamento no art. 251, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, torne sem efeito as Resoluções 461/2023, 498/2023, 499/2023, 500/2023, 501/2023 e 502/2023, bem como se abstenha de emitir resoluções com a criação de novas seccionais federais no sistema Confef/Crefs;

9.3. esclarecer ao Confef que a determinação supra não o impede de proceder com a criação de conselhos regionais na forma prescrita na Lei 9.696/1998, com atuação do próprio conselho federal no suporte necessário na forma da lei e nos regulamentos existentes e outros que venham a ser editados;

9.4. determinar ao Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e ao Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região que providenciem, no prazo de 15 (quinze) dias, a publicação dos respectivos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2023, cujo prazo expirou em 31/3/2004, conforme definido no art. 8º, § 4º da IN/TCU 84/2020;

9.5. alertar o Conselho Regional da Educação Física da 14ª região e Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região que a não publicação das prestações de contas nos moldes definidos no art. 8º da IN/TCU 84/2020, ou o descumprimento do prazo para sua divulgação de forma injustificada, caracteriza a omissão no dever de prestar contas de que trata a alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, e pode sujeitar os responsáveis da Unidade Prestadora de Contas à aplicação do disposto no art. 8º da mesma Lei, conforme definido no § 7º, do art. 8º da IN/TCU 84/2020;

9.6. informar ao Conselho Federal de Educação Física – Confef, ao Conselho Regional da Educação Física da 8ª região, ao Conselho Regional da Educação Física da 14ª região, ao Conselho Regional da Educação Física da 18ª região e ao denunciante acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. levantar o sigilo dos presentes autos, exceto quando à identificação do denunciante.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2009-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 043.059/2021-0

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES REFERENTES À EXECUÇÃO DE EMENDAS IDENTIFICADAS COM O CÓDIGO DE RESULTADO PRIMÁRIO RP-9. CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, POR MEDIDA DE EFICIÊNCIA, RACIONALIDADE PROCESSUAL E ECONOMICIDADE, EM FACE DA EXISTÊNCIA DE OUTRO PROCESSO EM CURSO, COM IDENTIDADE DE CONTEÚDO E EM FASE MAIS ADIANTADA DE INSTRUÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste Relatório, a instrução do auditor responsável pelo exame do processo no âmbito da então Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 8), cuja proposta de encaminhamento obteve a concordância do escalão dirigente da unidade técnica (peça 10):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na execução do orçamento público federal do exercício de 2021 atinentes a emendas identificadas com o código de resultado primário RP-9 (despesas primárias discricionárias, decorrentes de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, consideradas no cálculo do resultado primário).
2. O autor do presente feito, Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), Exmo. Sr. Lucas Rocha Furtado, em sua peça inaugural, em síntese, consigna que o TCU deva identificar, no âmbito do Governo Federal, os responsáveis pela execução das chamadas “emendas de relator” do orçamento da União, haja vista sua contribuição para a realização de despesas destituídas do mínimo de transparência quanto à alocação dos recursos públicos (peça 1, p. 1).
3. Prossegue, mencionando que a realização de despesas destituídas de transparência, além de ofensivas a inúmeros princípios do Direito Administrativo, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, compromete ou até mesmo inviabiliza a atividade de controle, não só administrativo e externo, como também, e sobretudo, o controle social (peça 1, p. 1).
4. Essa irregularidade [ausência de transparência da execução do orçamento RP-9], segundo o representante, por si só, mesmo se não for confirmado o “toma-lá-da-cá” nas votações de interesse do Governo no Congresso, compromete ou inviabiliza o controle, constituindo motivo suficiente para intervenção do TCU, identificação dos responsáveis e aplicação das sanções cabíveis, inclusive o afastamento do cargo nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992 (peça 1, p. 2).
5. O membro do MP/TCU salienta que os responsáveis pela execução do orçamento da União foram omissos, inclusive no que diz respeito ao cumprimento de providências prescritas no art. 77 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO/2020), quanto à não observância, pelo concedente, da prévia divulgação dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, em relação a transferências voluntárias (peça 1, p. 3).
6. Também é relatado que os responsáveis pela execução do orçamento não estão dispostos a por fim às irregularidades, pois, segundo evidências publicadas pela revista Veja (peça 3), o governo pagou emendas

secretas mesmo após decisão liminar proferida pela Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Rosa Weber, determinando a suspensão da execução do orçamento RP-9 (peça 1, p.4).

7. Ante o exposto, o Subprocurador-Geral do MP/TCU requer que o TCU: i) adote medidas tendentes ao acompanhamento do orçamento RP-9 e identifique no âmbito do Governo Federal os responsáveis pela sua execução, aplicando as sanções cabíveis; ii) determine, cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992, o afastamento temporário das funções ocupadas pelos responsáveis pela execução do orçamento RP-9; e iii) identifique e formule sugestões ao Congresso Nacional para aprimoramento do processo de aprovação das emendas do relator, como por exemplo, mediante a fixação da exigência de que o proponente justifique, com base no interesse público, a emenda proposta, bem como a adoção e divulgação de critérios objetivos para a alocação dos recursos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. O representante detém legitimidade para representar, com fulcro no art. 62 e art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), c/c art. 6º, inciso XVIII, alínea “c”, da Lei Complementar 75/1993.

9. Contudo, não se verifica presente o requisito do art. 235, *in fine*, do RI/TCU, visto que os indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades não são suficientes para o prosseguimento do feito, conforme será exposto na análise técnica.

ANÁLISE TÉCNICA

10. Inicialmente destaca-se que a matéria acerca da execução do orçamento federal do exercício de 2021, com identificador de resultado primário RP-9, decorrente de emendas de relator-geral ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), conta com ações de controle externo em curso, a exemplo do TC 014.379/2021-0 e TC 042.551/2021-8, no âmbito da Semag, além de outros processos em unidades técnicas específicas do TCU (TC 014.280/2021-3 – Selog; e TC 014.337/2021-5 – Seinfraurb).

11. A execução do orçamento RP-9, como mencionado pelo representante, foi suspensa monocraticamente pela Ministra do STF Rosa Weber, em 5/11/2021 e referendada integralmente pela sessão virtual extraordinária do Plenário daquela Excelsa Corte, ocorrida nos dias 9 e 10 de novembro de 2021 (peça 6).

12. Ocorre que em 6/12/2021, a decisão cautelar anteriormente proferida foi afastada pela Ministra Rosa Weber, ao considerar que as providências adotadas pelo Congresso Nacional, em cumprimento da decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854, Ato Conjunto n. 01/2021, Resolução n. 02/2021-CN e diligências solicitadas ao Relator-Geral do orçamento, mostraram-se suficientes, ao menos em exame estritamente delibatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada, ante o “risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução das políticas públicas”.

13. A Ministra decidiu, ainda, conceder o prazo de 90 dias para a continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embaixadores da distribuição de recursos do relator-geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e 2021.

14. Ainda que as instâncias judiciais e administrativas sejam estanques, a proposta de paralisação da execução do orçamento RP-9 de 2021 pelo Governo Federal, neste momento, na figura dos restos a pagar (já que o exercício financeiro atual é o de 2022), pode configurar duplicidade de esforços e ineficiência, até por que existem processos específicos de apuração da matéria no âmbito do TCU, bem como o Congresso Nacional vem adotando as medidas listadas na ADPF 854.

15. Com efeito, identificar e afastar cautelarmente os responsáveis pela execução do orçamento RP-9 não seria a solução a configurar regularidade orçamentária, até por que o identificador RP-9 foi inserido na lei orçamentária pelo Congresso Nacional e possui programação orçamentária devidamente cadastrada (função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo), passível, portanto, de rastreabilidade pelos sistemas informatizados do Governo Federal, inclusive de amplo acesso público.

16. Ao se retirar determinados gestores de seus postos, outros virão substituí-los e dar continuidade à execução do orçamento, até por que a indicação de beneficiários das ações do orçamento RP-9 parte de instâncias externas aos órgãos orçamentários, pelo menos é o que foi retratado na ADPF 854, segundo manifestação do Congresso Nacional, ao oficializar ao relator-geral do orçamento para detalhar as indicações de emendas de sua autoria (peça 6, p.12).

17. Em consulta à página na internet da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), corroborando a observação acima, verifica-se a quantidade de 34 listas contendo documentos de



indicação de emendas RP-9 (relação/planilha de indicações e ofícios de solicitação) (https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/Execucao-orcamentaria-LOA-2020_LOA-2021).

18. Adicionalmente, as evidências sobre desembolsos por órgãos federais de recursos oriundos do orçamento RP-9, após determinação exarada pelo STF, materializadas somente em nota jornalística da revista Veja (peça 2), não é suficiente para demonstrar juridicamente a data de notificação/cientificação da decisão pelo Poder Executivo.

19. Por derradeiro, considera-se salutar aferir os critérios de distribuição dos recursos públicos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, contudo, tal trabalho deve ser desenvolvido em ação específica considerando que os programas e ações governamentais estão pulverizados por vários órgãos orçamentários jurisdicionados a várias unidades técnicas do TCU.

CONCLUSÃO

20. O MP/TCU, em representação, requer: i) adoção medidas tendentes ao acompanhamento do orçamento RP-9 e identificação no âmbito do Governo Federal os responsáveis pela sua execução, aplicando as sanções cabíveis; ii) determinação, cautelar, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992, do afastamento temporário das funções ocupadas pelos responsáveis pela execução do orçamento RP-9; e iii) identificação e formulação de sugestões ao Congresso Nacional para aprimoramento do processo de aprovação das emendas do relator, como por exemplo, fixação da exigência de que o proponente justifique, com base no interesse público, a emenda proposta, bem como a adoção e divulgação de critérios objetivos para a alocação dos recursos.

21. Em razão da ausência robusta de requisitos demandados pelo art. 235, *in fine*, do RI/TCU, propõe-se o não conhecimento da representação, uma vez que as evidências sobre desembolsos por órgãos federais de recursos oriundos do orçamento RP-9, após determinação exarada pelo STF, materializadas somente em nota jornalística da revista Veja (peça 2), não é suficiente para demonstrar juridicamente a data de notificação/cientificação da decisão pelo Poder Executivo.

22. Em adição, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854, analisada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, autorizou o seguimento da execução do orçamento RP-9, em 2021, tendo em vista a adoção pelo Congresso Nacional do Ato Conjunto n. 01/2021, da Resolução n. 02/2021-CN e de diligências solicitadas ao Relator-Geral do orçamento, ações que tangenciam os pedidos dispostos nesta representação e que, portanto, perdem o objeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, no mérito:

- a) Não conhecer da presente representação, pela ausência de indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade, conforme previsto nos arts. 235, caput e parágrafo único, e 237, parágrafo único, ambos do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;
- b) Determinar, o arquivamento da presente representação, com fundamento nos arts. 235, parágrafo único, e 237, parágrafo único, ambos do RI/TCU, e no art. 105, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
- c) Comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada.

2. O Diretor da Unidade Técnica Especializada, manifestando concordância com a proposta lançada pelo auditor instrutor no sentido do não-conhecimento da representação, apresentou esclarecimentos adicionais, nos seguintes termos (peça 9):

A par da competente instrução lançada pelo AUFC Renato Santos Chaves (peça 8), aduzo as seguintes considerações:

1. Trata-se de representação (peça 1), alvitada por membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), que tem por objeto possíveis irregularidades na execução das emendas de relator, de código identificador RP 9, apostas ao orçamento da União. São especificadas pelo representante possíveis irregularidades, a saber: ausência de impessoalidade no processo de aprovação das emendas; falta de transparência e de critérios objetivos para a respectiva execução; falhas na alocação das despesas, com desvirtuamento do princípio da isonomia.
2. O representante traz a lume matéria jornalística (peça 2), que indica alegados pagamentos de recursos

públicos mesmo após decisão liminar do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a execução desse tipo de gasto. Por fim, requer adote o Tribunal medidas para: acompanhar a execução das emendas de relator e identificar os responsáveis por sua execução; determinar cautelarmente o afastamento temporário dos responsáveis; identificar e formular sugestões ao Congresso Nacional para o aprimoramento do processo de aprovação das emendas de relator.

Considerações gerais

3. Registre-se, inicialmente, que o objeto da representação é matéria de elevada importância, haja vista a materialidade do tema, bem como a recente institucionalização das emendas de relator como instrumento de alocação de substancial montante de recursos públicos, em lugar da natureza residual que essas emendas ao orçamento detinham até o passado recente.
4. Sem embargo disso, propõe-se o não conhecimento da representação em tela, com fulcro no art. 237, par. único, c/c art. 235, *caput* e par. único, do Regimento Interno do TCU, pela ausência de indícios que justifiquem novo procedimento de controle externo, para além daqueles já em andamento no âmbito da Corte de Contas da União, os quais já se ocupam desse relevante assunto. Tal proposta se alinha com a recente jurisprudência do TCU, veiculada no Acórdão de Relação 19/2022 (rel. min. Aroldo Cedraz).
5. Cumpre destacar que o quadro fático em torno das emendas de relator-geral, dotadas do marcador de resultado primário RP 9, já se encontra sob análise deste Tribunal, como ressaltado pelo próprio representante. Afigura-se a tramitação de, ao menos, dez processos que, embora tenham propósitos distintos, tratam de orçamentação veiculada com emendas parlamentares, gravadas com indicador de resultado primário (RP 9) – emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual – conforme tabela a seguir:

Processo	Relator	Estado
000.224/2021-9	Ministro Augusto Sherman	Encerrado
000.797/2021-9	Ministro Walton Alencar	Encerrado
003.906/2020-5	Ministro Vital do Rêgo	Encerrado
014.280/2021-3	Ministro Weder de Oliveira	Aberto
014.336/2021-9	Ministro Raimundo Carreiro	Encerrado
014.337/2021-5	Ministro Jorge Oliveira	Aberto
014.379/2021-0	Ministro Aroldo Cedraz	Aberto
014.820/2021-8	Ministro Jorge Oliveira	Encerrado
014.821/2021-4	Ministro Jorge Oliveira	Encerrado
042.551/2021-8	Ministro Antonio Anastasia	Aberto

Fonte: e-TCU

6. No âmbito da Semag, os aspectos estruturantes das emendas de relator-geral (RP 9) no contexto do orçamento de 2021 e seus reflexos sobre a governança orçamentária são analisados no bojo do TC 014.379/2021-0 (denúncia de parlamentares) e, de forma reflexa, no TC 012.649/2021-0 (representação de parlamentares), ambos da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e sob instrução desta Diretoria da Semag. Somam-se a tais processos o TC 043.127/2021-5 (representação de iniciativa do Ministério Público de Contas), o TC 042.551/2021-8 (denúncia de iniciativa de um grupo integrado por 9 Deputados Federais) e o TC 042.226/2021-0 (representação de iniciativa do Ministério Público de Contas), os quais tratam, direta ou indiretamente, das emendas de relator-geral.
7. Como se observa, o Tribunal não se furta de realizar as ações de controle pertinentes sobre as emendas



de relator-geral. Em tais processos, a Corte de Contas tem se debruçado sobre as possíveis irregularidades aventadas na presente representação – nomeadamente: ausência de impessoalidade no processo de aprovação das emendas; falta de transparência e de critérios objetivos para a respectiva execução; falhas na alocação das despesas, com desvirtuamento do princípio da isonomia.

8. É certo que tais fiscalizações, já em andamento, revelam que o objeto desta representação já está contemplado no plano de controle externo do Tribunal, o qual orienta o planejamento das unidades técnicas e a alocação de seus recursos humanos e materiais.
9. Com relação ao conteúdo da matéria jornalística mencionada (peça 2), acerca da execução de recursos de emendas RP 9 após o deferimento de medida cautelar na ADPF 854, tais fatos foram informados à relatora da ADPF 854, ministra Rosa Weber, por meio da Petição 108640/2021, de autoria dos senadores Randolfe Rodrigues e Humberto Costa, em 12/11/2021 (peça 7). Por se tratar de fatos atinentes à processualística no Supremo Tribunal Federal, os quais já são de conhecimento do Pretório Excelso, e que envolvem teses processuais e dados sobre notificação e ciência dos interessados no escopo da jurisdição constitucional, considera-se que o palco adequado para dirimir tais questões é o STF, não cabendo a duplicação de esforços por parte deste TCU. Ademais, saliente-se que a suspensão da execução de emendas RP 9 veio a ser afastada, por decisão superveniente da relatora da ADPF 854, proferida em 06/12/2021, e referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 17/12/2021.
10. São legítimas as preocupações do Subprocurador-Geral de Contas, que detém competência constitucional para zelar pela boa e regular aplicação das normas constitucionais e legais. Todavia, salvo melhor juízo, não se vislumbram, na presente representação, elementos aptos a deflagrar novel fiscalização do Tribunal.
11. Diante disso, propõe-se o não conhecimento da presente representação, em linha com a decisão do Tribunal no Acórdão de Relação 19/2022 (rel. min. Aroldo Cedraz).

3. O MPTCU, representado pelo ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, opinou pelo conhecimento da representação e posterior arquivamento do feito sem julgamento de mérito, por medida de eficiência, racionalidade processual e economicidade, em virtude da existência de outro processo em curso no Tribunal, consoante o parecer transcrito a seguir (peça 12):

Trata-se de representação formulada por membro deste MPTCU, com pedido de medida cautelar, com a finalidade de que o Tribunal acompanhe a execução das chamadas “emendas de relator” do Orçamento da União e identifique os responsáveis por sua execução – ante a flagrante ausência de transparência na alocação dos correspondentes recursos, comprometendo as atividades de controle (peça 1).

2. Em síntese, o Representante requer:
 - i) adoção de medidas tendentes ao acompanhamento do orçamento RP-9 e identificação no âmbito do Governo Federal dos responsáveis pela sua execução, aplicando as sanções cabíveis;
 - ii) determinação, cautelar, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/92, do afastamento temporário das funções ocupadas pelos responsáveis pela execução do orçamento RP-9; e
 - iii) identificação e formulação de sugestões ao Congresso Nacional para aprimoramento do processo de aprovação das emendas do relator, como, por exemplo, fixação da exigência de que o proponente justifique, com base no interesse público, a emenda proposta, bem como a adoção e divulgação de critérios objetivos para a alocação dos recursos.
3. Na peça 5, o Representante apresentou complementação do seu pedido nesta representação em virtude do julgamento ocorrido no TC 014.336/2021-9, o qual tratou de outra representação sobre o mesmo tema, o chamado “orçamento secreto”. A complementação do pedido se deu nos seguintes termos:

O Exmo. Relator, Ministro Raimundo Carreiro, trouxe ao conhecimento do Tribunal a criação de sistema com o objetivo de promover o acompanhamento detalhado das “emendas de relator”, conferindo, assim, maior transparência ao controle de sua execução.

Todavia, atendendo à manifestação do Exmo. Ministro André Luís, o Exmo. Relator informou que esse acompanhamento não abrangeria as emendas anteriores ao início da execução de suas funcionalidades. Em razão disso, o Exmo. Ministro André Luís consignou que apresentaria declaração de voto, para que a unidade técnica promovesse o acompanhamento também da execução das emendas pretéritas.

Entendendo pertinente o teor da manifestação do Exmo. Ministro André Luís, julgo relevante complementar meu pedido inicial na representação ora de sua Relatoria, propondo que, no processo de acompanhamento a



ser desenvolvido, devam ser consideradas tanto as execuções futuras, quanto as pretéritas, permitindo, assim, o pleno controle pelo Tribunal da destinação dada aos correspondentes recursos.

4. A unidade técnica propõe não conhecer da presente representação, pela ausência de indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade, conforme previsto nos arts. 235, *caput* e parágrafo único, e 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, dando-se ciência ao representante da decisão que vier a ser adotada.
5. No pronunciamento da subunidade (peça 9), o Diretor Técnico, ao reconhecer a elevada importância do objeto desta representação, ressalta que a proposta de não conhecimento se dá “pela ausência de indícios que justifiquem novo procedimento de controle externo, para além daqueles já em andamento no âmbito da Corte de Contas da União, os quais já se ocupam desse relevante assunto. Tal proposta se alinha com a recente jurisprudência do TCU, veiculada no Acórdão de Relação 19/2022 (rel. Min. Aroldo Cedraz)”.
6. De fato, existem mais de dez processos autuados no Tribunal que tratam sobre emendas de relator-geral, dotadas do marcador de resultado primário RP-9, abrangendo diversos aspectos da matéria, inclusive o tratado nesta representação.
7. Dentre os processos, destaco a denúncia de parlamentares protocolada sob o TC 014.379/2021-0 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), que trata dos aspectos estruturantes das emendas de relator-geral (RP-9) no contexto do orçamento de 2021 e seus reflexos sobre a governança orçamentária. Tal processo encontra-se em estágio avançado de instrução.
8. Importante também registrar a discussão travada no âmbito do mencionado TC 014.336/2021-9. Naquela oportunidade, o Rel. Min. Raimundo Carreiro informou que a Secretaria do TCU teria noticiado o desenvolvimento de específico sistema de TI destinado ao detalhamento dos dispêndios orçamentários em RP-9, com a identificação, inclusive, do autor da respectiva emenda parlamentar, tendo esclarecido, contudo, que esse detalhamento tenderia a ser promovido apenas sobre os dispêndios realizados em RP-9 após a implantação do referido sistema, e, desse modo, sobressairia o faltante detalhamento sobre os pretéritos dispêndios em RP-9. Tal fato motivou o aditamento efetuado por intermédio da peça 5 deste processo, mencionado anteriormente.
9. Não obstante os pedidos efetuados nesta representação e a proposta da unidade técnica, ante o contexto narrado, compreendo que o melhor encaminhamento, que atende aos princípios da eficiência administrativa, da racionalidade processual e da economicidade, é o mesmo dado por meio do Acórdão 2659/2021-Plenário, no sentido de conhecimento da presente representação e, nos termos do art. 169, inciso III, do RITCU, arquivar o feito sem julgamento de mérito, por medida de eficiência, racionalidade processual e economicidade, em virtude da existência de outro processo em curso no Tribunal (TC 014.379/2021-0, Rel. Min. Aroldo Cedraz), com identidade de conteúdo e em fase mais adiantada de instrução, além de outros processos em trâmite com objetos iguais ou semelhantes ao versado nesta representação.
10. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na execução do orçamento público federal, referentes a emendas identificadas com o código de resultado primário RP-9.

2. Como visto no Relatório precedente, a unidade técnica noticia que a inicial do *Parquet* de Contas requer ao Tribunal, em síntese, que: i) sejam adotadas medidas tendentes ao acompanhamento do orçamento RP-9 e identificados, no Governo Federal, os responsáveis pela sua execução, aplicando-se as sanções cabíveis; ii) seja determinado cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992, o afastamento temporário das funções ocupadas pelos responsáveis pela execução do orçamento RP-9; e iii) sejam identificadas e formuladas sugestões ao Congresso Nacional para o aprimoramento do processo de aprovação das emendas de relator.

3. A unidade técnica especializada avalia não restar presente o requisito do art. 235, *in fine*, do Regimento Interno/TCU, visto que os indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades não



seriam suficientes para o prosseguimento do feito.

4. Assim, conclui pelo não conhecimento da representação e pelo seu arquivamento.
5. Por outro lado, o MPTCU, em sede de parecer subscrito pelo ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, entende que o melhor encaminhamento deve acompanhar o decidido no Acórdão 2.659/2021-TCU-Plenário, no sentido do conhecimento da representação e a promoção, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, do seu arquivamento, sem julgamento de mérito.
6. Para tanto, o MPTCU justifica ser medida de eficiência, racionalidade processual e economicidade, considerando-se a existência de outro processo em curso no Tribunal, o TC 014.379/2021-0, de minha relatoria, e com exame em curso na unidade técnica especializada.
7. Ressalte-se que o referido processo possui identidade de conteúdo e se encontra em fase mais adiantada de instrução.
8. Nesse contexto, com as vênias por divergir, em parte, da unidade técnica especializada, entendo que cabe conhecer da representação, dada a legitimidade do proponente e as razões apresentadas inicialmente.
9. Entretanto, os autos não apresentam elementos que permitam adentrar o exame de mérito, fase que se encontra em avaliação no âmbito do TC 014.379/2021-0, também de minha relatoria.
10. Nesse contexto, adianto minha concordância com o exame empreendido pelo Ministério Público de Contas, cujos fundamentos incorporo como minhas próprias razões de decidir, acolhendo, *in totum*, a proposta de encaminhamento, para conhecer da representação e determinar o seu arquivamento, sem julgamento de mérito.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2010/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.059/2021-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
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 representação formulada pelo Ministério Público de Contas, objetivando, em síntese, que o Tribunal acompanhe a execução das Emenda RP-9, do Orçamento da União, identificando os responsáveis.

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



9.1. conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

9.2. determinar o arquivamento do processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2010-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 007.118/2024-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

Responsável: Felipe de Oliveira Ferreira (014.471.044-71).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. OPERAÇÕES FRAUDULENTAS NA CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o teor da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 78), cujas conclusões e encaminhamentos foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 79-80) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 81):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Felipe de Oliveira Ferreira, em razão de irregularidades identificadas na concessão de



empréstimos consignados no âmbito da Ag. Arapiraca/AL.

HISTÓRICO

87. Em 31/5/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 56). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1190/2023.
88. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:
Concessão de crédito de forma irregular, mediante fraude e dolo.
89. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
90. No relatório da TCE (peça 59), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 808.678,36, imputando responsabilidade a Felipe de Oliveira Ferreira, GERENTE VAREJO, no período de 20/3/2020 a 13/12/2021, na condição de gestor dos recursos.
91. Em 15/3/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 63), 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 64 e 65).
92. Em 25/3/2024, o Ministro responsável pela área 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 66).
93. Na instrução inicial (peça 70), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:
 - 93.1. **Irregularidade 1:** desfalque de numerário aos cofres da Caixa Econômica Federal, decorrente de concessões de crédito de forma irregular, e/ou fraudulenta, no âmbito da Ag. Arapiraca/AL.
 - 93.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 23, 30, 31, 32, 33, 37, 43 e 49.
 - 93.1.2. Normas infringidas:
 - MN CO055v233/235/236 itens 3.1.1, 3.1.2, 3.2.1.1 (marcadores a e b), 3.2.3.1 (marcadores a, b e c), 3.4.1.1 (anexo I), 3.4.2.1, 3.4.2.2, 3.4.2.2.2, 3.5.1, 3.9.1.1, 4.2.5.1.1, 4.2.5.1.2, 4.2.5.1.3, 4.2.5.1.4, 4.2.5.1.5, 4.2.5.1.6, 4.2.5.1.10, 2.5.1.11, 4.2.5.1.11.1, 4.2.5.1.12, 4.2.5.1.13, 4.2.5.1.14, 4.2.11.1.2 e 4.2.12.1;
 - MN CO261v086/087 itens 3.1.1.2.3, 3.1.1.2.5, 3.1.4.3, 3.1.5.1, 3.1.6.1, 3.1.6.1.1, 3.1.6.1.2, 3.3.1 (marcadores 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º e 12º), 3.5.6, 3.7.6.1.1 (apontadores 1º, 2º, 3º e 4º), 3.7.6.1.4, 3.7.6.1.5, 3.7.8.1 e 3.7.8.1.1;
 - MN PO057v000 itens 3.1.2.12, 3.1.2.13 e 3.1.2.15;
 - MN RH200v011 itens 6.1.2.15.1 (1º marcador) e 6.1.2.17.1 (2º marcador);
 - MN CR016v252/253 itens 3.5.10.2.1, 3.5.13.2.2, 3.5.13.3.1 (marcadores 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º), 4.4.1 e 4.4.2.1;
 - MN CR285v010 item 3.5;
 - MN CO055v233/235/236 itens 3.6.7.4.3 e 3.6.7.4.4;
 - MN OR110v108 itens 3.5.1 e 3.9.1.6.1;
 - MN CO261v086/087 itens 3.7.8.5, 3.7.8.5.1 e 3.7.8.6;
 - MN CR300v161/162/163 itens 4.2.1.1 e 4.2.1.1.1;
 - MN PO055v004/005 itens 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3;
 - MN RH200v011 itens 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.4 e 6.1.1.1.5;
 - MN CO055v233/235/236 item 3.7.1.1.
 - 93.2. Débitos relacionados ao responsável Felipe de Oliveira Ferreira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



9/1/2023	87.907,55
9/1/2023	32.558,57
9/1/2023	28.360,46
9/1/2023	3.810,11
9/1/2023	1.711,47
9/1/2023	154.779,21
9/1/2023	127.011,06
9/1/2023	19.051,43
9/1/2023	5.563,93
9/7/2023	106.492,55
10/10/2023	117.074,21
17/10/2023	9.458,27
19/6/2022	57.385,42
19/6/2022	57.514,12

93.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

93.2.2. **Responsável:** Felipe de Oliveira Ferreira.

Conduta: apropriar-se indevidamente de numerário da Caixa Econômica Federal, mediante a realização de concessões de crédito de forma irregular, e/ou fraudulenta, no âmbito da Ag. Arapiraca/AL.

Nexo de causalidade: a apropriação indevida de numerário, mediante a realização de concessões de crédito de forma irregular, e/ou fraudulenta, no âmbito da Ag. Arapiraca/AL, resultou em danos ao erário.

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, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

94. Encaminhamento: citação.

95. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 71), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

e) Felipe de Oliveira Ferreira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 27092/2024 – Seproc (peça 74)

Data da Expedição: 18/6/2024

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 76)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 72).

Comunicação: Ofício 27093/2024 – Seproc (peça 73)

Data da Expedição: 18/6/2024

Data da Ciência: **20/6/2024** (peça 75)

Nome Recebedor: **Ana Maria Sales**



Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 72).

Fim do prazo para a defesa: 5/7/2024

96. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 77), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

97. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Felipe de Oliveira Ferreira permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

98. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável 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 ocorreu em 24/06/2022, data do documento ‘Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular’ (peça 3), e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

1.1. Felipe de Oliveira Ferreira, por meio do ofício acostado à peça 52, recebido em 4/1/2023, conforme AR (peça 53).

Valor de Constituição da TCE

99. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito, cujo fato gerador ocorreu após 1/1/2017, é de R\$ 808.678,36, 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.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

100. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899).

101. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

102. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

103. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (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) 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.

104. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos 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.

105. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.

106. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	24/06/2022	Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular (peça 3)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	16/08/2022	Portaria 51198/2022 - designação de Comissão para Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil (peça 1)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção do prazo da prescrição principal. Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente.
3	23/08/2022	Convocação de Empregado ou Dirigente para Prestar Depoimento - Felipe de Oliveira Ferreira (peça 7)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	23/09/2022	Relatório Conclusivo - Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396 (peça 37)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
5	26/09/2022	Termo de Ciência e Abertura de Prazo para Defesa – Felipe de Oliveira Ferreira (peça 39)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
6	20/10/2022	Resolução CDR/SA - TURMA 2 0032/2022 – decisão Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396 (peça 43)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
7	11/11/2022	Notificação do segundo julgamento - Felipe de Oliveira Ferreira (peça 47)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
8	01/12/2022	Resolução CDR/SA - TURMA 1 - 0032/2022 - decisão Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396 (peça 49)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
9	13/12/2022	Notificação de cobrança extrajudicial - Felipe de Oliveira Ferreira (peça 52)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
10	28/12/2023	Relatório do tomador de contas (peça 59)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
11	26/03/2024	Processo instaurado no TCU	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições

12	12/06/2024	Instrução inicial e pronunciamento da Unidade Técnica autorizando a citação do agente responsabilizado (peças 70-71)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições

107. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

108. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

109. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

110. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

111. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

112. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

113. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Felipe de Oliveira Ferreira



114. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peça 75).
115. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
116. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’
117. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.
118. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 40 e 46) **não** elidem as irregularidades apontadas.
119. Com efeito, segundo o contido no MO 15.149, durante a rotina de acompanhamento da concessão dos contratos consignados originados na Agência Arapiraca/AL foram detectadas concessões de crédito suspeitas, realizadas pelo empregado Felipe de Oliveira Ferreira, matrícula 134086-7, vinculadas ao CCA Ferreira e Maciel Correspondente Bancário (código 66816-8), para os clientes Ana Maria Sales de Oliveira, Ana Caroline de Oliveira Ferreira, João Pedro Silva Oliveira, Cícera Sales de Oliveira e Maria Cícera Rodrigues Ferreira (peça 3).
120. Segundo o relatório conclusivo os dossiês físicos e os contratos das concessões não foram localizados e observado no relatório conclusivo que, na ocasião, todos os contratos estavam adimplentes, o que sugeriria, segundo a Caixa, que as concessões novas liquidavam as antigas, **com o objetivo de ocultar as transações suspeitas** (peça 37, p. 3, item 5.1.1.2).
121. De acordo com o MO há suspeita de possível parentesco do arrolado com os clientes contratantes do consignado e/ou com os sócios do CCA já mencionados, haja vista a ocorrência de sobrenomes idênticos ao de Felipe, como Ferreira ou Oliveira.
122. Em resumo, segundo o relatório conclusivo, o Sr. Felipe de Oliveira Ferreira infringiu normas da Caixa Econômica Federal, ao praticar as ações irregulares descritas nos itens subsequentes.
123. Operacionalizou contratos de consignação (i) sem a ciência dos tomadores, (ii) inserindo dados inidôneos nos sistemas de cadastrado (como vínculo empregatício, na qualidade de servidor público e renda formal), (iii) com o objetivo de compor margem consignável inverídica para (iv) viabilizar a concessão de empréstimos consignados em benefício próprio através de terceiros, deixando de realizar, ainda, (v) as avaliações de risco comercial, (vi) a montagem de dossiê e/ou emissão das cédulas de garantia devidamente assinadas e (vii) a averbação dos contratos, obtendo, assim, (viii) benefício indevido (peça 37, p. 22-23, item 5.4.1.1).
124. Realizou avaliações de risco de crédito – Cliente Comercial Pessoa Física e Operação Comercial – com base em dados cadastrais inidôneos, inseridos pelo próprio arrolado na Ficha Cadastro, para viabilizar a concessão de empréstimos consignados, em nome de terceiros, com fins de obter vantagem indevida (peça 37, p. 26, item 5.4.1.2).
125. Operacionalizou contratos de consignação fraudulentos, como sendo oriundos do fluxo manual do CCA Ferreira e Maciel, em benefício próprio, para privilegiar-se de taxa de juros mais baixa, sem realizar a recepção da documentação e preenchimento das propostas de produtos do referido CCA, gerando remuneração indevida ao parceiro (peça 37, p. 27, item 5.4.1.3).
126. Operacionalizou contratos de consignação fraudulentos, em nome de terceiros, com liberação de

recursos para benefício próprio, sem o envio da garantia contratual para verificação da conformidade pela área competente da garantia contratual para verificação da conformidade pela área competente (peça 37, p. 27-28, item 5.4.1.4).

127. Realizou empréstimos consignados fraudulentos, sem a ciência dos clientes tomadores e utilizou, indevidamente, o código do CCA Ferreira e Maciel nessas contratações, fragilizando a relação de confiança da Caixa com seus clientes e parceiros (peça 37, p. 28, item 5.4.1.5).
128. Informou a conta 0056.1288.000748576017-4, na qual figura como titular, no cadastramento de contratos consignados fraudulentos, no SIAPX, para recebimento dos créditos dos referidos empréstimos, realizados em nome de terceiros, em prol de obter vantagem indevida (peça 37, p. 29, item 5.4.1.6).
129. Segue, abaixo, o quadro contendo informações dos contratos concedidos irregularmente (peças 55 e 60):

Cliente	Contrato	Data	Valor (R\$)
Felipe de Oliveira Ferreira	01.0057.110.0429344-40	19/06/2022	57.385,42
Felipe de Oliveira Ferreira	01.2117.110.0120948-51	19/06/2022	57.514,12
Ana Maria Sales de Oliveira	01.0056.110.0136892-75	09/01/2023	87.907,55
	01.0056.110.0136904-43	09/01/2023	32.558,57
	01.0056.110.0136947-83	09/01/2023	28.360,46
	01.0056.110.0137166-98	09/01/2023	3.810,11
	01.0056.110.0137301-78	09/01/2023	1.711,47
Ana Caroline de Oliveira Ferreira	01.0056.110.0137369-66	09/01/2023	154.779,21
João Pedro Silva Oliveira	01.0056.110.0137165-07	09/01/2023	127.011,06
	01.0056.110.0137170-74	09/01/2023	19.051,43
	01.0056.110.0137238-05	09/01/2023	5.563,93
Cícera Sales de Oliveira	01.0056.110.0137084-07	09/01/2023	106.492,55
Maria Cícera Rodrigues Ferreira	01.0056.110.0137074-35	10/10/2023	117.074,21
Lícia Danielle Silva Queiroz	01.0056.110.0137167-79	17/10/2023	9.458,27

130. O Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396 foi julgado em 20/10/2022 pelo Conselho Disciplinar Regional de Salvador/BA, por meio da Resolução CDR/SA - Turma 2 - 0032/2022 (peça 43), na qual decidiu aplicar a penalidade disciplinar de rescisão do contrato de trabalho por Justa Causa a Felipe de Oliveira Ferreira, matrícula 134086-7, bem como imputar responsabilidade civil ao empregado referente ao valor histórico dos débitos totalizando R\$ 809.349,38.
131. Em seguida, depois de notificado o agente responsabilizado, o Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396 foi definitivamente julgado em 01/12/2022 pelo Conselho Disciplinar Regional de Salvador/BA – Turma 1, por meio da Resolução CDR/SA 0032/2022 decidindo negar provimento ao recurso interposto para manter a penalidade disciplinar de rescisão do contrato de trabalho por Justa Causa ao empregado Felipe de Oliveira Ferreira (peça 49). Em resumo da parte essencial, seguem os fundamentos da decisão da Caixa (peça 49, p. 2):

Fundamentos:

Em suas razões recursais o arrolado renova as razões trazidas em sua defesa e reforça a necessidade de se observar o princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade, além do previsto no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 22 da Lei de Introdução às Normas do

Direito Brasileiro.

Entende que o primeiro julgamento, objeto do recurso, teria decidido a matéria sem considerar tais princípios e que seria desproporcional a penalidade de dispensa do empregado ante as condutas confessadas nos autos.

Segue seu arrazoado esclarecendo que o arrolado realmente realizou empréstimos para 5 parentes e duas operações para si, confirmando a irregularidade, mas externando seu arrependimento, suas desculpas à CAIXA.

No item 2 do recurso, esmiúça os pontos alegados no primeiro item, a necessidade de se observar o princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade, além do previsto no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo acompanhado de texto de lei e julgados.

Conclui pugnando pela manutenção do seu vínculo empregatício com a reforma da decisão anterior.

Analizando a peça recursal, a sustentação oral e demais elementos que compõem o presente PDC, o CDR/SA entende que não há, com a devida vênia, inobservância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade como pretende fazer crer o arrolado. Isto porque, como resta robustamente comprovado nos autos, o recorrente violou o princípio basilar que lastreia a fidúcia do empregado bancário, qual seja, a absoluta retidão no trato com valores, sem prejuízo do respeito a princípios outros também de singular relevância.

Ademais, o arrolado, confessadamente, agiu de forma dolosa e ímproba, tanto no aspecto trabalhista (art. 482, I da CLT), quanto naquele de que trata a lei 8.429/92, com as mais recentes modificações trazidas pela Lei 14.230/21, o que reforça a conclusão acima.

Também não há que se falar em arrependimento posterior ou eficaz. Isto porque a própria lei 8.429/92, com a redação emprestada pela lei 14.230/21, trata da aplicação das penalidades previstas para a infração cometida, ainda que haja o efetivo e integral ressarcimento do prejuízo, o que não houve até então no caso em exame, senão veja-se, *in verbis*:

(...)

Por fim, ao se debruçar sobre o tema o Superior Tribunal Federal já decidiu que o ‘arrependimento declarado apenas no curso do inquérito administrativo não é circunstância que demonstra o ‘arrependimento eficaz’, do qual o ex-servidor infrator pretende valer-se’ (RE 598023/PE, DJe-160 DIVULG 14/08/2012 PUBLIC 15/08/2012).

O Conselho compreende que a materialidade dos fatos e a autoria do arrolado restaram devidamente comprovadas pelas provas coligidas nos autos (Item 7 do Relatório Conclusivo – ID 61480), uma vez que o nexo de causalidade entre o prejuízo da CAIXA e a conduta do arrolado são evidentes no processo.

O Conselho entendeu que o arrolado não trouxe em seu recurso novos elementos aptos a infirmar ou elidir a decisão proferida pela Turma 2 do CDR/SA, principalmente no que diz respeito à operacionalização de contratos de consignação, sem o consentimento dos clientes, utilizando dados cadastrais inidôneos nas atualizações cadastrais e avaliações de risco, para viabilizar a contratação dessas operações, com o intuito de obter vantagem financeira, contrariando as normas internas para concessão de crédito consignado.

Salienta-se que inexistência dos documentos pertinentes às operações contratadas, a exemplo dos dossiês e garantias contratuais, resultou em risco operacional à CAIXA e infringiu as regras de conformidade legal, às quais a empresa está submetida, comprometendo, desta forma, a confiabilidade da CAIXA, enquanto banco público.

Quanto aos demais argumentos recursais, o Conselho entende que a autoridade julgadora não está obrigada a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha



encontrado motivo suficiente para proferir a decisão (STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi - Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região-, julgado em 8/6/2016).

[...]

132. Nesta fase processual, tem-se a acrescentar que em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, 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. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).
133. Dessa forma, o responsável Felipe de Oliveira Ferreira deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

134. Cumpre 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.
135. Acerca da jurisprudência que vem se firmado 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).
136. 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).
- 136.1. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário aos cofres da Caixa Econômica Federal, decorrente de concessões de crédito de forma irregular, e/ou fraudulenta, no âmbito da Ag. Arapiraca/AL configuram violação não só às regras legais [normas da Caixa Econômica Federal citadas no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável 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

137. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Felipe de Oliveira Ferreira não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

138. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.
139. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, 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.
140. 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 69.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

141. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
- l) considerar revel o responsável Felipe de Oliveira Ferreira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- m) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Felipe de Oliveira Ferreira, condenando-o 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-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, 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 Felipe de Oliveira Ferreira (CPF: 014.471.044-71):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
9/1/2023	87.907,55
9/1/2023	32.558,57
9/1/2023	28.360,46
9/1/2023	3.810,11
9/1/2023	1.711,47
9/1/2023	154.779,21
9/1/2023	127.011,06
9/1/2023	19.051,43
9/1/2023	5.563,93
9/7/2023	106.492,55
10/10/2023	117.074,21
17/10/2023	9.458,27
19/6/2022	57.385,42
19/6/2022	57.514,12

Valor atualizado do débito (com juros) em 12/8/2024: R\$ 946.072,37.

- n) aplicar ao responsável Felipe de Oliveira Ferreira, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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;;
- o) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na



forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

p) 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 da(s) dívida(s) 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 o responsável 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; ;

q) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas/AL, ao Caixa Econômica Federal, e ao responsável 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

r) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas/AL 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

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal contra Felipe de Oliveira Ferreira devido a irregularidades na concessão de empréstimos consignados na Agência Arapiraca/AL.

2. Na fase interna da TCE, identificou-se a citada irregularidade, consubstanciada em concessões de crédito de forma irregular, mediante fraude, resultando em prejuízo no valor original de R\$ 808.678,36.

3. No âmbito desta Corte de Contas, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação do responsável, que não apresentou defesa.

4. Em pareceres uniformes, a unidade instrutora propõe a irregularidade das contas do responsável e sua condenação ao ressarcimento do débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; o representante do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) anui ao encaminhamento dado.

5. Acolho as análises empreendidas e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar alguns pontos que considero relevantes para a decisão.

6. Relativamente ao instituto da prescrição, de acordo com o evidenciado pela AudTCE, fica clara sua inoccorrência, conforme reproduzido nos parágrafos 21 a 23 do relatório precedente. O termo inicial da contagem do prazo prescricional, no caso, ocorreu em 24/6/2022, data do conhecimento da irregularidade, nos termos do que dispõe a Resolução-TCU 344/2022 (art. 4º, IV). A partir daquele momento, houve diversos eventos processuais interruptivos da prescrição, com base nos quais não se verifica ocorrer a prescrição ordinária das pretensões punitiva e ressarcitória, nem a intercorrente, ao se aplicar o disposto no art. 8º do normativo, com a interpretação dada pelo Acórdão 534/2023-TCU-Plenário.

7. Embora regularmente citado, o responsável optou por silenciar-se, de modo que o processo deve prosseguir à sua revelia, conforme o disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.



8. Ademais, os argumentos apresentados na fase interna não foram suficientes para elidir as irregularidades.

9. Conforme apurado pela Caixa, o empregado, com o objetivo de auferir benefícios pessoais, cometeu, entre outras, as seguintes infrações ao operacionalizar contratos de consignação: efetuou contratos sem a ciência dos tomadores; inseriu dados inidôneos nos sistemas de cadastro; compôs margem consignável inverídica; concedeu empréstimos consignados em benefício próprio mediante terceiros; informou conta na qual figura como titular no cadastramento de contratos consignados fraudulentos.

10. No Processo Disciplinar e Civil AL.0056.2022.C.500396, julgado em 20/10/2022 pelo Conselho Disciplinar Regional de Salvador/BA (peça 43), decidiu-se aplicar a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa a Felipe de Oliveira Ferreira e imputar-lhe responsabilidade civil quanto ao valor histórico de R\$ 809.349,38.

11. As irregularidades cometidas provocaram desfalque de numerário aos cofres da instituição, decorrente de concessões de crédito de forma irregular, o que configurou violação às suas regras e a princípios basilares da Administração Pública, como os da legalidade, moralidade e impessoalidade. Assim, a conduta do ex-empregado se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância ao dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lindb.

12. A gravidade da conduta é intensificada pelo prejuízo financeiro direto causado ao banco, além do dano à sua imagem e credibilidade perante o público; portanto, a aplicação da pena de inabilitação se mostra justificada e necessária.

13. A previsão legal para aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública em casos de infrações graves como a fraude está fundamentada no art. 60 da Lei 8.443/1992. Tal medida visa assegurar a integridade e a eficiência da máquina administrativa para prevenir a ocorrência de novas transgressões e proteger o erário e a imagem das instituições públicas contra atos dolosos que resultem em prejuízos financeiros ou de outra natureza.

14. Assim, concluo pela irregularidade das contas de Felipe de Oliveira Ferreira, com imputação do débito atualizado e acrescido de juros de mora, além de aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública e de multa.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2011/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.118/2024-4



2. Grupo I – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Felipe de Oliveira Ferreira (014.471.044-71).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra Felipe de Oliveira Ferreira devido a irregularidades na concessão de empréstimos consignados no âmbito da Agência Arapiraca/AL,

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Felipe de Oliveira Ferreira, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
19/6/2022	57.385,42
19/6/2022	57.514,12
9/1/2023	87.907,55
9/1/2023	32.558,57
9/1/2023	28.360,46
9/1/2023	3.810,11
9/1/2023	1.711,47
9/1/2023	154.779,21
9/1/2023	127.011,06
9/1/2023	19.051,43
9/1/2023	5.563,93
9/7/2023	106.492,55
10/10/2023	117.074,21
17/10/2023	9.458,27

9.2. aplicar-lhe, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, multa no valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno) 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;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a conduta praticada por Felipe de Oliveira Ferreira, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-lo, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da Administração Pública federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2011-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 II – Plenário

TC 008.135/2024-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Ministério das Comunicações

Representação legal: não há



SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO 89/2024-CFFC. PROGRAMA DE CONECTIVIDADE DE ESCOLAS. SERVIÇOS DE CONECTIVIDADE VIA SATÉLITE. DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO NÃO CONFIRMADO. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ENVIO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 12-14):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada a partir do Ofício 14/2024/CFFC-P, de 18/4/2024, por meio do qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Joseildo Ramos, requer atuação do Tribunal de Contas da União: a fim de apurar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos públicos e de avaliar políticas públicas do programa de conectividade de escolas, que envolve o Ministério das Comunicações (MCom), o Ministério da Educação (MEC), a Entidade Administradora da Conectividade de Escolas (EACE) e o Grupo de Acompanhamento do Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas (Gape), em especial no que tenha relação com o possível direcionamento à contratação da empresa ‘Starlink’ (peça 3).
2. A solicitação provém de aprovação, pela referida Comissão, do Requerimento (REQ) 89/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Aureo Ribeiro.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Conforme estabelecido pelo art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e pelo art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008, os presidentes das comissões técnicas do Congresso Nacional possuem legitimidade para requisitar auditorias ao TCU, sob a condição de que tais solicitações sejam previamente aprovadas pelas comissões pertinentes.
4. Portanto, a referida Solicitação do Congresso Nacional deve ser conhecida, por atender os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelos normativos aplicáveis.

EXAME TÉCNICO

Objeto da solicitação

5. Conforme mencionado, trata-se de solicitação de auditoria para investigar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos e avaliar as políticas públicas do programa de conectividade de escolas, com foco no possível direcionamento para a contratação da empresa ‘Starlink’.
6. Por intermédio do REQ 89/2024-CFFC (peça 4), o parlamentar requerente apresenta uma série de premissas relacionadas à possibilidade de ocorrência de irregularidades na contratação da mencionada fornecedora de tecnologia satelital, para a execução de contratos no âmbito do Governo Federal, em especial os relacionados à conectividade em escolas, gerenciados pelo Ministério da Educação e Ministério das Comunicações.
7. Inicialmente, foram feitas considerações oriundas de matéria jornalística, que indicavam a existência de editais para a aquisição de serviços de conectividade via satélite, com especificações que direcionariam a contratação, conforme transcrição:

(...) o site Teletime⁶ levantou exemplos de contratações com órgãos públicos nacionais, que abriram

editais para aquisição de serviços de conectividade via satélite, com uma exigência específica: a tecnologia deveria ser da Starlink. Segundo a matéria, a ‘operadora de Musk não conta com uma estrutura operacional no Brasil, apenas representantes comerciais. Mas isso não impede que empresas terceirizadas (credenciadas pela operadora) entrem nesses editais para fornecer o kit ao governo’ (...) (peça 4, p. 3)

8. Em seguida, foram apresentados argumentos específicos em relação à conectividade de escolas, em decorrência do processo de contratação para o Programa de Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), programa do Governo Federal, gerido pelo MCom, para oferecer serviços de acesso à internet, via conexão satelital, em âmbito nacional, com prioridade para regiões remotas e de fronteira.
9. Segundo o requerimento, o termo de referência divulgado no processo de consulta pública, o qual seria utilizado para a formulação do edital e posterior contratação, incluía exigências específicas de conectividade que ‘(...) inviabilizaria a participação da indústria satelital brasileira entregando o projeto inteiramente a Starlink (...)’ (peça 4, p. 5).
10. Além disso, o deputado ponderou que a Portaria 33, emitida pelo MEC em 7/8/2023, a qual define os critérios para a Política de Inovação Educação Conectada, destinada ao repasse de recursos financeiros para escolas públicas de educação básica no ano de 2023, parecia estabelecer parâmetros de conexão à internet que, sob a ótica da tecnologia satelital, aparentemente seriam atendíveis de forma exclusiva pela mencionada operadora de satélites.
11. Por fim, o requerimento apresentou a seguinte conclusão:

Nesse contexto, percebe-se a possibilidade da ocorrência de graves indícios de falhas na gestão e condução dessas licitações, o que têm gerado diversos questionamentos e dúvidas acerca de sua regularidade. (peça 4, p. 6-7)

Contexto adicional

12. Antes de proceder à análise, é essencial uma breve contextualização sobre a conectividade via satélite.
13. Os satélites possuem um amplo espectro de aplicações. Entre as principais estão: científicas, comunicação, navegação, observação da Terra e meteorológica.
14. A aplicação ou propósito de qualquer satélite de comunicação determinará vários fatores relacionados a sua tecnologia, incluindo sua altitude orbital, ou seja, sua distância em relação à Terra. Com base na órbita, os satélites de comunicação se enquadram em uma das quatro categorias: órbita geoestacionária (*geostationary Earth orbit*, GEO), órbita média (*medium Earth orbit*, MEO), órbita baixa (*low Earth orbit*, LEO) e órbita altamente elíptica (*highly elliptical orbit*, HEO). Sotoyo e Lima (2011) oferecem a seguinte definição para cada uma dessas categorias orbitais:

As órbitas podem ser classificadas em relação à forma como circulares e elípticas ou, em função da posição em relação a um observador na superfície terrestre, como geoestacionárias ou não-geoestacionárias.

A órbita geoestacionária é aquela situada a aproximadamente a 36.000 km da superfície da Terra no plano do Equador. Os satélites que ocupam posições orbitais nessa órbita são chamados satélites geoestacionários. Estes satélites giram em torno da Terra na mesma velocidade de sua rotação e dessa forma parecem estar imóveis se observados de qualquer ponto da superfície terrestre.

As órbitas LEO, MEO e HEO são órbitas não-geoestacionárias. As órbitas LEO são circulares, baixas, de altitude entre 700 km a 2.000 km, e usualmente orbitam no plano equatorial inclinado. As órbitas MEO são circulares e intermediárias, de altitude de 10.000 km. As órbitas HEO são elípticas e descrevem uma trajetória cuja altitude varia de 1.000 km (perigeo) e 39.000 km (apogeo).

SANTOYO, Renata Figueiredo; LIMA, Camila Dario Correia. *The Satellite Coordination Process and Licensing*. Law, State and Telecommunications Review, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 295–310,

2011. DOI: 10.26512/lstr.v3i1.21673. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/view/21673>. Acesso em: 17/7/2024.

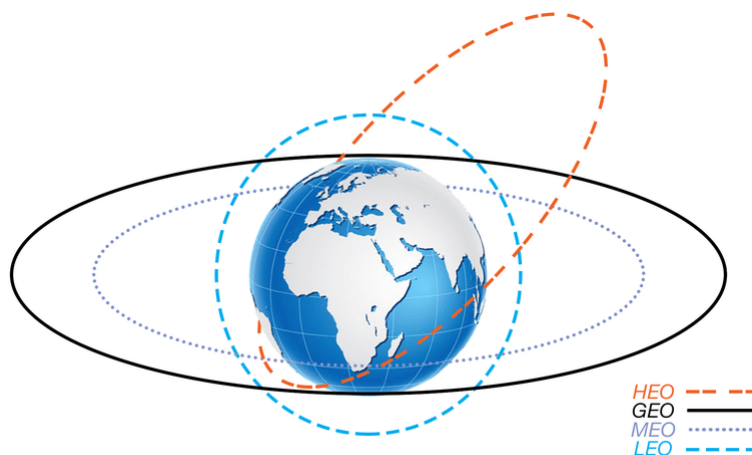


Figura 72- Tipo de satélites por altitude orbital. Fonte: A. Gaber, M. A. ElBahaay, A. Maher Mohamed, M. M. Zaki, A. Samir Abdo and N. AbdelBaki, '5G and Satellite Network Convergence: Survey for Opportunities, Challenges and Enabler Technologies,' 2020 2nd Novel Intelligent and Leading Emerging Science

15. No relatório desenvolvido pela assessoria técnica da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), intitulado: Tópicos sobre o futuro da exploração de satélites – Aspectos regulatórios e tecnológicos (peça 10), publicado em 2021, algumas diferenças entre os sistemas GEO e N GEO foram elencadas:

Os sistemas de comunicação baseados em constelações de satélites não-geoestacionários apresentam algumas vantagens em relação àqueles que utilizam satélites geoestacionários.

A primeira vantagem é a redução do tempo necessário para a fabricação de um artefato, uma vez que a linha de produção dos satélites N GEO tem a capacidade de produção em série dos satélites da constelação, enquanto cada satélite GEO é fabricado para atender um projeto específico.

Também podemos identificar a possibilidade de cobertura global como uma das vantagens. As constelações de satélites N GEO podem possuir satélites em diferentes planos orbitais, possibilitando a cobertura simultânea quase toda a superfície terrestre, enquanto um satélite GEO, apesar de ter cobertura sobre uma vasta região do globo, não possui visibilidade para outras regiões.

Outra vantagem dos sistemas N GEO de baixa órbita sobre os satélites GEO é a redução da latência, uma vez que os satélites se encontram em órbitas mais próximas da Terra, diminuindo significativamente o tempo necessário para que o sinal transmitido pelas estações terrenas seja recebido pelo satélite e retransmitido para outra estação terrena.

Entretanto, os sistemas de satélites N GEO possuem algumas desvantagens em relação aos satélites GEO.

Por se tratar de sistemas com um grande número de satélites, existe um risco mais acentuado de colisões entre satélites da mesma constelação ou de constelações diferentes. Além disso, o número de satélites nas constelações pode levar a dificuldades para coordenação das frequências com sistemas GEO e com outros sistemas de satélites N GEO.

Outra preocupação associada às grandes constelações de satélites N GEO é a geração de detritos espaciais em função do fim da vida útil operacional desses satélites. (peça 10, p. 11 e 12)

16. A latência, que mede o tempo necessário para um pacote de dados viajar de um ponto a outro, conforme destacado no relatório mencionado anteriormente, é frequentemente enfatizada nas comparações de desempenho, particularmente entre satélites GEO e LEO. No contexto da

conectividade, os satélites LEO se sobressaem por oferecerem latência significativamente menor em comparação aos GEO.

17. Ademais, aspectos como a latência, velocidade de download/upload, cobertura geográfica, estabilidade do sinal, entre outros, variam conforme o provedor e o tipo de satélite utilizado para fornecer conectividade.
18. Quanto aos aspectos regulatórios, em geral, a operação de satélites no Brasil está condicionada à obtenção de autorização da Anatel. O Regulamento Geral de Exploração de Satélites (Resolução 748, de 22/10/2021) delineia as condições gerais para a exploração de satélites, tanto nacionais quanto estrangeiros, sobre o território brasileiro. Por meio do direito de exploração, uma exploradora de satélites detém autorização para o uso de recursos de órbita e de radiofrequências, a telecomunicação via satélite e o provimento de capacidade satelital.
19. Para fins de concessão dos direitos para exploração de satélite, a Anatel adota a classificação dos satélites em GEO e N GEO, conforme definição do referido regulamento (Anexo, Título I, Capítulo II, art. 3º).

Art. 3º Para os fins deste Regulamento, além das definições constantes na legislação e regulamentação, aplicam-se as seguintes definições:

(...) XVIII - Satélite Geoestacionário: satélite geossíncrono de órbita circular localizado no plano do equador terrestre que permanece relativamente fixo em relação a um ponto específico da Terra;

XIX - Satélite Não Geoestacionário: satélite cujas características orbitais não o enquadrem como satélite geoestacionário; e, (...)

20. Adicionalmente, dentre aqueles com direito a exploração de satélites, a relação dos que estão em atividade comercial no Brasil (anexo I desta instrução), disponibilizada no sítio eletrônico da Anatel, revela que a predominância, 45 dos 52, ou seja, 86,5%, opera em sistemas geoestacionários.

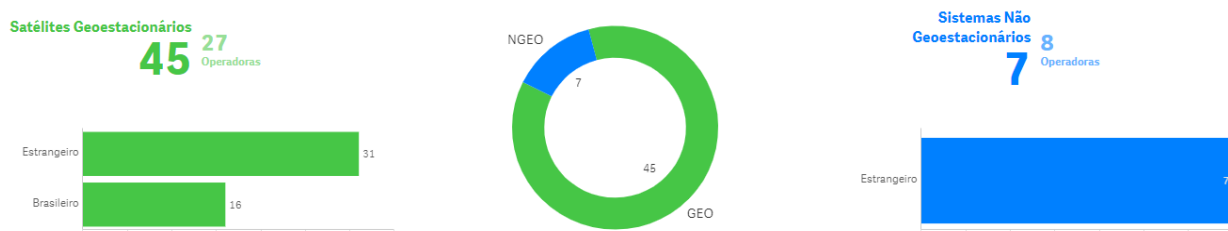


Figura 73- Painel compilado dos satélites em operação comercial no Brasil – Agência Nacional de Telecomunicações (Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/espectro-e-orbita/satelites-em-operacao-comercial-no-brasil>, acesso em: 19/7/2024)

21. No caso, a Space Exploration Holdings LLC, possui direito de exploração, no Brasil, dos sistemas de satélites não geoestacionários Starlink, uma constelação de satélites LEO, conferidos pela Anatel por intermédio do Ato 2174, de 7/2/2022 (DOU de 8/2/2022, seção 1, p. 5) e do Ato 1861, de 23/2/2023 (DOU de 24/2/2023, seção 1, p. 5).

Análise da solicitação

22. Para apuração dos indícios de irregularidades em contratações, conforme relatado no parágrafo 7, foi realizada uma pesquisa para identificar e analisar as contratações de serviços de internet via satélite realizadas por órgãos da administração pública federal, com foco em obter uma visão geral sobre as práticas adotadas, as modalidades de contratação utilizadas e os requisitos técnicos especificados.
23. Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa concentrou-se em duas principais fontes de dados públicos:
 - a) Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): Conforme estabelecido pelo art. 174 da Lei

14.133/2021, o PNCP é o sítio eletrônico oficial para a divulgação centralizada de atos relacionados a licitações e contratos administrativos. Este portal foi escolhido por sua abrangência e pela possibilidade de acessar editais, avisos de contratação, atas de registro de preço e contratos (Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>).

b) Portal de Compras do Governo Federal (Compras.Gov): Este portal oferece informações detalhadas sobre licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, além de suportar a realização de processos eletrônicos de aquisição (Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>).

24. A estratégia de pesquisa foi definida para capturar a maior quantidade possível de informações relevantes. Foram utilizados os termos ‘starlink’, ‘satelital’ e ‘satélite’ como palavras-chave nas buscas, e selecionados apenas processos relativos à conectividade de internet no âmbito federal. A pesquisa focou em processos concluídos e vigentes na data de realização das pesquisas, para garantir a atualidade e relevância dos dados coletados.
25. A seleção dos processos focou na administração pública direta, autárquica e fundacional da União, abrangidos pelo art. 1º da Lei 14.133/2021. No entanto, não foram examinados dados referentes a estados e municípios, assim como portais específicos de entidades da administração indireta que utilizam suas próprias plataformas para divulgar informações sobre contratações.
26. Os dados foram coletados manualmente dos portais mencionados, registrando informações como órgão contratante, objeto da contratação, valor, vigência, fornecedor, modalidade de contratação e requisitos técnicos especificados nos editais. A coleta de dados foi realizada entre os dias 1º/7/2024 e 11/7/2024, assegurando que apenas informações atualizadas fossem incluídas na análise.
27. As limitações da pesquisa realizada estão descritas no anexo II.
28. Em relação aos resultados obtidos na pesquisa (anexo III), a pesquisa pelo termo ‘starlink’, realizada no PNCP, retornou quatro avisos de contratação direta com resultados homologados. Destes, três foram efetuados pelo Comando da Marinha e um pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), todos sob o regime de dispensa de licitação, conforme o art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021, que permite contratações até o limite de R\$ 59.906,02, valor este ajustado pelo Decreto 11.871/2023.
29. Nas contratações mencionadas, foi especificado no objeto que a conexão via satélite deveria ser efetuada por meio da Starlink, o que, em tese, poderia caracterizar um direcionamento da contratação. Tal prática contraria o princípio da competitividade, conforme estabelecido no artigo 5º da Lei 14.133/2021. Portanto, torna-se necessário realizar uma análise para confirmar ou descartar a possibilidade de direcionamento. A conclusão definitiva sobre essa questão requer uma avaliação minuciosa das circunstâncias e das evidências presentes no processo de contratação.
30. Entretanto, a realização dessas contratações por meio de dispensa de licitação, devido ao valor envolvido, sinaliza a baixa materialidade desses processos. Ainda, quando se analisam os montantes dessas contratações em comparação com o orçamento anual dos órgãos envolvidos — aproximadamente R\$ 32 bilhões para o Comando da Marinha e R\$ 1 bilhão para a Funai — os valores totais das contratações, sendo pelo Comando da Marinha, de R\$ 91.091,46 (soma de três contratações de diferentes unidades administrativas – Uasg – do Comando da Marinha, valores individuais disponíveis no anexo II) e de R\$ 29.000,00 pela Funai, representam uma fração mínima do orçamento total: 0,000285% para o Comando da Marinha e 0,0029% para a Funai. Essa análise reforça a percepção de baixa materialidade, não apenas pelo valor absoluto, mas também pelo impacto financeiro relativo dentro do contexto orçamentário de cada entidade.
31. Embora a Solicitação do Congresso Nacional esteja submetida a um normativo específico, dada a baixa materialidade observada nas contratações, e com o intuito de focar os esforços de fiscalização em áreas de maior impacto financeiro e risco, sugere-se a aplicação, a essas aquisições, do tratamento previsto para processos e documentos da área de controle externo, conforme o art. 106, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014.

32. Portanto, considerando que essas contratações foram as únicas identificadas na pesquisa que especificaram no objeto, a exigência de conexão com a rede Starlink, sugere-se o envio das informações pertinentes a essas contratações para a análise dos controles internos das entidades envolvidas, com o objetivo de examinar a adequação dos requisitos técnicos às necessidades do contratante, promovendo assim eficiência e adequação nos procedimentos adotados.
33. As pesquisas realizadas com a utilização dos termos ‘satelital’ e ‘satélite’ (anexo IV) resultaram em um número significativo de contratações diretas e processos licitatórios, dos quais foram selecionados aqueles vigentes e homologados em âmbito federal.
34. O elevado número de contratações, juntamente com a diversidade de órgãos envolvidos, cada um com suas próprias exigências técnicas para alcançar seus objetivos específicos, torna a análise detalhada de cada contrato um desafio logístico e administrativo. A alocação de recursos consideráveis para uma avaliação detalhada, que poderia não gerar resultados proporcionais ao esforço investido, motivou a decisão de conduzir uma análise mais abrangente, concentrando-se em elementos considerados essenciais.
35. Entre os processos levantados na pesquisa, a maioria das contratações foi realizada por dispensa de licitação, com base no art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021. Já em relação aos processos licitatórios por pregão, foram baseados no art. 28, inciso I, da mesma lei e Decreto 10.024/2019.
36. Em alguns editais analisados, identificou-se a especificação de requisitos técnicos detalhados, tais como o tipo de conexão via satélite (em órbita baixa), as velocidades de download e upload, além do tempo de latência esperado.
37. Nos casos em que se especifica a necessidade de satélites em órbita baixa, existe a possibilidade de que tal requisito possa limitar indevidamente as opções de contratação.
38. Tal restrição se torna mais evidente ao observar que a quantidade de satélites não geoestacionários, como ilustrado na figura 2, é consideravelmente inferior à de satélites geoestacionários. Portanto, a limitação a satélites LEO pode reduzir a competitividade dos processos licitatórios, ao restringir as alternativas de fornecimento.
39. Adicionalmente, no contexto do mercado atual, a depender dos critérios técnicos especificados para as contratações, operadoras de satélites LEO e GEO possuem o potencial de prover velocidades de conexão e latências que podem atender às demandas do órgão contratante.
40. Portanto, é essencial que características como latência e velocidade de conexão, juntamente com outros critérios, estejam em consonância com os objetivos da contratação.
41. Isso porque, para algumas atividades com o uso da internet, faz-se necessário limites específicos, como, por exemplo, uma menor taxa de latência nas cirurgias remotas pela internet. Por outro lado, para outras atividades, como ver vídeos previamente gravados pela internet, a diferença da latência existente entre satélites LEO e GEO não impacta a realização da atividade.
42. Nesse contexto, a determinação da pertinência dos parâmetros técnicos especificados exige uma avaliação detalhada das atividades que serão realizadas utilizando a conexão de internet via satélite. Em outras palavras, a identificação de potenciais riscos à competitividade dos processos licitatórios só é viável após uma análise prévia que confirme se as necessidades de conectividade do contratante justificam os requisitos técnicos mínimos delineados no edital ou contrato.
43. Ainda, há o aspecto da cobertura satelital no território brasileiro, já que, a depender de características físicas, geográficas e climáticas, um ou outro tipo de satélite pode não fornecer o mesmo nível de qualidade do serviço de internet.
44. Não obstante essas dificuldades para analisar os casos concretos, cabe apontar que, de modo geral, a indevida limitação da competitividade é vedada pelo ordenamento jurídico.
45. Essa questão é de tal importância que o princípio da competitividade está expressamente listado entre os princípios da Lei 14.133/2021, conforme o art. 5º:

Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifo nosso)

46. O princípio da competitividade visa a assegurar que a Administração Pública obtenha as melhores condições possíveis, cumprindo uma das finalidades essenciais da licitação. Assim, medidas que comprometam a natureza competitiva do certame não são permitidas.
47. Nessa linha, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as qualificações técnica e econômica exigidas devem se limitar ao estritamente necessário para assegurar o cumprimento das obrigações:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

48. Ademais, a jurisprudência do TCU enfatiza que quaisquer especificações que possam restringir a competitividade devem ser solidamente justificadas por meio de estudos técnicos que comprovem sua indispensabilidade para satisfazer as exigências do órgão ou entidade contratante. Cita-se ilustrativamente o enunciado do Acórdão 1973/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Weder de Oliveira:

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.

49. A tese é corroborada pelo Acórdão 2407/2006-TCU-Plenário, sob a relatoria do Min. Benjamin Zymler:

(Enunciado): A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.

50. Portanto, a administração deve embasar tecnicamente quaisquer critérios que possam restringir a competitividade e evitar detalhamentos excessivos na descrição do objeto licitado, a fim de prevenir qualquer direcionamento indevido dos processos licitatórios.
51. Ressalta-se a importância de que a definição de especificações técnicas dos objetos a serem contratados seja efetuada nas etapas iniciais de planejamento dos procedimentos de contratação, conforme preconizado pelo artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;(...)

(...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

(...)

52. Dessa forma, os órgãos, ao planejarem contratações de conectividade de internet por satélite, devem limitar suas exigências aos requisitos técnicos indispensáveis para o cumprimento do objetivo pretendido. A medida tem por fim evitar a vinculação desnecessária a um fornecedor ou tecnologia específica, a partir de uma definição clara das necessidades que se pretende atender com a contratação.
53. Por fim, em relação às empresas contratadas, na pesquisa, não foram localizadas, nos sítios elencados, contratos diretos firmados entre a administração pública federal e a Space Exploration Holdings LLC ou sua subsidiária a Starlink Brazil Serviços de Internet Ltda. (CNPJ: 40.154.884/0001-53). Entretanto, acordos nas esferas estadual e municipal, e da administração indireta que utilizem sítios próprios para divulgação de seus processos licitatórios, e que não abordados nesta análise, podem existir.
54. Ademais, a ausência de contratos diretos observada não exclui a possibilidade de que algumas entidades federais tenham estabelecido conexões com a rede mencionada por intermédio de terceiros autorizados pela operadora de satélites, a exemplo do que ocorreu com os casos de contratação direta identificados na primeira parte da pesquisa, proporcionando a utilização dessa tecnologia para serviços específicos.
55. Contudo, a variedade e o volume de contratações, aliados aos requisitos técnicos específicos observados em alguns editais, evidenciam a complexidade e a singularidade das demandas por conectividade via satélite no setor público. Considerando a diversidade de órgãos e suas necessidades particulares, torna-se inviável estabelecer especificações uniformes, visto que cada entidade possui requisitos distintos para o uso dessa tecnologia.
56. Assim, espera-se, que, ao efetuar contratações para serviços de internet via satélite, os órgãos públicos limitem as exigências aos critérios técnicos imprescindíveis para a execução do serviço contratado. Essa abordagem assegura que as especificações técnicas se alinhem às necessidades concretas e que as contratações estabeleçam apenas requisitos fundamentais, prevenindo limitações à competitividade e evitando escolhas predeterminadas, conforme ordenamento jurídico.
57. No contexto das contratações conduzidas pelo Ministério das Comunicações, percebe-se que, apesar das apreensões quanto a um possível direcionamento na seleção da fornecedora de tecnologia satelital para o Gesac, discutidas nos parágrafos 8 e 9, tais preocupações não se confirmam.
58. Isso porque o MCom, após consulta pública realizada dos dias 18/9/2023 a 27/9/2023 (aviso de consulta pública 4/2023 – DOU publicado em: 18/9/2023, seção 3, p. 9), prescindiu do procedimento licitatório inicialmente previsto e procedeu à contratação da Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras, por meio de dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, inciso IX, da Lei 14.133/2021.
59. O extrato da avença (Contrato 170/2023), voltada à prestação de serviços de implantação, operação e manutenção de pontos de acesso gratuito à internet via conexão satelital em âmbito nacional, foi publicado no DOU (seção 3, p. 14) no dia 19 de dezembro de 2023, com vigência de 19/12/2023 a 19/12/2028 e valor total de R\$ 3.125.902.742,40.
60. Não obstante, com a formalização do contrato, identifica-se a possibilidade de que a Telebras possa recorrer à contratação de satélites da Starlink para implementar o Gesac.

61. Contudo, até o momento, tal possibilidade não se materializou, uma vez que a pesquisa dos registros de transparência no site da Telebras não revelou evidências de contratos celebrados com a empresa em questão. Adicionalmente, conforme reportagem do jornal Poder360, de 9/4/2024, a Telebras negou formalmente a existência de quaisquer contratos ou acordos com a mencionada operadora de satélites (disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/ministerios-negam-contratos-do-governo-com-empresa-de-musk/>, acesso em 17/5/2024).
62. Embora até o presente momento não se tenha observado a concretização de tais contratações pela estatal, a eventualidade de futuras ações nesse sentido permanece em aberto. Contribui para essa possibilidade o fato de que, em 7/5/2024, a Telebras iniciou processo de consulta pública para solicitar informações do mercado, visando a obter subsídios para a escolha da melhor solução de expansão da cobertura satelital, especialmente para as regiões Norte e Nordeste. Tal iniciativa pode levar à seleção de fornecedores ou à formação de parcerias estratégicas para atender às demandas de projetos da estatal, incluindo o Gesac. Considerando que a consulta ainda está em sua fase preliminar, entende-se que, por ora, não há riscos iminentes que justifiquem uma ação por parte deste Tribunal.
63. Caso se verifique um aumento na probabilidade de concretização dessa possibilidade, esta unidade técnica especializada em auditoria no setor de comunicações poderá autuar processo de fiscalização para apuração dos fatos.
64. Por fim, sobre os argumentos apresentados no parágrafo 10, de que a Portaria 33/2023, publicada pelo MEC, pudesse direcionar a conexão de escolas especificamente para a Starlink, compreende-se que, após a publicação da Resolução 2, de 22/2/2024, pelo Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Cenec), tais questões não são mais aplicáveis, pois a nova norma traz regramento específico para a conexão de escolas via satélite.
65. O referido comitê possui competência para ‘definir e publicizar parâmetros técnicos para contratação, gestão e manutenção dos serviços de fornecimento de energia elétrica e de acesso à internet’ para os estabelecimentos de ensino da rede pública da educação básica, nos termos do art. 6º, § 1º, inciso III, do Decreto 11.713, de 26/9/2023.
66. Conforme estipulado no art. 3º da referida resolução, ‘Na conexão à internet realizada via satélite, independente das características do estabelecimento de ensino, a velocidade mínima de download recomendada por estabelecimento é de 20 Mbps.’. Esta diretriz sugere uma delimitação apenas dos parâmetros mínimos de velocidade a serem observados, proporcionando, assim, que múltiplos fornecedores do mercado possam ser contratados.
67. Por fim, é importante mencionar que, quanto aos esforços de conectividade em escolas promovidos pela EACE, entidade criada a partir do leilão do 5G com o objetivo de impulsionar projetos de conectividade escolar, e que é gerida pelo Gape — grupo composto por representantes da Anatel, MCom, MEC, e das empresas vencedoras do leilão na faixa de 26 GHz —, a análise das atas de reunião e informações de transparência disponíveis no sítio eletrônico da entidade indicam que, até o momento, não houve contratação direta da Starlink para a conexão de internet via satélite nas escolas atendidas pela entidade.
68. Conforme registrado na ata da 27ª reunião ordinária do Gape (SEI/ANATEL - 11998502 - Registro de Reunião - peça 11, p. 9 -10), realizada em 17/5/2024, foi estabelecido que a conectividade via satélite para escolas, nos projetos aprovados pelo Gape, será implementada por meio do Gesac. Assim, a Telebras assumirá a incumbência de prover conexão via satélite a escolas situadas em regiões onde a instalação de fibra óptica não é viável. Logo, tal como referido previamente, embora exista a possibilidade de a referida estatal vir a contratar os serviços da Starlink para essa finalidade, até o presente momento, essa ação não foi efetivada.
69. Por conseguinte, verifica-se a ausência de indícios de irregularidades ou de riscos substanciais que demandem uma intervenção imediata do TCU no presente caso, uma vez que os pressupostos fáticos apresentados não foram confirmados.
70. Assim, embora a solicitação inicial fosse por uma auditoria para investigar possíveis

irregularidades na aplicação de recursos públicos e avaliar as políticas públicas do programa de conectividade de escolas, com foco no possível direcionamento para a contratação da empresa Starlink, constatou-se nas análises que: dentro do escopo da pesquisa realizada, apenas quatro contratações, de baixa materialidade, especificaram explicitamente a Starlink; não se identificaram contratos diretos com a Space Exploration Holdings LLC ou a Starlink Brasil Serviços de Internet Ltda. (CNPJ: 40.154.884/0001-53) nos portais analisados; o Ministério das Comunicações e o Gape selecionaram a Telebras para a execução de seus projetos relacionados à conectividade nas escolas; e a Resolução 2, de 22/2/2024, do Cenec, estabelece, como parâmetro para a conexão de internet via satélite nas escolas, a velocidade mínima de download de 20 Mbps, possibilitando a escolha entre múltiplos fornecedores.

71. Portanto, acredita-se que a apresentação deste conjunto de informações e análises satisfaz o propósito da solicitação do Congresso Nacional. No entanto, essa conclusão não elimina a possibilidade de futuras fiscalizações deste Tribunal, que poderão ser motivadas conforme os critérios de risco, impacto e materialidade relacionados a este tema.
72. Adicionalmente, propõe-se informar os controles internos da Funai e do Comando da Marinha sobre possíveis impropriedades identificadas nos processos licitatórios: na Fundação Nacional do Índio (Dispensa Eletrônica 90006/2024, da UASG 194009 - Coordenação Regional Roraima, Boa Vista/RR) e no Comando da Marinha (Dispensa Eletrônica 90002/2024, da UASG 784110 - Comando do Grupamento Naval do Norte - Belém/PA; Dispensa Eletrônica 9/2023, da UASG 789101 - Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste - Santos/SP; Dispensa Eletrônica 169/2023 da UASG 791609 - Porta Helicópteros Multipropósito 'Atlântico' - Rio de Janeiro/RJ). As questões em análise, relacionadas à escolha da Starlink para a conexão via satélite, sugerem um possível direcionamento contrário ao princípio da competitividade. O intuito é assegurar uma análise aprofundada para confirmar se os requisitos técnicos estão alinhados com as demandas dos contratantes.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

73. Tramita no Tribunal o TC 010.172/2024-6, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico SRP 1/2024, sob a responsabilidade do Comando Militar da Amazônia, com valor estimado de R\$ 5.178.001,92, para a contratação de serviço de acesso à internet via satélite em órbita baixa. A unidade técnica encarregada é Unidade de Auditoria Especializada em Contratações.
74. O processo em questão visa a avaliar, nesta contratação específica, possíveis irregularidades na fase de planejamento da licitação, bem como exigências que possam limitar a competitividade do certame. Atualmente, o processo está na etapa de oitiva prévia.
75. Cabe também informar sobre a existência do TC 008.035/2024-5, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia. Trata-se de Auditoria Operacional de conectividade nas escolas, para avaliar a efetividade, institucionalização e a articulação das intervenções federais cujos objetivos se relacionem à conectividade nas escolas públicas. Este processo está sob a responsabilidade desta unidade técnica.
76. Embora essa auditoria não tenha como foco aspectos de conformidade da aplicação dos recursos (e, logo, das contratações realizadas no âmbito das mencionadas intervenções), seus resultados visam a oferecer uma visão abrangente sobre a eficiência e efetividade das políticas públicas de conectividade nas escolas. Tal auditoria encontra-se em fase de planejamento, ainda sem emissão da portaria de execução e relatório.

CONCLUSÃO

77. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, autuada a partir do Ofício 14/2024/CFFC-P, de 18/4/2024, por meio do qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Joseildo Ramos, requer atuação do Tribunal de Contas da União: a fim de apurar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos públicos e de avaliar políticas públicas do programa de conectividade de escolas, que envolve o Ministério das

Comunicações, o Ministério da Educação, a Entidade Administradora da Conectividade de Escolas e o Grupo de Acompanhamento do Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas, em especial no que tenha relação com o possível direcionamento à contratação da empresa Starlink (peça 3).

78. A solicitação provém de aprovação, pela referida Comissão, do Requerimento 89/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Aureo Ribeiro.
79. Conforme relatado no parágrafo 7, foi realizada uma pesquisa para identificar e analisar as contratações de serviços de internet via satélite realizadas por órgãos e entidades abrangidos pelo art. 1º da Lei 14.133, com foco em obter uma visão geral sobre as práticas adotadas, as modalidades de contratação utilizadas e os requisitos técnicos especificados.
80. É relevante enfatizar que, como discutido nesta instrução, não se incluiu no escopo desse estudo a análise de possíveis indícios específicos de irregularidades ou riscos relacionados a cada uma das contratações em questão.
81. Constatou-se nas análises que: dentro do escopo da pesquisa realizada, apenas quatro contratações, de baixa materialidade, especificaram explicitamente a Starlink; não se identificaram contratos diretos com a Space Exploration Holdings LLC ou a Starlink Brazil Serviços de Internet Ltda. (CNPJ: 40.154.884/0001-53) nos portais analisados; o Ministério das Comunicações (MCom) e o Gape selecionaram a Telebras para a execução de seus projetos relacionados à conectividade nas escolas; e a Resolução 2, de 22/2/2024, do Cenec, estabelece como parâmetro para a conexão de internet via satélite nas escolas, a velocidade mínima de download de 20 Mbps, possibilitando a escolha entre múltiplos fornecedores.
82. Portanto, acredita-se que a apresentação deste conjunto de informações e análises satisfaz o propósito da solicitação do Congresso Nacional. No entanto, essa conclusão não elimina a possibilidade de futuras fiscalizações deste Tribunal, que poderão ser motivadas conforme os critérios de risco, impacto e materialidade relacionados a este tema.
83. Dessa forma, propõe-se ao Tribunal encaminhar ao Exmo. Sr. Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, o conjunto de informações e análises realizadas neste processo.
84. Ainda, propõe-se informar os controles internos da Funai e do Comando da Marinha sobre possíveis impropriedades identificadas nos processos licitatórios: na Fundação Nacional do Índio (Dispensa Eletrônica 90006/2024, da UASG 194009 - Coordenação Regional Roraima, Boa Vista/RR) e no Comando da Marinha (Dispensa Eletrônica 90002/2024, da UASG 784110 - Comando do Grupamento Naval do Norte - Belém/PA; Dispensa Eletrônica 9/2023, da UASG 789101 - Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste - Santos/SP; Dispensa Eletrônica 169/2023 da UASG 791609 - Porta Helicópteros Multipropósito 'Atlântico' - Rio de Janeiro/RJ). Essa revisão tem como finalidade avaliar a compatibilidade dos critérios técnicos com as necessidades específicas dessas entidades. A necessidade dessa avaliação surge da especificação da utilização da Starlink para a conexão via satélite, uma estipulação que pode indicar um direcionamento na escolha, potencialmente em desacordo com o princípio da competitividade, presente no art. 5º da Lei 14.133/2021.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 14/2024/CFFC-P, de 18/4/2024, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Joseildo Ramos, com base no Requerimento 89/2024-CFFC, de 12/4/2024, de autoria do Deputado Federal Aureo Ribeiro, propondo:
 - a) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, incisos IV e VII, da CF/1988, c/c art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do RI/TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;



- b) em resposta ao Ofício 14/2024/CFFC-P, referente ao Requerimento 89/2024-CFFC, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, encaminhar, ao Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, esta instrução, acompanhada da deliberação que vier a ser proferida;
- c) informar, com fundamento previsto no art. 106, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, aos controles internos da Funai e do Comando da Marinha sobre as possíveis impropriedades observadas nos processos licitatórios da Fundação Nacional do Índio (Dispensa Eletrônica 90006/2024, da UASG 194009 - Coordenação Regional Roraima, Boa Vista/RR) e do Comando da Marinha (Dispensa Eletrônica 90002/2024, da UASG 784110 - Comando do Grupamento Naval do Norte - Belém/PA; Dispensa Eletrônica 9/2023, da UASG 789101 - Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste - Santos/SP; Dispensa Eletrônica 169/2023 da UASG 791609 - Porta Helicópteros Multipropósito 'Atlântico' - Rio de Janeiro/RJ). Essas possíveis impropriedades, relacionadas à especificação da conexão com a rede Starlink, podem sugerir um direcionamento na seleção, o que estaria potencialmente em desacordo com o princípio da competitividade, conforme o art. 5º da Lei 14.133/2021.
- d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), decorrente do Requerimento 89/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Aureo Ribeiro, para que este Tribunal realize fiscalização *“a fim de apurar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos públicos e de avaliar políticas públicas do programa de conectividade de escolas, que envolve o Ministério das Comunicações (MCom), o Ministério da Educação (MEC), a Entidade Administradora da Conectividade de Escolas (EACE) e o Grupo de Acompanhamento do Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas (Gape), em especial no que tenha relação com o possível direcionamento à contratação da empresa Starlink”*.

- 2. A Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) iniciou sua análise esclarecendo que, em relação à órbita, os satélites de comunicação podem ser classificados em quatro categorias:
 - a) órbita geoestacionária (*geostationary Earth orbit*, GEO): situada a cerca de 36.000 km da superfície terrestre no plano de Equador; os satélites giram em torno da Terra na mesma velocidade de sua rotação e parecem estar imóveis se observados da superfície terrestre;
 - b) órbita baixa (*low Earth orbit*, LEO): não geoestacionária, de altitude entre 700 e 2.000 km, usualmente no plano equatorial inclinado;
 - c) órbita média (*medium Earth orbit*, MEO): não geoestacionária, circular e intermediária, com altitude de 10.000 km; e
 - d) órbita altamente elíptica (*highly elliptical orbit*, HEO): não geoestacionária, elíptica, com trajetória cuja altitude varia de 1.000 (perigeo) a 39.000 km (apogeo).
- 3. Com base em dados disponibilizados no site da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), ressalta que, entre os satélites em operação comercial no Brasil, 86,5% (45 entre 52) operam em sistemas geoestacionários, mas que os operados pela Starlink são do tipo não geoestacionário de órbita baixa (LEO).

4. Com o objetivo de obter uma visão geral sobre serviços de conexão internet por satélite contratados por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, a unidade técnica promoveu pesquisas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), empregando os termos “Starlink”, “satélite” e “satelital”.
5. A busca por “Starlink” detectou quatro ajustes, todos fundamentados no art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021 (dispensa de licitação para objetos de pequeno valor): três firmados pelo Comando da Marinha; um, pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). A AudComunicações advertiu que tal especificação, caso não justificada, poderia caracterizar direcionamento indevido da contratação.
6. Já as pesquisas a partir dos termos “satelital” e “satélite” retornaram maior quantidade de registros, atinentes a contratações realizadas tanto por dispensas de licitação quanto por pregões, elencadas no anexo IV da instrução da unidade técnica. Destacou-se que o elevado número de contratações – cada uma com suas próprias premissas técnicas – inviabilizou a avaliação individualizada dos ajustes, razão pela qual se optou por análise mais abrangente, concentrada em elementos considerados essenciais.
7. Especificamente quanto à órbita, tendo em conta a predominância de operadores servidos por satélites GEO, a unidade especializada observa que a exigência de satélites não geoestacionários em órbita baixa (LEO), como os da Starlink, poderia restringir indevidamente a competitividade, frisando que, no mercado atual, a depender dos critérios técnicos necessários, tanto satélites GEO como LEO podem prover serviços que atenderiam satisfatoriamente a diversas demandas.
8. Esse quadro evidencia a importância de as especificações do objeto serem adequadamente justificadas na fase preparatória da contratação, em coerência com as reais necessidades do demandante, de forma a evitar requisitos restritivos desnecessários que prejudiquem a competitividade e a economicidade. Tal aspecto, todavia, por distanciar-se do escopo desta SCN, não foi aqui avaliado, o que, certamente, não afasta a possibilidade de o Tribunal apreciá-lo no futuro, caso haja necessidade.
9. A unidade técnica, embora não tenha detectado contratos firmados por órgãos/entidades da Administração Pública federal diretamente com a detentora do direito de exploração da Starlink no Brasil (Space Exploration Holdings LLC, representada legalmente no País pela Starlink Brazil Holding Ltda., conforme o Ato 2174, de 7/2/2022, do Conselho Diretor da Anatel), verificou a existência de conexões Starlink contratadas por intermédio de outras empresas, justamente as relacionadas na “Tabela 1 – Resultado da pesquisa por ‘Starlink’ no PNCP” do Anexo III da instrução técnica (peça 12, p. 17).
10. Em complemento a esses dados, identifiquei, também com base em documentos publicados no PNCP e no site compras.gov.br, a existência de outras contratações de conexão Starlink, abaixo descritas:

Órgão	UF	Pregão/Dispensa	Valor homologado	Fornecedor
Banco da Amazônia (Uasg 179007)	AM	Pregão Eletrônico 90014/2024	R\$ 8.216.400,00	Pulsar Brasil Telecomunicações S/A
Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (Uasg 80002)	AM	Pregão Eletrônico 90009/2024 (SRP)	R\$ 6.050.440,00	Telespazio Brasil S/A
Comando Militar da Amazônia (Uasg 160016)	AM	Pregão Eletrônico 90001/2024 (SRP)	R\$ 1.844.160,00	Pulsar Brasil Telecomunicações S/A

Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (Uasg 70007)	CE	Pregão Eletrônico 90005/2024 (SRP)	R\$ 590.000,00	Telespazio Brasil S/A
15ª Brigada de Infantaria Mecanizada (Uasg 160209)	PR	Pregão Eletrônico 90012/2024 (SRP)	R\$ 375.150,00	Pulsar Brasil Telecomunicações S/A
Codevasf/AP (Uasg 1195019)	AP	Pregão Eletrônico 90003/2024 (SRP)	R\$ 90.000,00	Pulsar Brasil Telecomunicações S/A
Polícia Rodoviária Federal/RR (Uasg 200232)	RR	Dispensa Eletrônica 90001/2024	R\$ 48.695,29	Mayara R. Cardoso Ltda.
Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (Uasg 80003)	PA	Dispensa Eletrônica 16/2023	R\$ 39.600,00	Sencinet Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda.
Polícia Rodoviária Federal/AP (Uasg 200233)	AP	Dispensa Eletrônica 90001/2024	R\$ 33.600,00	Norte Telecom Ltda.
Polícia Rodoviária Federal/RO (Uasg 200131)	RO	Dispensa Eletrônica 90005/2024	R\$ 53.869,90	CSLV Comunicações Ltda.
Comando da 17ª Brigada de Infantaria de Selva (Uasg 160349)	RO	Dispensa Eletrônica 90053/2024	R\$ 34.228,80	CSLV Comunicações Ltda.
21ª Companhia de Engenharia de Construção (Uasg 160022)	AM	Dispensa Eletrônica 9/2023	R\$ 35.900,00	CSLV Comunicações Ltda.

11. Essa amostra, embora insuficiente para estimar a quantidade de contratos e o volume de recursos alocados em serviços providos pela Starlink, indica se tratar de tecnologia requisitada com alguma frequência, principalmente por órgãos/entidades localizados na Região Norte do Brasil, possivelmente em razão de limitações na oferta do serviço. Contudo, não há, entre as unidades contratantes listadas acima, alguma delas cujas atribuições pareçam ter pertinência com o programa de conectividade de escolas, cerne desta solicitação.
12. Quanto ao suposto direcionamento à Starlink, a AudComunicações apontou que o Ministério das Comunicações, após promover consulta pública, decidiu pela contratação da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), por dispensa de licitação (art. 75, inciso IX, da Lei 14.133/2021), para prestação de serviços de implantação, operação e manutenção de pontos de acesso gratuito à internet via conexão satelital em âmbito nacional, na esfera do Programa de Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).
13. Ainda, de acordo com a Ata da 27ª Reunião Ordinária do Grupo de Acompanhamento do Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas (Gape), de 17/5/2024, a conectividade via satélite para escolas será implementada por meio do Gesac, assumindo a Telebras a incumbência de prover o serviço a instituições situadas em regiões em que a instalação de fibra óptica não seja viável.
14. No aspecto normativo, o art. 3º da Resolução 2 do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Cenec), de 22/2/2024, estabelece que, “na conexão à internet realizada via satélite, independente das características do estabelecimento de ensino, a velocidade mínima de download recomendada por estabelecimento é de 20 Mbps”, regra que, conforme aponta a unidade técnica especializada, “sugere uma delimitação apenas dos parâmetros mínimos de velocidade a serem observados, proporcionando, assim, que múltiplos fornecedores do mercado possam ser contratados”.
15. Por fim, entendo dispensável a proposta de informar aos controles internos da Funai e da Marinha que a indicação de conexão Starlink, contida em dispensas de licitação por eles realizadas, poderia caracterizar direcionamento indevido da contratação. Embora a indicação de



marca seja, em regra, indesejável em contratações promovidas pela Administração, existem situações que a autorizam, excepcionalidade a ser justificada na fase preparatória da contratação. No entanto, os estudos preliminares dos ajustes em questão não foram analisados nestes autos, o que impede concluir-se, de antemão, pela inadequação da especificação. Além disso, observo que a exigência não elimina completamente a competitividade, pois, conforme demonstra a tabela apresentada no parágrafo 10 deste voto, há diferentes empresas habilitadas a comercializar os serviços da Starlink, o que, em tese, permite a disputa entre eventuais interessadas.

16. Ante a ausência de indícios de irregularidades e de riscos substanciais a demandar a imediata intervenção desta Corte, em sintonia com o proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, entendo que o envio ao solicitante das informações aqui levantadas é suficiente para o atendimento integral da presente SCN.

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 25 de setembro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2012/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.135/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional em que se postula a realização de fiscalização para apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos e avaliar políticas públicas do programa de conectividade de escolas, em especial quanto a eventual direcionamento à contratação da empresa Starlink,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como da instrução técnica constante da peça 12;

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. arquivar o processo.



10. Ata nº 39/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2012-39/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 038.491/2018-4

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Pedreiras.

Recorrente: Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).

Responsáveis: Marcus Henrique Bezerra Pereira (826.587.903-25);
Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).

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

Representação legal: Grace Kelly Lima de Farias (9.674/OAB-MA), representando Paulo Rogerio de Medeiros Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS PELA AUDITORIA DO DENASUS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DOCUMENTOS NOVOS INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. IMPOSSIBILIDADE DE USO DOS RECURSOS DO SUS PARA PAGAMENTO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS DESVINCULADOS DA FINALIDADE DOS REPASSES. DOCUMENTOS COM COMPETÊNCIA DISTINTA DA DAS DESPESAS QUE PRETENDEM COMPROVAR. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO



Em exame, recurso de revisão interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva (peças 170-174) contra o Acórdão 6.627/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

2. Transcrevo o exame realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 184), que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peça 185) e do Ministério Público de Contas (peça 186):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva, Secretário Municipal de Saúde de Pedreiras – MA entre 19/11/2014 e 10/8/2015, contra o Acórdão 6627/2021 – TCU – 1ª Câmara (peça 101), rel. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

- 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor dos Srs. Paulo Rogério de Medeiros Silva, Secretário Municipal de Saúde de Pedreiras – MA entre 19/11/2014 e 10/8/2015, Marcus Henrique Bezerra Pereira, Secretário Municipal de Saúde de Pedreiras/MA entre 31/1/2014 e 18/11/2014, e Alexandre de Sousa Oliveira, coordenador do Fundo Municipal de Saúde entre 3/4/2013 e 13/5/2016, em razão de não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao município de Pedreiras – MA nos exercícios de 2014 e 2015,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, em:

9.1 excluir da relação processual o Sr. Alexandre de Sousa Oliveira (CPF 014.348.793-05);

9.2 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Rogério de Medeiros Silva (CPF 398.140.923-04);

9.3 rejeitar, em parte, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcus Henrique Bezerra Pereira (CPF 826.587.903-25);

9.4 julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Rogério de Medeiros Silva (CPF 398.140.923-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
12/12/2014	4.000,00
18/12/2014	18.674,36
14/01/2015	6.000,00
27/01/2015	1.984,08
13/02/2015	2.500,00
13/02/2015	2.000,00
31/03/2015	6.000,00
07/05/2015	6.000,00
20/05/2015	6.000,00
10/06/2015	6.000,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
23/07/2015	8.000,00

9.5 julgar irregulares as contas do Sr. Marcus Henrique Bezerra Pereira (CPF 826.587.903-25), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
24/07/2014	1.100,00
29/07/2014	1.100,00
13/08/2014	1.100,00
09/10/2014	62.591,84
21/10/2014	3.189,00
03/11/2014	1.459,00
06/11/2014	5.000,00
11/11/2014	1.400,00
11/11/2014	1.330,00
13/11/2014	4.000,00
14/11/2014	5.056,57

9.6 aplicar individualmente ao Sr. Paulo Rogério de Medeiros Silva (CPF 398.140.923-04) e ao Sr. Marcus Henrique Bezerra Pereira (CPF 826.587.903-25) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 8.500,00 (oito mil e quinhentos reais) e R\$ 11.500,00 (onze mil e quinhentos reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, 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 deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7 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;

9.8 encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º, in fine, do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.9 dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e aos responsáveis

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor dos seguintes gestores do Município de Pedreiras/MA: Paulo Rogério de Medeiros Silva, secretário de saúde entre 19/11/2014 e 10/8/2015; Marcus Henrique Bezerra Pereira, secretário de Saúde entre 31/1/2014 e 18/11/2014; e Alexandre de Sousa Oliveira, coordenador do Fundo Municipal de Saúde entre 3/4/2013 e 13/5/2016.

- 2.1. O motivo foi a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao município nos exercícios de 2014 e 2015, tendo em vista a falta da



documentação comprobatória das despesas, conforme constatado por auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) junto ao ente recebedor (peça 2, p. 1-60).

- 2.2. A auditoria foi realizada entre 14/9/2015 e 26/2/2016 com o objetivo de avaliar as ações de saúde prestadas na Atenção Básica e na Assistência Farmacêutica Básica e abrangeu o período de julho de 2014 a julho de 2015. De acordo com o relatório de auditoria de 13/5/2016, irregularidades nas licitações e na aplicação dos recursos foram a causa de um débito de R\$ 189.723,80, de responsabilidade dos já citados gestores Paulo Rogério, Marcus Henrique e Alexandre de Sousa (peças 2, p. 3-4 e 48-58, e 71, p. 1-2).
- 2.3. A TCE foi instaurada em 13/12/2017 (peça 71, p. 1) e enviada para a CGU, a qual concordou com as conclusões do tomador de contas mediante relatório de 11/9/2018 (peça 72, p. 1-3). Em seguida, foram emitidos, entre setembro e outubro de 2018, o certificado de auditoria, o parecer do dirigente do controle interno e o pronunciamento ministerial (peças 73, 74 e 75).
- 2.4. No TCU, o processo foi autuado em 28/10/2018, dando início à fase externa da TCE. Em instrução de 13/12/2018 (peça 76), entendeu-se que a responsabilidade pelo débito de R\$ 189.723,80 cabia apenas a Marcus Henrique e a Paulo Rogério, dividido em R\$ 122.565,36 e R\$ 67.158,44, respectivamente, de acordo com o período de gestão de cada um à frente da secretária de saúde.
- 2.5. Quanto a Alexandre de Sousa, então coordenador do Fundo Municipal de Saúde, como ordenador de despesas, foi proposta sua exclusão do rol de responsáveis. No seu caso, considerou-se que os documentos juntados aos autos mostravam sua assinatura como atestante de realização de pagamentos, mas as ordens de pagamento e as autorizações de empenho sempre eram dadas pelo secretário de saúde (peças 76, p. 4, e 4, p. 1-65).
- 2.6. A proposta obteve a adesão dos dirigentes da unidade e os dois responsáveis foram citados por não apresentarem os documentos comprobatórios das despesas realizadas com os recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde (MS) à Secretaria Municipal de Saúde de Pedreiras/MA (peças 76, p. 4-6, e 77-78).
- 2.7. Efetivadas as comunicações, a defesa dos dois gestores foi analisada em instrução de 13/12/2018 (peça 96). Quanto ao Paulo Rogério de Medeiros Silva, entendeu-se que ele não conseguiu comprovar a regular liquidação das despesas impugnadas, mantendo-se o débito quantificado na instrução anterior, de R\$ 67.158,44. Referente ao Marcus Henrique, verificou-se que ele colacionou documentos para comprovar a regularidade de parte do débito, reduzindo-o para 87.326,41 (peça 96, p. 8, 16 e 18).
- 2.8. Por esses valores, foi proposta a condenação dos responsáveis em débito, além de aplicação de multa proporcional e irregularidade nas contas. A matriz de responsabilização encontra-se anexa à instrução. A proposta obteve a adesão dos dirigentes da unidade, do representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e do Relator do processo (peça 96, p. 17-20, 97-99 e 102).
- 2.9. Em seguida, foi prolatado o acórdão recorrido em sessão de 20/4/2021, reproduzido no item 1 desta instrução. Em 28/7/2021, Paulo Rogério de Medeiros Silva interpôs recurso de reconsideração contra a decisão condenatória tendo sido julgado improcedente pelo Acórdão 3636/2022 – TCU – 1ª Câmara em 05/07/2022, Rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 148). Naquele momento, analisou-se a prescrição, tendo sido concluído pela não ocorrência seja da prescrição punitiva seja da ressarcitória (peça 145, p. 4).
- 2.10. Neste momento, Paulo Rogério de Medeiros Silva interpõe recurso de revisão (peças 170-174).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 176), ratificado à peça 181 pelo Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva, sem efeitos suspensivos, com base nos arts. 32, inciso III e 35, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, c/c art. 288, inciso III, do RI/TCU.

EXAME TÉCNICO



4. Delimitação do recurso

- 4.1. Constitui objeto do recurso verificar se é possível a redução do valor do débito e da multa conforme requer o recorrente.

MÉRITO

Débito calculado a maior

Argumentos

- 4.2. O recorrente argumenta que os documentos novos juntados aos autos são capazes de demonstrar a adequação das despesas realizadas e afastar a multa aplicada (peça 170).
- 4.3. Ato contínuo, anexa aos autos os seguintes documentos [documentos já constantes dos autos]:
- a) Ofício 49517/2022-TCU/Seproc (peça 171) [peça 167];
 - b) cópia do termo de convênio para concessão de empréstimo consignado (peça 172, p. 1-8);
 - c) extratos bancários (peça 172, p. 9-10) [peça 5, p. 14-15];
 - d) resumo contábil da folha de pagamento (peça 172, p. 11-28); e
 - e) tomada de preços 20/2015, para contratação de empresa para assessoria contábil (peça 172, p. 29-50, peças 173-174).
- 4.4. Além disso, afirma que se percebe da documentação anexada que parte dos débitos imputados ao recorrente se refere a folha de pagamentos (valores destacados no total de R\$ 18.674,36), além daquelas decorrentes de contratos (peça 170, p. 3).
- 4.5. Requer seja analisado seu recurso de revisão a fim de afastar sua condenação em débito e em multa. Alternativamente requer a redução do valor da multa (peça 170, p. 4).

Análise

- 4.6. Não assiste razão ao recorrente. Explica-se.
- 4.7. Inicialmente cumpre informar anuir aos termos da decisão recorrida, não havendo mácula em seus posicionamentos, tendo sido garantido o devido processo legal.
- 4.8. Nota-se que o recorrente atuou com culpa (negligência, imperícia, imprudência) no sentido de que não zelou por parte dos recursos geridos no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, na condição de Secretário-Municipal de Saúde, o que configura erro grosseiro passível de condenação em pena de multa.
- 4.9. Ressalte-se que prestar contas, com a devida e correta comprovação da boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos públicos federais, por força do parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Acórdão 2439/2010, do Plenário (Min. Rel. Augusto Sherman e Acórdão 2297/2017 – 2ª Câmara, Min. Rel. André de Carvalho).
- 4.10. Por conseguinte, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade. Nesse sentido, cumpre ao gestor afastar a presunção de dano ao erário, não o fazendo este se torna débito a ser ressarcido aos cofres públicos.
- 4.11. O recorrente foi citado pela ausência de comprovação de despesas com recursos repassados pelo FNS para ações da Atenção Básica e da Assistência Farmacêutica Básica no período de julho de 2014 a julho de 2015 (peça 103, p. 3).
- 4.12. O indigitado aportou aos autos em sede de alegações de defesa diversos documentos que a seu ver comprovariam as despesas realizadas. No entanto, estes não foram suficientes para afastar o dano erário pelos motivos destacados a seguir, com os quais se anui plenamente (relatório da

decisão recorrida, peça 103, p. 9):

26. Por fim, verifica-se que os documentos juntados pelo defendente se limitam a notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes bancários e notas fiscais com referências a valores e credores por meio dos quais se efetuou pagamento. Ocorre que nenhum elemento que comprove a regular liquidação dessas despesas foi identificado nos autos, a exemplo de contrato, procedimento licitatório ou atesto de recebimento de bens ou execução de serviços adquiridos por intermédio dos referidos pagamentos. Desse modo, não há elementos suficientes para se estabelecer nexo causal entre os repasses de recursos federais e as despesas supostamente efetuadas, por completa ausência de comprovação de que os serviços pagos foram, de fato, prestados.

27. Ressalta-se, ainda, a impossibilidade de que recursos repassados no âmbito do SUS sejam utilizados para pagamento de serviços de assessoria contábil, nos termos do art. 4º da Lei Complementar 141/2012, do art. 6º da Portaria 204/GM, de 29/1/2007, então vigente, e conforme assentado na Decisão 600/2000-TCU-Plenário (rel. Ministro Humberto Souto). Caso houvesse comprovação de efetiva liquidação dessas despesas, configurar-se-ia desvio de finalidade na aplicação dos recursos federais repassados, que só poderiam financiar ações e serviços de saúde. Como não há sequer atesto da prestação desses serviços, afasta-se essa possibilidade, devendo-se manter a caracterização como despesa não comprovada.

28. Conclui-se que a documentação apresentada pelo defendente é insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde durante seu período de gestão à frente da Secretaria Municipal de Saúde de Pedreiras – MA, ou afastar as irregularidades apontadas pela auditoria do Denasus, o que impõe a rejeição de suas alegações de defesa.

4.13. Neste momento recursal, o recorrente aporta aos autos documentos para justificar dois valores cobrados a título de débito, são eles: R\$ 18.674,36, retirados da conta em 18/12/2014 e R\$ 6.000,00 referentes a serviços contábeis pagos em 10/06/2015. Em sede de alegações de defesa, o recorrente já havia colacionado aos autos os seguintes documentos referentes a essas despesas (informações extraídas do relatório da decisão recorrida, peça 103, p. 4-7, grifos acrescidos):

20.4. nota de empenho n. 143, datada de 1/7/2014, referente ao recolhimento das consignações em folha de pagamento dos agentes comunitários de saúde no mês de julho/2014, no valor bruto de R\$ 18.674,36, cujo credor é a Caixa Econômica Federal (peça 89, p. 12);

20.5. comprovante de transferência do valor de R\$ 18.674,36, em 18/12/2014, da conta 'FM DE SAUDE DE PEDREIRAS' para a conta 'PM PEDREIRAS CONSIGNACAO' (peça 89, p. 13);

(...)

20.28. folha de pagamento de prestação de serviços dos profissionais de nível superior bioquímicos e enfermeiros das UBS no mês de outubro/2014 (peça 89, p. 39);

20.29. ordem de pagamento n. 02699, datada de 10/6/2015, referente à prestação de serviços contábeis, no valor líquido de R\$ 6.000,00, cujo credor é I. R. de Lima – ME (peça 89, p. 41);

20.30. comprovante de transferência do valor de R\$ 6.000,00, em 10/6/2015, da conta 'FM DE SAUDE DE PEDREIRAS' para a conta 'I R DE LIMA' (peça 89, p. 42);

20.31. nota de empenho n. 114006, datada de 14/1/2015, referente à prestação de serviços contábeis, no valor bruto de R\$ 72.000,00, cujo credor é I. R. de Lima – ME (peça 89, p. 43);

20.32. nota de liquidação n. 1, datada de 5/6/2015, referente à primeira parcela da prestação de serviços contábeis, no valor de R\$ 6.000,00, cujo credor é I. R. de Lima – ME (peça 89, p. 44);

20.33. autorização datada de 8/6/2015, do secretário municipal de saúde, Sr. Paulo Rogério de Medeiros Silva ao departamento de contabilidade/finanças, para que fosse realizado o pagamento do valor de R\$ 6.000,00 a I. R. de Lima – ME, referente à prestação de serviços de assessoria em controle interno e contábil, conforme contrato n. 031ª/2015 e Tomada de Preço n. 020/2014, no



mês de janeiro/2015 (peça 89, p. 45);

20.34. nota fiscal de serviços eletrônica n. 63, emitida em 5/6/2015, sendo prestador de serviço I. R. de Lima – ME, referente à primeira parcela da prestação de serviços contábeis, no valor de R\$ 6.000,00 (peça 89, p. 46);

- 4.14. Neste momento recursal revisional, o recorrente aporta aos autos a Tomada de Preços 20/2015 para contratação de empresa para assessoria contábil (peça 172, p. 29-50, peças 173-174) e folha de pagamento de competência 07/2014 para comprovar os valores dos empréstimos consignados transferidos para a CEF.
- 4.15. Como bem colocou a decisão recorrida, o débito referente às despesas com serviços de contabilidade não pode ser sanado mesmo que se apresentasse a liquidação da despesa na medida em que os recursos federais repassados provêm do FNS, o que impõe apenas o financiamento de ações e serviços de saúde. Ademais, o recorrente não apresenta atesto da prestação desses serviços, mas apenas o processo de contratação, devendo-se manter a caracterização como despesa não comprovada. Ressalta-se que o processo de contratação menciona como fonte de recurso dotação do FNS (peça 172, p. 39). Cumpria ao Secretário de Saúde estar ciente que os recursos do FNS por ele geridos não poderiam ser aplicados em despesas de serviços contábeis, ou seja, em despesas que não eram em ações e serviços de saúde, estancando, assim, pagamentos irregulares à conta do FNS.
- 4.16. No caso do pagamento de valores em consignação dos servidores (peça 172, p. 11), tem-se que o recorrente apresentou documento de competência 07/2014. No entanto, o pagamento cobrado a título de débito ocorreu em 18/12/2014, ou seja, em competência distinta. Nesse sentido, a folha de pagamento apresentada pelo recorrente neste momento não é suficiente para afastar parcela do débito.
- 4.17. Dessa forma, verifica-se que a documentação ora trazida aos autos não socorre o recorrente a fim de afastar o débito a ele cominado. Nesse sentido, também não há fundamento para o pedido de redução da pena de multa, devendo esta ser mantida em sua totalidade.

CONCLUSÃO

5. Da análise do recurso apresentado, conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso de revisão para manter a decisão recorrida em seus exatos termos diante da ausência de comprovação de parte das despesas realizadas no âmbito FNS, o que impõe a manutenção do débito e da multa aplicada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva contra o Acórdão 6627/2021 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, III da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 288, III do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva contra o Acórdão 6.627/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, prolatado no âmbito de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao município de Pedreiras/MA, nos exercícios de 2014 e 2015, para ações da Atenção Básica e da Assistência Farmacêutica Básica.

1. A TCE foi instaurada a partir de auditoria promovida pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) junto ao ente recebedor, mediante a qual se constataram irregularidades nas licitações e na aplicação dos recursos geridos por Paulo Silva, na qualidade de secretário de saúde de Pedreiras/MA no período de 19/11/2014 a 10/8/2015 (peça 2, p. 1-60). Em virtude da falta da documentação comprobatória das despesas impugnadas no período de sua gestão (no total de R\$ 67.158,44, a valores históricos), o acórdão condenatório julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o em débito e multa.

2. Irresignado, Paulo Silva interpôs recurso de reconsideração, julgado improcedente pelo Acórdão 3.636/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 148). Em seguida, apresentou o presente recurso de revisão, pugnando pelo afastamento da condenação e, subsidiariamente, pela redução do valor do débito e da multa a partir de documentos alegadamente novos, que comprovariam despesas impugnadas de serviços de contabilidade e de folha salarial (peça 170).

3. Na análise do mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe negar provimento ao recurso, porquanto os documentos indicados – que já constavam em parte nos autos – referem-se a despesas de competências distintas ou que não consistiam em ações e serviços de saúde (peça 184); a proposta da unidade técnica contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 186).

4. Feito esse breve resumo, passo ao exame da matéria.

5. Ratifico o juízo inicial de admissibilidade do recurso, nos termos do exame à peça 176 e do despacho à peça 181.

6. Preliminarmente, analiso eventual ocorrência de prescrição, pois o conhecimento do presente recurso de revisão demanda que esta Corte de Contas se manifeste sobre o tema por se tratar de matéria de ordem pública.

7. De acordo com o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, considera-se como marco inicial da prescrição quinquenal a data do conhecimento da irregularidade, qual seja, a da conclusão do relatório de auditoria realizada pelo Denasus (peça 2), 13/5/2016.

8. A partir daí ocorreram diversos marcos interruptivos descritos no art. 5º do normativo, entre os quais destaco:

Marco interruptivo	Data	Peça
Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU)	11/9/2018	2
Instauração da tomada de contas especial	28/10/2018	71
Instrução preliminar	13/12/2018	76
Instrução de análise das alegações de defesa	9/10/2019	96
Decisão condenatória	20/4/2021	101
Instrução do recurso de reconsideração	25/3/2022	145
Decisão do recurso de reconsideração	5/7/2022	148
Instrução do recurso de revisão	17/1/2024	184

9. Portanto, como não houve transcurso de mais de cinco anos entre o marco inicial e o primeiro marco interruptivo, nem lapso de tempo superior a três anos entre os demais eventos que interrompem o prazo prescricional, não há que se falar em prescrição quinquenal e intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva.

10. No mérito, acolho a proposta da AudRecursos e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir dispostas.

11. No caso, o recorrente fundamenta seu apelo na “*superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida*”, conforme o inciso III, art. 35 da Lei 8.443/1992. No entanto, o recurso traz documentos que já se encontram nos autos ou que não possuem a aludida eficácia probatória, isto é, incapazes de alterar a decisão recorrida.

12. Conforme cotejo realizado pela unidade instrutiva, os extratos bancários acostados à peça 172, páginas 9 e 10, equivalem àqueles constantes da peça 5, páginas 14 e 15.



13. Os demais documentos – relativos ao termo de convênio para concessão de empréstimo consignado (peça 172, p. 1-8), ao resumo contábil da folha de pagamento (peça 172, p. 11-28) e à Tomada de Preços 20/2015 para contratação de empresa de assessoria contábil (peça 172, p. 29-50, peças 173-174) – não são aptos a comprovar a regular aplicação dos valores repassados, nos termos prescritos pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e pelo art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

14. Isso porque os documentos juntados por Paulo Rogério de Medeiros Silva se referem à movimentação financeira dos recursos, sem evidenciar a execução física, pela apresentação de atestes dos serviços ou qualquer outro meio eficaz de prova de sua efetiva prestação. Desse modo, não há elementos suficientes para se estabelecer nexo causal entre os repasses dos recursos federais e as despesas supostamente efetuadas, por completa ausência de comprovação de que os serviços pagos foram, de fato, prestados.

15. Ainda que restasse comprovada sua aplicação, reitero que serviços contábeis não se enquadram como ações e serviços públicos de saúde, consoante o art. 4º, inciso II, da Lei Complementar 141/2012, não sendo permitido o uso de recursos do SUS para seu pagamento, como já havia sido consignado no voto que fundamenta a decisão condenatória (peça 102, p. 2):

“Convém ressaltar, no tocante à documentação apresentada pelo Sr. Paulo Rogério de Medeiros Silva, a impossibilidade de que recursos repassados no âmbito do SUS sejam utilizados para pagamento de serviços de assessoria contábil, nos termos do art. 4º da Lei Complementar 141/2012, do art. 6º da Portaria 204/GM, de 29/1/2007, então vigente, e conforme assentado na Decisão 600/2000-TCU-Plenário (Relator Ministro Humberto Souto). Caso houvesse comprovação de efetiva liquidação dessas despesas, configurar-se-ia desvio de finalidade na aplicação dos recursos federais repassados, que só poderiam financiar ações e serviços de saúde. Como não há sequer atesto da prestação desses serviços, afasta-se essa possibilidade, devendo-se manter a caracterização como despesa não comprovada.”

16. Efetivamente, os precedentes desta Corte são no sentido de que a aplicação de recursos do SUS em despesas não relacionadas com suas ações e serviços configura descumprimento das normas aplicáveis, sujeitando os infratores a julgamento pela irregularidade das contas e a pagamento de multa (Acórdão 7.145/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 4.872/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho).

17. Na situação destes autos, o responsável nem sequer apresenta evidências que demonstrem a relação dos serviços contábeis com as ações de atenção básica e assistência farmacêutica básica, ou com a gestão do recorrente como secretário municipal, razão por que os documentos supostamente novos não o socorrem quanto a esse ponto.

18. Por outro lado, a documentação atinente às folhas de pagamento refere-se a setembro de 2014 (peça 172, p. 11-28), competência distinta e anterior à das despesas no valor de R\$ 18.674,36, que se pretendem comprovar e cujo dispêndio ocorreu em 18/12/2014; assim, não se prestam a evidenciar sua adequada liquidação.

19. Por conseguinte, a nova documentação apresentada pelo recorrente mostra-se insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde durante seu período de gestão à frente da Secretaria Municipal de Saúde de Pedreiras/MA, conforme o art. 9º, *caput* e inciso III, da Lei 8.080/1990, ou para afastar as irregularidades apontadas pela auditoria do Denasus.

Ante o exposto, acompanhando os pareceres uniformes emitidos nos autos, nego provimento ao recurso de revisão e voto no sentido de que se aprove a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS



Relator

ACÓRDÃO Nº 2013/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 038.491/2018-4
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
- 3.1. Responsáveis: Marcus Henrique Bezerra Pereira (826.587.903-25); Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).
- 3.2. Recorrente: Paulo Rogério de Medeiros Silva (398.140.923-04).
4. Órgão/Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Pedreiras.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Grace Kelly Lima de Farias (9.674/OAB-MA), representando Paulo Rogério de Medeiros Silva.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Paulo Rogério de Medeiros Silva contra o Acórdão 6.627/2021-TCU-1ª Câmara,

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

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

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente, aos demais responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2013-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 IV – Plenário



TC 000.050/2022-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Aparecida de Goiânia/GO.

Responsáveis: Paulo Rassi (CPF 014.336.521-53), Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo (CPF 946.632.971-53) e Joice Aires dos Santos (CPF 955.769.911-68).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR E APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SUS, ANTE IRREGULARIDADES CONSTATADAS EM AUDITORIA DO DENASUS. CITAÇÃO DOS EX-SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E DA EX-DIRETORA DE GESTÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. REVELIA DE DUAS RESPONSÁVEIS E ALEGAÇÕES DO OUTRO INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES IMPUTADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO DE UMA DAS RESPONSÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a anuência dos seus dirigentes e do representante do Ministério Público (Peças 72-75):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Saúde - MS.

HISTÓRICO

2. Em 19/5/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1230/2021.

3. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - MS à Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), conforme consignado em relatório (peça 4).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo



de Saúde de Aparecida de Goiânia, evidenciado nas constatações 493044, 493048 do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, Parecer n.º 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer n.º 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 43), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 13.519.618,51, imputando-se a responsabilidade a Paulo Rassi, Secretário Municipal de Saúde, no período de 25/5/2011 a 20/1/2015, na condição de ordenador de despesas, a Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo, Secretária Municipal de Saúde, no período de 21/1/2015 a 31/12/2016, na condição de ordenadora de despesas, e a Joice Aires dos Santos, Diretora de Gestão do Fundo Municipal de Saúde, no período de 13/11/2013 a 19/5/2016, na condição de dirigente.

7. Em 4/8/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 46), 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 47 e 48).

8. Em 3/1/2022, o ministro responsável pela área 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 49).

9. Na instrução inicial (peça 53), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

10. **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde de Aparecida de Goiânia, evidenciado nas constatações 493044, 493048 do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, Parecer n.º 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer n.º 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021.

11. 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, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41.

12. Normas infringidas: Lei 4.320/64, artigos 60 a 64; Decreto - Lei 200 de 25/02/1967; Decreto n.º 93.872 de 23/12/86, artigos 66, 139, 145 e 148; Constituição Federal de 1988, artigo 70; Lei 8.443/1992, artigo 8º; Lei n.º 8.429/1992, artigo 10, inciso IX; Decreto 7.507, de 27/06/2011, § 1º, artigo 2º; IN/TCU/71 de 28/11/2012; DN/TCU n.º. 155/2016;.

13. Débitos relacionados ao responsável Paulo Rassi:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2013	376.310,31
9/1/2013	200.000,00
24/1/2013	13.323,97
24/1/2013	20.750,77
6/2/2013	381.996,01
13/2/2013	120.000,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
22/2/2013	49.583,35
22/2/2013	100.000,00
22/2/2013	30.675,63
13/3/2013	84.501,80
1/4/2013	12.625,50
1/4/2013	80.180,00
1/4/2013	164.024,00
1/4/2013	83.595,00
2/4/2013	80.180,00
2/4/2013	12.625,50
2/4/2013	164.024,00
2/4/2013	83.595,00
9/4/2013	170.000,00
15/4/2013	179.550,00
17/4/2013	70.000,00
17/4/2013	170.000,00
22/4/2013	54.900,00
22/4/2013	61.000,00
2/5/2013	170.000,00
7/5/2013	52.386,00
7/5/2013	39.600,00
7/5/2013	15.568,32
7/5/2013	34.160,77
7/5/2013	31.290,00
7/5/2013	18.060,00
7/5/2013	26.129,71
7/5/2013	34.860,60
7/5/2013	21.216,75
7/5/2013	57.187,20
7/5/2013	97.600,00
7/5/2013	76.189,10
10/5/2013	170.000,00
12/7/2013	42.050,00
15/7/2013	170.000,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2013	421.592,07
13/8/2013	16.700,96
14/8/2013	170.000,00
22/8/2013	25.018,12
13/9/2013	170.000,00
25/9/2013	14.554,62
8/10/2013	49.583,35
15/10/2013	170.000,00
17/10/2013	218.253,00
23/10/2013	100.587,39
23/10/2013	100.440,00
23/10/2013	45.000,00
5/11/2013	81.445,00
5/11/2013	411.560,54
13/11/2013	170.000,00
26/11/2013	36.318,39
27/12/2013	170.000,00
30/12/2013	170.000,00
5/2/2014	417.743,00
17/2/2014	175.674,68
16/7/2014	46.846,50
16/7/2014	2.244,00
16/7/2014	41.748,00
16/7/2014	69.450,00
16/7/2014	151.060,00
16/7/2014	41.953,90
16/7/2014	38.418,14
16/7/2014	2.082,76
12/8/2014	259.454,02
12/8/2014	162.721,98
12/8/2014	32.188,94
12/8/2014	188.000,00
12/8/2014	167.663,78
12/8/2014	26.904,60

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/9/2014	52.740,00
18/9/2014	39.324,80
18/9/2014	51.533,00
18/9/2014	139.376,50
18/9/2014	52.990,00
18/9/2014	54.170,00
18/9/2014	43.130,20
18/9/2014	8.400,00
18/9/2014	54.029,00
18/9/2014	51.270,00
18/9/2014	51.439,00
1/10/2014	400.000,00
1/10/2014	33.360,00
1/10/2014	395.393,04
1/10/2014	23.800,00
2/10/2014	23.800,00
2/10/2014	33.360,00
5/1/2015	244.109,18
5/1/2015	220.000,00
7/1/2015	462.165,48

14. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

15. **Responsável:** Paulo Rassi.

16. **Conduta:** não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, não comprovou as despesas referentes às transferências bancárias realizadas, no período de 2013 a 2015, com recursos do bloco da Atenção da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; repassados pelo FNS/MS, tendo em vista que não apresentou os documentos comprobatórios de despesas (notas de empenho, notas de liquidação, notas fiscais devidamente atestadas e ordens de pagamento), evidenciado nas constatações 493044, do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, conforme Parecer nº 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer nº 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021.

17. **Nexo de causalidade:** A não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

18. **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, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos



fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

19. Débitos relacionados às responsáveis Joice Aires dos Santos e Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
10/9/2015	287.592,53
5/10/2015	105.287,98
8/10/2015	251.632,53
20/10/2015	385.259,14
29/10/2015	148.957,23
12/11/2015	178.537,53
16/11/2015	188.579,32
11/3/2016	498.523,89
11/3/2016	357.921,15
11/3/2016	497.989,98

20. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

21. **Responsável:** Joice Aires dos Santos.

22. **Conduta:** não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia realizou transferências irregulares de recursos do bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar para a empresa VAPT-VUPT Eireli sem a devida comprovação do serviço prestado à Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia/GO, bem como as referidas transferências foram identificadas com o nome do Laboratório de Imunologia de Transplantes de Goiás Ltda. evidenciado nas constatações 493048, do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, conforme Parecer nº 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer nº 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021.

23. Nexa de causalidade: A não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexa causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

24. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

25. **Responsável:** Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo.

26. **Conduta:** não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo Fundo Municipal de Saúde de APARECIDA DE GOIANIA, realizou transferências irregulares de recursos do bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar para a empresa VAPT-VUPT Eireli sem a devida comprovação do serviço prestado à Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia/GO, bem como as referidas transferências foram identificadas com o nome do



Laboratório de Imunologia de Transplantes de Goiás Ltda. evidenciado nas constatações 493048, do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, conforme Parecer n.º 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer n.º 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021.

27. Nexó de causalidade: A não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexó causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

28. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

29. Encaminhamento: citação.

30. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 54), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:

f) Paulo Rassi - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29672/2023 – Sproc (peça 60)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **26/7/2023** (peça 61)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57).

Fim do prazo para a defesa: 10/8/2023

g) Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29683/2023 – Sproc (peça 59)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **12/8/2023** (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 56).

Fim do prazo para a defesa: 27/8/2023

h) Joice Aires dos Santos - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29684/2023 – Sproc (peça 58)

Data da Expedição: 25/7/2023

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 62)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 55).

Comunicação: Ofício 46830/2023 – Sproc (peça 66)

Data da Expedição: 29/9/2023

Data da Ciência: **não houve** (Endereço insuficiente) (peça 67)



Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 65).

Comunicação: Edital 1197/2023 – Seproc (peça 69)

Data da Publicação: 21/11/2023 (peça 70)

Fim do prazo para a defesa: 6/12/2023

31. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 71), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

32. Transcorrido o prazo regimental, as responsáveis Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos permaneceram silentes, devendo ser consideradas reveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o responsável Paulo Rassi apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

33. 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 11/3/2016, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

1.2. Paulo Rassi, por meio do ofício acostado à peça 13, recebido em 14/8/2020, conforme AR (peça 14).

1.3. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo, por meio do ofício acostado à peça 15, recebido em 12/8/2020, conforme AR (peça 16).

1.4. Joice Aires dos Santos, por meio do edital acostado à peça 11, publicado em 18/11/2020.

Valor de Constituição da TCE

34. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 16.443.270,25, 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.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

35. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

36. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

37. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

38. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (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) 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.

39. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos 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.

40. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.

41. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/6/2018, data de conclusão do relatório de auditoria 17496, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, Denasus (peça 4).

42. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	3/04/2019	Parecer 11/2019 (peça 5)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	14/8/2020	Notificação do responsável Paulo Rassi para apresentação de justificativas (peças 13 e 14)	Art. 5º inc. I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	12/8/2020	Notificação da responsável Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo para apresentação de justificativas (peças 15 e 16)	Art. 5º inc. I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	18/11/2020	Notificação via edital da responsável Joice Aires dos Santos para apresentação de justificativas (peça 11, p.8)	Art. 5º inc. I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	7/4/2021	Parecer 8/2021 (peça 6)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente



6	19/5/2021	Instauração da TCE (peça 1)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	22/6/2021	Relatório completo do tomador de contas (peça 43)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
8	3/8/2021	Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 46)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
9	21/6/2021	Instrução de Citação (peça 53)	Art. 5º inc. II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

43. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

44. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

45. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Paulo Rassi	002.419/2022-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) COORDENACAO GERAL DE MATERIAL E PATRIMONIO - MINISTÉRIO DA SAÚDE) em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Contrato de repasse 1.005.838-85/2013, firmado com o/a MINISTÉRIO DA SAÚDE, Siafi/Siconv 785839, função null, que teve como objeto CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE (nº da TCE no sistema: 2093/2020)"] 016.938/2010-0 [RA, encerrado, "AUDITORIA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOIÂNIA/GO"]
Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo	002.419/2022-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) COORDENACAO GERAL DE MATERIAL E PATRIMONIO - MINISTÉRIO DA SAÚDE) em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Contrato de repasse 1.005.838-85/2013, firmado com o/a MINISTÉRIO DA SAÚDE, Siafi/Siconv 785839, função null, que teve como objeto CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE (nº da TCE no sistema: 2093/2020)"]

46. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

47. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:



Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

- I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;
 - II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;
 - III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado
- (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

- I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;
- II - servidor designado;
- III - carta registrada, com aviso de recebimento;
- IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

- I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;
- II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;
- III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

48. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

49. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.



(Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

50. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia das responsáveis Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos

51. No caso vertente, a citação de cada uma das responsáveis (Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima).

52. Em relação à responsável Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo, a notificação se deu em endereço constante da base de dados da Receita Federal (peça 56). A entrega do ofício citatório ficou comprovada (peças 59 e 64).

53. Quanto à responsável Joice Aires dos Santos, devido ao insucesso de realizar a citação em endereço constante na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 55), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE – peça 65) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peças 69 e 70).

54. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar as responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

55. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

56. Ao não apresentar sua defesa, as responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

57. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da



verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações das responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

58. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36) **não** elidem as irregularidades apontadas.

59. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das responsáveis, 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. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

60. Dessa forma, as responsáveis Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-as ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Alegações de defesa do responsável Paulo Rassi

61. O responsável Paulo Rassi apresentou defesa, à peça 63. Há uma cópia dessa manifestação consignada à peça 68 dos autos.

62. Em apertada síntese, o responsável solicita o recebimento das alegações de defesa. Na sequência, alega o decurso de mais de 10 anos como impeditivo de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, invocando o princípio da verdade material.

63. Alega também que a documentação que deveria comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais não era de sua responsabilidade, mas estava na posse do município de Aparecida de Goiânia. Que, apesar de ser ordenador de despesa, não era ele o agente público responsável por todas as etapas de processamento e pagamento das despesas, e muito menos o responsável pela guarda e conservação do acervo de documentação do Órgão. Se apoia, para esse argumento, no princípio da Administração da segregação de funções e na doutrina a respeito.

64. Explica, como supedâneo de sua defesa, que o princípio da legalidade determina que nenhuma competência estatal, nenhuma prerrogativa ou atribuições dos agentes públicos, exista e seja válida sem prévia norma jurídica. E dessa forma, a responsabilidade do secretário consistia apenas em ordenar empenhos e pagamentos de despesas.

65. Assevera que lei municipal de Aparecida de Goiânia prevê que a atribuição de manter os controles necessários à execução orçamentária do Fundo, referente a empenhos, liquidação e pagamentos das despesas e aos recebimentos das receitas do Fundo é de coordenador do fundo, que, no dizer do responsável, não se confunde com o ordenador de despesa, qual seja o secretário municipal de saúde. Tal atividade, prossegue na defesa, não foi delegada, mas instituída em lei.

66. Discorre sobre o instituto do erro grosseiro e da sua tendência de equiparação à culpa grave, ou seja, do comportamento que tem, como efeito, grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, para dizer que não se afeiçoa razoável exigir que o Secretário de Saúde se debruce pessoalmente na análise individual de cada uma das centenas de processo de pagamento a ele submetidos mensalmente, para dali extrair se todas as etapas da execução da despesa foram observadas, sobretudo quando a própria lei determina ao Coordenador do Fundo.

67. Comenta, por fim que existiria uma empresa de auditoria independente com trabalho



concluído que pode trazer um conjunto de documentos e informações novas, que eventualmente serão capazes de afastar a irregularidade ora imputada ao responsável.

68. Conclui suas alegações de defesa solicitando a desconstituição da imputação de débito ao responsável, para as irregularidades apuradas na gestão 2013-2015, que seja oficiado ao Município de Aparecida de Goiânia, para que faça juntar aos autos, cópia integral da Auditoria independente contratada pelo Município, para avaliar as contas de gestão nos períodos de 2013 a 2015, bem como para que faça juntar aos autos, cópia integral dos processos de prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, nos períodos de 2013, 2014 e 2015.

Análise

69. O responsável alega que não tinha a responsabilidade pela guarda e conservação da documentação referente à despesa pública executada com recursos do SUS. Que tal responsabilidade era de um suposto coordenador do fundo.

70. Esta Corte de Contas tem firmado entendimento (Acórdãos 1997/2016-Plenário – rel. Ministro Raimundo Carreiro; 2211/2016-1ª Câmara - rel. Ministro Augusto Sherman; 4988/2018-1ª Câmara - rel. Ministro Vital do Rêgo; 2952/2018-Plenário - rel. Ministro Bruno Dantas; e Acórdão 12168/2019-1ª Câmara – rel. Ministro Marcos Bemquerer) no sentido de que, na ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de irregularidades na aplicação de recursos do SUS, a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair unicamente sobre o secretário municipal de saúde, em face do disposto no art. 9º, inc. III, da Lei 8.080/1990, que assim dispõe:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

71. Ainda, o entendimento constante do enunciado a seguir, extraído da jurisprudência selecionada do TCU, pressupõe que, além do secretário de saúde, a imputação de responsabilidade deve incidir sobre aqueles que de fato contribuíram para a irregularidade, seja por omissão, quando o comando legal lhe obrigava a agir, seja por ato comissivo, que, mesmo não lhe tendo sido atribuída prerrogativa explicitamente na lei, atuou de forma decisiva para o cometimento dos atos, quando lhe era possível impedir que o fato inquinado fosse concluído.

Acórdão 3895/2018-Primeira Câmara

ENUNCIADO

Tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito (desfalques, desvios, malversações, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) na utilização de recursos do SUS transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de ressarcir o erário, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, e não ao Fundo Municipal de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 e no art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990, e considerando ainda que o art. 27 da LC 141/2012 refere-se, exclusivamente, aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade (grifo acrescido).

72. Dessa forma, ainda que exista tal lei municipal que defina responsabilidades no âmbito da Administração do Fundo municipal de saúde, esta não poderia suplantiar lei federal, que prevê a responsabilidade do secretário de saúde municipal, no âmbito da gestão dos recursos dos SUS.

73. Ademais, é de responsabilidade do gestor a fiscalização de atos praticados por



subordinados hierárquicos. Nesse sentido, a "culpa in vigilando", que se refere à responsabilidade atribuída a uma autoridade que falha em supervisionar adequadamente a execução de uma tarefa que foi delegada a um terceiro, pode ocorrer quando a autoridade delegante não acompanha, controla ou fiscaliza adequadamente a execução dos atos de seus subordinados.

74. Dessa forma, não se pode acatar, nesse ponto, as alegações de defesa do responsável.

75. Outro ponto abordado pela defesa é a existência de documentos novos que seriam obtidos junto ao município de Aparecida de Goiânia que teriam o condão de elidir a responsabilidade do responsável.

76. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

77. Isso significa que, em suas alegações de defesa, o responsável deve apresentar todos os elementos de prova de que dispõe, inclusive testemunhos pessoais, desde que sejam reduzidos a termo, em forma documental.

78. A jurisprudência do TCU também entende que a produção de provas de forma documental não viola o princípio da ampla defesa. As garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa não são absolutas e se perfazem na forma e nos limites estabelecidos nas normas processuais aplicáveis.

79. Além disso, o TCU entende que cabe ao responsável o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais. Portanto, a parte interessada tem a responsabilidade de produzir e juntar as provas necessárias para demonstrar o seu direito.

80. Dessa forma, não se pode aceitar como evidências meras declarações de existências delas, até mesmo porque cabe ao responsável apresentá-las, como bem define a jurisprudência, e não esta Corte de Contas ser impelida a se empenhar em angariar tais provas, como requer, sem razão, o responsável.

81. Assim, não se pode acatar, nesse ponto, as alegações de defesa do responsável.

82. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

83. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Paulo Rassi, 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 o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

84. Cumpre 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.

85. Acerca da jurisprudência que vem se firmado 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).

86. 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).

87. No caso em tela, a irregularidade de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável 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

88. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que as responsáveis Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instadas a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Paulo Rassi, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele 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.

89. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada (itens 16 a 25).

90. 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.

91. 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 52.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

s) considerar revéis as responsáveis Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

t) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Paulo Rassi;

u) julgar irregulares, nos termos dos 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, as contas dos responsáveis Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos, 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 Fundo Nacional de Saúde - MS, 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 Paulo Rassi (CPF: 014.336.521-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2013	376.310,31
9/1/2013	200.000,00
24/1/2013	13.323,97
24/1/2013	20.750,77
6/2/2013	381.996,01
13/2/2013	120.000,00
22/2/2013	49.583,35
22/2/2013	100.000,00
22/2/2013	30.675,63
13/3/2013	84.501,80
1/4/2013	12.625,50
1/4/2013	80.180,00
1/4/2013	164.024,00
1/4/2013	83.595,00
2/4/2013	80.180,00
2/4/2013	12.625,50
2/4/2013	164.024,00
2/4/2013	83.595,00
9/4/2013	170.000,00
15/4/2013	179.550,00
17/4/2013	70.000,00
17/4/2013	170.000,00
22/4/2013	54.900,00
22/4/2013	61.000,00
2/5/2013	170.000,00
7/5/2013	52.386,00
7/5/2013	39.600,00
7/5/2013	15.568,32
7/5/2013	34.160,77



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/5/2013	31.290,00
7/5/2013	18.060,00
7/5/2013	26.129,71
7/5/2013	34.860,60
7/5/2013	21.216,75
7/5/2013	57.187,20
7/5/2013	97.600,00
7/5/2013	76.189,10
10/5/2013	170.000,00
12/7/2013	42.050,00
15/7/2013	170.000,00
5/8/2013	421.592,07
13/8/2013	16.700,96
14/8/2013	170.000,00
22/8/2013	25.018,12
13/9/2013	170.000,00
25/9/2013	14.554,62
8/10/2013	49.583,35
15/10/2013	170.000,00
17/10/2013	218.253,00
23/10/2013	100.587,39
23/10/2013	100.440,00
23/10/2013	45.000,00
5/11/2013	81.445,00
5/11/2013	411.560,54
13/11/2013	170.000,00
26/11/2013	36.318,39
27/12/2013	170.000,00
30/12/2013	170.000,00
5/2/2014	417.743,00
17/2/2014	175.674,68
16/7/2014	46.846,50
16/7/2014	2.244,00
16/7/2014	41.748,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/7/2014	69.450,00
16/7/2014	151.060,00
16/7/2014	41.953,90
16/7/2014	38.418,14
16/7/2014	2.082,76
12/8/2014	259.454,02
12/8/2014	162.721,98
12/8/2014	32.188,94
12/8/2014	188.000,00
12/8/2014	167.663,78
12/8/2014	26.904,60
18/9/2014	52.740,00
18/9/2014	39.324,80
18/9/2014	51.533,00
18/9/2014	139.376,50
18/9/2014	52.990,00
18/9/2014	54.170,00
18/9/2014	43.130,20
18/9/2014	8.400,00
18/9/2014	54.029,00
18/9/2014	51.270,00
18/9/2014	51.439,00
1/10/2014	400.000,00
1/10/2014	33.360,00
1/10/2014	395.393,04
1/10/2014	23.800,00
2/10/2014	23.800,00
2/10/2014	33.360,00
5/1/2015	244.109,18
5/1/2015	220.000,00
7/1/2015	462.165,48

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/4/2024: R\$ 20.378.501,53.

Débitos relacionados à responsável Joice Aires dos Santos (CPF: 955.769.911-68) em solidariedade com Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



10/9/2015	287.592,53
5/10/2015	105.287,98
8/10/2015	251.632,53
20/10/2015	385.259,14
29/10/2015	148.957,23
12/11/2015	178.537,53
16/11/2015	188.579,32
11/3/2016	498.523,89
11/3/2016	357.921,15
11/3/2016	497.989,98

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/4/2024: R\$ 4.905.276,32.

v) aplicar individualmente aos responsáveis Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos, 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;

w) 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;

x) 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 da(s) dívida(s) 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; ;

y) informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Fundo Nacional de Saúde - MS 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;

z) informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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, pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS repassados ao município de Aparecida de Goiânia/GO, na modalidade fundo a fundo, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, ante a constatação de irregularidades pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus.

2. O relatório do Denasus (peça 4, p. 19) apontou débito de R\$ 13.519.618,51 decorrente de:

a) transferências bancárias sem a apresentação dos documentos que comprovem as despesas (Constatação 493044); e

b) transferências para a empresa TRANSPORTES E CONSTRUÇÃO VAPT-VUPT EIRELI - EPP, sem que tenha prestado qualquer serviço para a Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Aparecida de Goiânia/GO e, ainda, utilizando-se indevidamente o nome do Laboratório de Imunologia e Transplantes de Goiás Ltda como se este fosse o credor do valor pago (Constatação 493048).

3. O órgão repassador dos recursos responsabilizou os ex-secretários municipais de saúde, Sr. Paulo Rassi (exercício 25/5/2011 a 20/1/2015) e Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo (exercício 21/1/2015 a 31/12/2016), essa em solidariedade com a ex-diretora de gestão do Fundo Municipal de Saúde, Sra. Joice Aires dos Santos (exercício 13/11/2013 a 19/5/2016).

4. No âmbito desta Corte, a unidade técnica promoveu a citação dos responsáveis pela “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde de Aparecida de Goiânia, evidenciado nas constatações 493044, 493048 do Relatório de Auditoria do Denasus n.º 17496, Parecer n.º 318/2020-NUFTR/SE/MS e Parecer n.º 8/SAES/NUJUR/SAES/MS/2021”.

5. Diante da rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Rassi e da revelia das Sras. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos, a AudTCE propõe julgar suas contas irregulares, condenar o ex-secretário pelo débito de R\$ 10.619.337,23, em razão da não apresentação da documentação comprobatória das despesas realizadas no período de 2013 a 2015, e as demais responsáveis solidariamente pela quantia de R\$ 2.900.281,28, em decorrência das transferências irregulares para empresa que não prestou serviços à SMS, aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 72).

6. O Ministério Público, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com a proposta (peça 75).

7. Anuo também ao encaminhamento oferecido pela unidade técnica, de modo que adoto sua análise como parte das razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

8. De início, registro a não ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, consoante demonstrado na instrução reproduzida no relatório precedente.

9. O Sr. **Paulo Rassi** compareceu aos autos e apresentou defesa (peças 63 e 68), alegando, em síntese, que:

a) a documentação comprobatória das despesas não era de sua posse e responsabilidade, pois a partir de sua exoneração do cargo de Secretário Municipal de Saúde, em 2015, todo conjunto documental permaneceu na guarda do município de Aparecida de Goiânia, e a auditoria somente foi deflagrada em março de 2017;

b) observados os princípios da segregação de funções e da legalidade, apesar de ser ordenador das despesas de execução do SUS, não era o agente público responsável por todas as etapas de processamento e pagamento das despesas, e muito menos pela guarda e conservação do acervo de documentação do órgão;

c) de acordo com a Lei Municipal de Aparecida de Goiânia 1.031/1991, a responsabilidade do secretário consistia apenas em ordenar empenhos e pagamentos de despesas;

d) referida lei prevê que é atribuição do coordenador do Fundo manter os controles necessários à execução orçamentária, referente a empenhos, liquidação e pagamentos das despesas e aos recebimentos das receitas;

e) não configura erro grosseiro do secretário ordenar os pagamentos, sem que antes tenha pessoalmente se debruçado sobre cada uma das centenas de processos do órgão e verificado um a um se estavam todos empenhados e liquidados, já que a verificação da formalidade de todas as etapas de execução da despesa é uma competência legalmente atribuída ao coordenador do Fundo;

f) não existem elementos que atribuam culpabilidade, com conduta reprovável em moldes a materializar erro grosseiro, nas ordens de pagamento determinadas pelo secretário; e

g) trabalho realizado por empresa de auditoria independente no município pode trazer um conjunto de documentos e informações novas, que eventualmente serão capazes de afastar a irregularidade ora imputada ao responsável.

10. Ao final, requer a desconstituição da imputação de débito, bem como que seja oficiado o município para que faça juntar aos autos cópia integral da auditoria independente contratada e cópia integral dos processos de prestação de contas de gestão do Fundo Municipal de Saúde, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, nos períodos de 2013, 2014 e 2015.

11. A AudTCE consignou as seguintes análises (peça 72):

a) esta Corte de Contas tem firmado entendimento no sentido de que, na ausência de evidências de que o prefeito municipal tenha participado de irregularidades na aplicação de recursos do SUS, a responsabilidade pelas ocorrências apuradas deve recair sobre o secretário municipal de saúde, em face do disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, segundo o qual a direção do SUS, no âmbito dos municípios, é exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;

b) ainda que exista lei municipal que defina responsabilidades no âmbito da administração do Fundo Municipal de Saúde, esta não poderia suplantiar lei federal, que prevê a responsabilidade do secretário de saúde municipal, no âmbito da gestão dos recursos do SUS;

c) é de responsabilidade do gestor a fiscalização de atos praticados por subordinados hierárquicos, considerando a "culpa in vigilando"; e

d) o TCU entende que cabe ao responsável o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais e, portanto, a parte interessada tem a responsabilidade de produzir e juntar as provas necessárias para demonstrar o seu direito.

12. Ressaltou a unidade técnica que “a irregularidade de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável 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)”.

13. De fato, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Rassi não são suficientes para elidir a irregularidade imputada, de forma que devem ser rejeitadas.

14. Não procedem os argumentos relacionados à segregação de funções e a inexistência de dever legal de verificar o devido empenho e liquidação da despesa, como também a pretensão

de atribuir a responsabilidade pela gestão dos recursos exclusivamente ao coordenador do Fundo Municipal de Saúde.

15. Pertinente esclarecer que os diversos precedentes deste Tribunal mencionados pelo responsável acerca da segregação de funções não o favorecem. Por certo que referido princípio deve ser perseguido na Administração Pública e, em razão disso, não se esperava que o ex-secretário participasse diretamente de todas as fases da execução da despesa, mas sim que ordenasse pagamentos apenas após a confirmação da regularidade e legalidade dos dispêndios, amparado em documentação comprobatória.
16. Nesse sentido, não se fundamenta a afirmação de que a Lei Municipal de Aparecida de Goiânia 1.031/1991 “determina ser de competência do Secretário, apenas ordenar os pagamentos, e não fiscalizar se todos os estágios de realização da despesa pública, a saber empenho e liquidação, foram formalmente observados”. Ora, não se revela plausível supor, como pretende o responsável, que a realização de qualquer pagamento possa ocorrer sem a verificação das etapas anteriores, sob a alegação de que atentaria contra os princípios da legalidade e da segregação de funções.
17. O Sr. Paulo Rassi atraiu para si a responsabilidade ao considerar “razoável crer, que ao determinar o pagamento de uma despesa, o Secretário, ciente das competências de controle determinadas por lei, ante o mecanismo de segregação de funções, acredite somente serem efetivamente pagos, aqueles cujos procedimentos legais foram observados”, confiando na verificação da conformidade realizada pelo coordenador do fundo.
18. Como visto, a gestão do SUS na esfera municipal é competência do secretário municipal de saúde, conforme disposto no art. 9º, caput e III, da Lei 8.080/1990, não se admitindo eximir sua responsabilidade com amparo na eventual atribuição de funções de controle ao coordenador do fundo pela legislação municipal.
19. É posicionamento pacífico desta Corte que “a presunção de responsabilidade do secretário municipal de saúde em relação à malversação de recursos do SUS (art. 9º, inciso III c/c art. 32, § 2º, da Lei 8.080/1990) é relativa e deve ser afastada na presença de evidências de que o gestor local de saúde não teve participação efetiva na gestão dos recursos”, consoante Acórdão 5884/2021-Segunda Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer).
20. No caso concreto, todavia, o próprio responsável admite que era o ordenador das despesas, o que comprova sua efetiva participação na gestão dos valores do SUS e conduz à sua responsabilidade pelas irregularidades constatadas.
21. O voto que acompanha o Acórdão 3074/2022- Segunda Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes) evidencia o entendimento do Tribunal “de que a **atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é meramente formal, pois a ele compete verificar todo o processo de dispêndio, acompanhando e fiscalizando a atuação de seus subordinados, incluindo o dever de verificar a legalidade e a legitimidade dos documentos geradores de despesa**. Ademais, além da **assinatura do ordenador de despesas configurar autêntica instância de controle de gastos** dos recursos públicos, ela **tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares**” (destaques inseridos).
22. Por esse mesmo fundamento, improcedente a afirmação de que não configura erro grosseiro do secretário ordenar os pagamentos sem que tenha verificado se estavam todos empenhados e liquidados. Ao contrário, ao assim proceder e, em consequência, não apresentar os documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, o gestor agiu com grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública.
23. Cabe rememorar os seguintes enunciados de jurisprudência desta Corte, que se aplicam por analogia aos presentes autos:

Acórdão 26/2022-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro)

“O descumprimento da previsão legal de demonstrar a regular aplicação de recursos federais recebidos por meio de convênio constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa

pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Acórdão 1740/2023-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (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 (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).”

24. Ainda considerando a responsabilidade do secretário municipal e o ônus da prova, as alegações concernentes à guarda e conservação da documentação comprobatória das despesas não podem ser acolhidas, mesmo que não estivesse no exercício do cargo no momento da realização da auditoria.
25. Caberia ao Sr. Paulo Rassi se empenhar em conseguir os documentos comprobatórios das despesas realizadas durante sua gestão e não simplesmente alegar que estavam sob a guarda do município, sem demonstrar que atuou para obtê-los.
26. Nesse mesmo sentido, não se fundamenta o requerimento de que este Tribunal officie o município para que junte aos autos cópia da auditoria independente contratada e dos processos de prestação de contas de gestão do Fundo Municipal de Saúde.
27. Nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte, a exemplo do enunciado do Acórdão 3343/2019-Primeira Câmara, da minha relatoria, "não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa".
28. Registro que, ainda durante os trabalhos realizados pelo Denasus, o responsável encaminhou documentação que informa ter sido obtida junto à administração municipal (peças 18-34) e foi devidamente analisada, porém, não logrou demonstrar a regular execução das despesas.
29. Trecho do relatório de auditoria que originou os presentes autos bem demonstra os fundamentos para a responsabilização do ex-secretário municipal de saúde (peça 4, p. 6-8):

“A inclusão do gestor à época como responsável das despesas não comprovadas referentes a esta constatação decorre do dever constitucional de prestar contas dos recursos públicos por ele geridos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 196/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, dispõe que é da responsabilidade pessoal do gestor a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da União recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que administra recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores recebidos.

(...)

Observa-se, porém, que foram encaminhadas notas fiscais sem ateste de recebimento de serviço ou de material, notas de empenho, notas de liquidação e notas de pagamento sem assinaturas e com datas de emissão posteriores às transferências bancárias, contrariando, assim, os arts. 60 a 64, da Lei 4.320, de 17/03/1964, que tratam dos estágios da despesa, conforme evidenciado no Anexo XII - Análise da Documentação Anexa à Resposta ao Ofício nº 292-SEI/2017/GO/DIVNE/SE/MS, de 14/12/2017. Ressalta-se que, nos termos do inciso III, § 2º do art. 63 da Lei 4.320, de 17/03/1964, as notas fiscais sem o devido atesto não comprovam os fornecimentos feitos ou os serviços prestados. Ademais, não foram apresentados controles de estoque de recebimento de materiais e os processos encaminhados pelo responsável não continham elementos capazes de comprovar o efetivo recebimento do objeto das despesas referentes às

ordens bancárias emitidas pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme obrigação prevista nos incisos I e II do art. 73 da Lei 8.666, de 21/06/1993.

O Sr. Paulo Rassi, ex-Secretário Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, durante o período de 25/05/2011 a 20/01/2015, ao não apresentar as notas de empenho, as notas fiscais devidamente atestadas, as notas de liquidação e as notas de pagamentos, conforme previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, referentes aos valores monetários retirados da conta de recursos do bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, bem como ao ordenar pagamento sem observar os estágios da despesa orçamentária pública, nos termos dos arts. 60 a 64, da Lei 4.320, de 17/03/1964, não comprovou a realização das despesas referentes às transferências bancárias realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia no montante de R\$ 10.619.337,23 (dez milhões, seiscentos e dezenove mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e três centavos) com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde.”

30. No que se refere às demais responsáveis, embora citadas de forma regular e válida, em plena conformidade com os normativos acerca da matéria, permaneceram silentes.
31. O ofício de notificação destinado a Sra. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo foi recebido no endereço constante da base de dados da Receita Federal (peças 56 e 64). Já a Sra. Joice Aires dos Santos foi notificada via edital (peça 69), após as infrutíferas tentativas de localização nos endereços disponíveis nos sistemas custodiados pelo Tribunal (peças 55, 62, 65 e 67).
32. Como não ofereceram defesa ou recolheram o débito imputado, resta caracterizada a revelia, podendo-se dar prosseguimento ao processo, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92.
33. Cabe destacar que o débito atribuído a tais responsáveis decorreu da realização de transferências irregulares à empresa VAPT-VUPT Eireli, sem a devida comprovação do serviço prestado, e identificadas com o nome do Laboratório de Imunologia de Transplantes de Goiás Ltda.
34. De acordo com o relatório do Denasus (peça 4, p. 11), a ex-secretária de saúde, Sra. Vania Cristina, reconheceu as transferências irregulares realizadas pela ex-diretora do Fundo, Sra. Joice Aires, sem o seu conhecimento.
35. Na representação encaminhada pelo município, noticiando o desvio de recursos, declarou que autorizou o uso de sua senha de usuário e assinatura eletrônica pela ex-diretora (peça 35, p. 4), o que atrai sua responsabilidade pelo dano, considerando a competência pela gestão do SUS na esfera municipal, nos termos do disposto no art. 9º, caput e III, da Lei 8.080/1990, bem como a motivação exposta pelo Denasus (peça 4, p. 11-12):

“A responsabilização da ex-Secretária Municipal de Saúde pelos desvios (...) decorre do dever constitucional de prestar contas dos recursos públicos por ela geridos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como pelo fato da Lei Municipal nº 1.031, de 24/10/1991, que cria o Fundo Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, estabelecer em seu art. 3º, inciso VIII, que são atribuições do Secretário de Saúde ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo Municipal de Saúde. Ademais, esses desvios, ocorridos no período de 10/09/2015 a 11/03/2016, foram realizados por meio de transferências bancárias que utilizaram a senha pessoal da Secretária disponibilizada pela Caixa Econômica Federal.

(...)

Dessa forma, mesmo que essas transferências eletrônicas tenham sido incluídas e autorizadas no sistema GOVCONTA da Caixa Econômica Federal pela ex-Diretora do Fundo Municipal de Saúde com a utilização da senha da ex-Secretária de Saúde, porém, conforme alegado, sem o seu conhecimento, não se pode afastar a responsabilidade da ex-Gestora, pois esta permitiu que outro agente utilizasse a sua senha pessoal. A partir da autorização por meio desta senha de uso pessoal da Sra. Vânia Cristina Oliveira Rodrigues, Secretária Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, durante o período de 21/01/2015 a 31/12/2016, foram autorizadas transferências bancárias indevidas com recursos do bloco da Atenção da Média e Alta Complexidade Hospitalar e Ambulatorial para a empresa Transportes e Construção VAPT-VUPT EIRELI - EPP, CNPJ 23.063.059/0001-24, causando, assim, prejuízo ao erário, pois esta empresa não

prestou qualquer serviço à Secretaria Municipal de Saúde, contrariando, assim, o art. 2º, § 1º do Decreto 7.507, de 27/06/2011, que dispõe que a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados, bem como contrariando os artigos 60 a 64 da Lei 4.320, de 17/03/1964, que tratam dos estágios da execução da despesa pública.”

36. Em situação similar, o Tribunal decidiu que “a cessão de senha pessoal a terceiro, que a utiliza para gerar pagamento de benefício previdenciário fraudulento, é conduta apta a ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do cedente e a sua condenação em débito”, consoante enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 6411/2018-Primeira Câmara, Ministro Vital do Rêgo.
37. Avalio que a ex-secretária, ao autorizar a utilização de sua senha pessoal pela ex-diretora, agiu com grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, afastando-se do que se espera de um gestor, ordenador de despesa, com diligência normal, o que configura erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb).
38. De maior gravidade ainda foi a atuação da Sra. Joice Aires, consoante se observa dos seguintes trechos da denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peças 35-36):

“RICARDO LEANDRO RODRIGUES DA COSTA, ao ser interrogado (fls. 367/372), confessou os desvios realizados em proveito de sua empresa TRANSPORTE CONSTRUÇÕES VAPT VUPT, confirmando que esta foi criada unicamente com objetivo de participar do esquema fraudulento, com escolha estratégica do nome para que não houvesse suspeitas (conforme dito, nome LB IMUN TRANS DE GOIÁS TRANSPORTE CONSTRUÇÕES VAPT VUPT quase idêntico ao nome da empresa LAB IMUN DE TRANSP DE GOIÁS).

(...)

Quanto JOICE AIRES, tem-se que os pagamentos foram efetuados pela própria denunciada valendo-se de seu usuário nos sistemas fraudados, com uso das senhas que tinha acesso. Ademais, os registros de conversas/mensagens trocadas via whatsapp entre JOICE AIRES DOS SANTOS MARCELO LIMA DE ALMEIDA, (fls. 428/454 do apenso II, volume IN), os depoimentos colhidos durante instrução, as informações policiais os documentos oriundos da CEF, contendo identificação dos usuários utilizados nas transações no sistema GOVCONTA PRODATA (usuário JOICE fls. 122 310/311 269/277) comprovam que as transações bancárias são de autoria da denunciada.”

39. Elementos juntados aos autos evidenciam, inclusive, a realização pela Polícia Federal da Operação Anaideia, para apurar o desvio desses recursos (peça 34, p. 144-155).
40. Apropriada, portanto, a proposta de julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao débito, cada um conforme as parcelas que lhes foram atribuídas, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
41. No que se refere à dosimetria da sanção, pondero por imputar sanção de menor proporção à Sra. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo, menos de 1% do débito solidário atualizado até abril/2024 (R\$ 4.905.276,32), considerando que não participou ativamente da irregularidade, embora tenha contribuído para tal, ao fornecer sua senha a terceiros. Por outro lado, diante das apurações promovidas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, cabe aplicar pena maior, por volta de 30% do débito atualizado, à Sra. Joice Aires dos Santos, diretamente responsável pelas transferências irregulares.
42. Em uma situação intermediária, encontra-se o Sr. Paulo Rassi, o qual não logrou apresentar os documentos comprobatórios de despesas realizadas em sua gestão, para o qual atribuo multa de aproximadamente 3% do valor do respectivo débito atualizado até abril/2024 (R\$ 20.378.501,53).
43. Em acréscimo à proposta de encaminhamento da unidade técnica, considerando a gravidade das infrações cometidas pela ex-diretora do Fundo Municipal de Saúde e seu caráter



doloso, cabe ainda inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

44. Por fim, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, deve-se remeter cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2014/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.050/2022-9.
2. Grupo I – Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Paulo Rassi (CPF 014.336.521-53), Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo (CPF 946.632.971-53) e Joice Aires dos Santos Carvalho (CPF 955.769.911-68).
4. Órgão/Entidade: Município de Aparecida de Goiânia/GO.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada, pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS repassados ao município de Aparecida de Goiânia/GO, na modalidade fundo a fundo, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, ante a constatação de irregularidades pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus,

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

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, as Sras. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Rassi;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, com fundamento nos dispositivos a seguir mencionados, e condená-los ao pagamento das quantias discriminadas, 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 Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1. responsabilidade do Sr. Paulo Rassi (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):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2013	376.310,31
9/1/2013	200.000,00
24/1/2013	13.323,97
24/1/2013	20.750,77
6/2/2013	381.996,01
13/2/2013	120.000,00
22/2/2013	49.583,35
22/2/2013	100.000,00
22/2/2013	30.675,63
13/3/2013	84.501,80
1/4/2013	12.625,50
1/4/2013	80.180,00
1/4/2013	164.024,00
1/4/2013	83.595,00
2/4/2013	80.180,00
2/4/2013	12.625,50
2/4/2013	164.024,00
2/4/2013	83.595,00
9/4/2013	170.000,00
15/4/2013	179.550,00
17/4/2013	70.000,00
17/4/2013	170.000,00
22/4/2013	54.900,00
22/4/2013	61.000,00
2/5/2013	170.000,00
7/5/2013	52.386,00
7/5/2013	39.600,00
7/5/2013	15.568,32
7/5/2013	34.160,77
7/5/2013	31.290,00
7/5/2013	18.060,00
7/5/2013	26.129,71
7/5/2013	34.860,60
7/5/2013	21.216,75



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/5/2013	57.187,20
7/5/2013	97.600,00
7/5/2013	76.189,10
10/5/2013	170.000,00
12/7/2013	42.050,00
15/7/2013	170.000,00
5/8/2013	421.592,07
13/8/2013	16.700,96
14/8/2013	170.000,00
22/8/2013	25.018,12
13/9/2013	170.000,00
25/9/2013	14.554,62
8/10/2013	49.583,35
15/10/2013	170.000,00
17/10/2013	218.253,00
23/10/2013	100.587,39
23/10/2013	100.440,00
23/10/2013	45.000,00
5/11/2013	81.445,00
5/11/2013	411.560,54
13/11/2013	170.000,00
26/11/2013	36.318,39
27/12/2013	170.000,00
30/12/2013	170.000,00
5/2/2014	417.743,00
17/2/2014	175.674,68
16/7/2014	46.846,50
16/7/2014	2.244,00
16/7/2014	41.748,00
16/7/2014	69.450,00
16/7/2014	151.060,00
16/7/2014	41.953,90
16/7/2014	38.418,14
16/7/2014	2.082,76



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
12/8/2014	259.454,02
12/8/2014	162.721,98
12/8/2014	32.188,94
12/8/2014	188.000,00
12/8/2014	167.663,78
12/8/2014	26.904,60
18/9/2014	52.740,00
18/9/2014	39.324,80
18/9/2014	51.533,00
18/9/2014	139.376,50
18/9/2014	52.990,00
18/9/2014	54.170,00
18/9/2014	43.130,20
18/9/2014	8.400,00
18/9/2014	54.029,00
18/9/2014	51.270,00
18/9/2014	51.439,00
1/10/2014	400.000,00
1/10/2014	33.360,00
1/10/2014	395.393,04
1/10/2014	23.800,00
2/10/2014	23.800,00
2/10/2014	33.360,00
5/1/2015	244.109,18
5/1/2015	220.000,00
7/1/2015	462.165,48

9.3.2. responsabilidade solidária das Sras. Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho (arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
10/9/2015	287.592,53
5/10/2015	105.287,98
8/10/2015	251.632,53
20/10/2015	385.259,14



29/10/2015	148.957,23
12/11/2015	178.537,53
16/11/2015	188.579,32
11/3/2016	498.523,89
11/3/2016	357.921,15
11/3/2016	497.989,98

9.4. aplicar aos Srs. Paulo Rassi, Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo e Joice Aires dos Santos Carvalho, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores especificados a seguir, 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 até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Joice Aires dos Santos Carvalho	1.500.000,00
Paulo Rassi	700.000,00
Vania Cristina Rodrigues Oliveira Camargo	45.000,00

9.5. 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;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pela Sra. Joice Aires dos Santos Carvalho, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. inabilitar a Sra. Joice Aires dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno do TCU.

9.8. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Goiás, 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 medidas que entender cabíveis.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2014-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 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. OMISSÃO. ERRO MATERIAL. NÃO CONHECIMENTO. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ EXAMINADA. EMBARGOS ANTERIORES. ALERTA AO EMBARGANTE.

RELATÓRIO

Em exame Embargos de Declaração opostos por Linkcon Eireli à peça 442, com anexos às peças 443-453, em face do Acórdão 958/2024-Plenário, o qual apreciou aclaratórios anteriormente apresentados pela própria Embargante e por outros responsáveis (Sr. Rodrigo Sérgio Dias e Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis), em face do Acórdão 1.616/2023-Plenário, que, por sua vez, 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 ora aclarada (Acórdão 958/2024-Plenário, de 15/5/2024) rejeitou os Embargos anteriormente opostos, inobstante tenha, de ofício, revisto a dosimetria da sanção de declaração de inidoneidade da empresa Linkcon e demais sociedades apenadas no bojo do item 9.14 do Acórdão 1.616/2023-Plenário, reduzindo de cinco para três anos.

3. Em seus novos aclaratórios, apresentados em 23/8/2024, a empresa LinkCon arguiu a existência de suposta omissão e erro material.

4. Esclarece que os presentes Embargos não teriam caráter meramente protelatório, eis que busca o aperfeiçoamento da deliberação, visto que buscam a verdade material e que caberia embargos de declaração contra qualquer decisão judicial, seja qual for a sua espécie.

5. A Embargante novamente se insurge quanto à análise relativa ao serviço de digitalização, ponderando que (i) estaria comprovado o vínculo com a Embargante das pessoas que prestaram o serviço, tendo em vista as GFIPs de peças 443-453 e (ii) que estes vínculos já existiam no ano de 2017 e que perduraram todo o período de 2018, que as pessoas ali nominadas foram citadas no relatório de peça 311.

6. Após cotejar, a partir de duas GFIPs da competência janeiro/2008, a relação de oito pessoas que daria suporte ao contrato, constando como “tomador” a própria Linkcon (peça 442, p. 7), e a relação de outras dez pessoas em GFIP da Embargante que constaria como “tomador” a Funasa (peça 442, p. 7), a empresa pondera que:

“Outrossim, enviando-se a GFIP de 01/2018, ela igualmente comprova que se trata de vínculos que já existiam em 2017, o que, também por este documento se comprova.

Temos então: 5 pessoas indicadas já no relatório de auditoria, 08 no escritório central e 10 alocados exclusivamente na FUNASA, total 23 pessoas” – g.n.

7. A partir da GFIP contendo lista de dez pessoas em que constaria como “tomador” a Funasa (peça 442, p. 7) e de planilha de digitalização trazida anteriormente aos autos por outro responsável com os primeiros nomes de supostos prestadores de serviços (peça 289), a Embargante aponta a existência de prova de que os serviços de digitalização foram prestados pelos seus funcionários, superando-se o raciocínio a que se chegou nas duas deliberações anteriores.

8. Para a Embargante, “mesmo que trazida intempestivamente”, tal documentação deve ser considerada na busca da verdade material, colocando “em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais”, permitindo-se reconhecer que o serviço foi prestado por equipe superior a vinte pessoas e que há provas de que tal equipe vincula-se à contratação em epígrafe.

9. Pondera, também, que “a métrica de medição da prestação de serviços do contrato não era por homem-hora, mas por Unidade de Suporte Técnico – UST”, de modo que os correspondentes pagamentos se deram dentro do contratado, tendo em vista que o serviço teria sido efetivamente prestado, havendo omissão a este respeito.

10. Em outro giro, a Embargante aponta a existência de discrepância de mais de 10% nas planilhas dos itens 21 e 34 do Voto condutor do Acórdão 958/2024-Plenário, sendo que (peça 442, p. 10):

“É que na planilha apresentada nos Embargos, item 21 do acórdão, da planilha analisada, não se verificou (sic) todos os custos incorridos, em especial no tocante a Lucro e Despesas Indiretas, visto que, na composição apresentada pela Embargante, neste item, os encargos somavam (sic)



Igualmente, houve o argumento de que os custos comumente tratados no mercado como Fator-K, regulado pelo Ministério da Economia, por meio da Portaria SGD/ME nº 6.432, de 15 de junho de 2021”.

11. A Embargante conclui que:

“Ao se comprovar, ainda que neste momento, que a equipe era infinitamente maior, há necessidade de se refazerem TODOS os cálculos, porque, como dito, prevalece a verdade material em detrimento do formalismo exacerbado”.

12. De arremate, após reforçar a necessidade de novo estudo do caso diante do cenário apresentado, que ainda haveria nulidade na decisão em epígrafe na medida em que o Advogado subscritor da peça teria ficado “impossibilitado de comparecer à sessão para apresentar memoriais pessoalmente e requerer sustentação oral, conforme direito assegurado pela Magna Carta Federal” (peça 442, p. 14).

É o relatório.

VOTO

Em exame Embargos de Declaração opostos por Linkcon Eireli à peça 442, com anexos às peças 443-453, em face do Acórdão 958/2024-Plenário, o qual apreciou aclaratórios anteriormente apresentados pela própria Embargante e por outros responsáveis (Sr. Rodrigo Sérgio Dias e Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis), em face do Acórdão 1.616/2023-Plenário, que, por sua vez, 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 ora aclarada (Acórdão 958/2024-Plenário, de 15/5/2024) rejeitou os Embargos anteriormente opostos, inobstante tenha, de ofício, revisto a dosimetria da sanção de declaração de inidoneidade da empresa Linkcon e demais sociedades apenadas no bojo do item 9.14 do Acórdão 1.616/2023-Plenário, reduzindo de cinco para três anos.

3. Em seus novos aclaratórios, apresentados em 23/8/2024, a empresa LinkCon argui a existência de suposta omissão e erro material. Esclarece que os presentes Embargos não teriam caráter meramente protelatório, eis que busca o aperfeiçoamento da deliberação, visto que buscam a verdade material e que caberia embargos de declaração contra qualquer decisão judicial, seja qual for a sua espécie.

4. Em síntese, a Embargante aponta (i) nulidade na decisão em epígrafe tendo em vista que o Advogado subscritor da peça teria ficado “impossibilitado de comparecer à sessão para apresentar memoriais pessoalmente e requerer sustentação oral, conforme direito assegurado pela Magna Carta Federal”; (ii) insurge-se novamente quanto à análise relativa ao serviço de digitalização, ponderando que estaria comprovado o vínculo com a Embargante das pessoas que prestaram o serviço, tendo em vista as GFIPs de peças 443-453 e que estes vínculos já existiam no ano de 2017 e que perduraram todo o período de 2018, que as pessoas ali nominadas foram citadas no relatório de peça 311; e (iii) aponta suposta discrepância de mais de 10% nas planilhas do item 21 do Voto condutor do Acórdão 958/2024-Plenário e do item 34 dos Embargos apresentados à peça 363.

5. Preliminarmente, no que se refere à arguição de nulidade na decisão em epígrafe tendo em vista que o Advogado subscritor da peça teria ficado “impossibilitado de comparecer à sessão para apresentar memoriais pessoalmente e requerer sustentação oral, conforme direito assegurado pela



Magna Carta Federal” (peça 442, p. 14), faz-se mister consignar que o §9º do art. 168 do RI/TCU não admite a realização de sustentação oral na apreciação de embargos de declaração, não havendo qualquer nulidade a este respeito.

6. Superada esta questão, registro que o expediente à peça 442 não deve ser conhecido como Embargos de Declaração.

7. Observo que a empresa novamente tenta rediscutir o mérito da deliberação, pleito incabível pela estreita via dos aclaratórios, consoante jurisprudência predominante desta Casa (a exemplo do Acórdão 731/2019-Plenário).

8. Tal aspecto já havia sido ressaltado à empresa por ocasião dos Embargos de Declaração anteriormente examinados, consoante Voto condutor do Acórdão 958/2024-Plenário, *in verbis* (peça 393):

“17. Como se vê, a alegação quanto à prestação de serviços de digitalização e a comprovação dos custos incorridos foi detidamente examinada na deliberação vergastada, não havendo omissão a este respeito.

18. A propósito, registre-se que **os excertos de GFIP apresentados nos presentes Embargos não constaram da defesa apresenta anteriormente nestes autos pela Embargante**, colacionada às peças 203-214 ou à peça 252 (não se confundem com o extrato de GFIP de abril/2019 apresentado pela Sra. Tânia Hoglund - peça 197). A esta observação soma-se **a jurisprudência predominante desta Casa, no sentido de que não são passíveis de apreciação novos elementos em sede de Embargos** (Acórdão 1.124/2020-Plenário).

19. Para fins de lealdade processual, insta ressaltar que, em sede de alegações de defesa, tendo a oportunidade de apresentar elementos probatórios quanto aos custos incorridos nos serviços de digitalização e comprová-los matematicamente, a sociedade empresária não o fez, trazendo-os laconicamente em sede de Embargos de Declaração.

20. De toda forma, ainda que superada a questão processual, entendo que o elemento ora trazido (peça 363, p. 4), isoladamente, não é capaz de comprovar os custos efetivamente incorridos pela sociedade empresária na prestação dos serviços de digitalização, para fins de abatimento do total apurado. Remanesce inexplicado, entre outras questões, o fato de a integralidade dos pagamentos à empresa Linkcon ter ocorrido entre 10/11/2017 e 24/1/2018, sendo que os extratos de GFIP ora trazidos referem-se às competências março/2018 e maio/2018. (..) – g.n.

9. Como se vê, a empresa intenciona, mais uma vez, rediscutir o débito relativo ao serviço de digitalização, apresentando novos documentos, mediante via recursal inadequada ao pleito. A propósito, a própria Embargante reconhece a inovação na documentação apresentada, em sede de Embargos de Declaração, o que igualmente não encontra amparo na jurisprudência desta Casa.

10. No que se refere à suposta discrepância nas planilhas dos itens 21 do Voto condutor do Acórdão 958/2024-Plenário e do item 34 dos Embargos apresentados à peça 363 (peça 442, p. 10), ao que parece a Embargante refere-se ao item 27 do Voto condutor do Acórdão 958/2024-Plenário, sendo que a argumentação lacônica não logrou demonstrar o suposto equívoco.

11. Assim sendo, considerando-se tratar-se de (i) reiteração de Embargos de Declaração, (ii) apresentação de novos documentos e (iii) questão já ressaltada na deliberação anterior, os presentes aclaratórios não devem ser conhecidos, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, dada a inexistência de alegadas omissões, obscuridades ou contradições. Como cediço, rediscussão da matéria, sobretudo mediante apresentação de novos documentos, é cabível somente mediante a via recursal própria.

12. Aproveito para alertar à responsável que, nos termos da jurisprudência desta Casa (a exemplo do Acórdão 125/2024-Plenário), a interposição sucessiva de recursos com nítido caráter protelatório implica seu recebimento, assim como o de futuras impugnações da espécie, como simples petição, sem efeito suspensivo (art. 287, § 6º, do Regimento Interno do TCU) e sem impedimento do trânsito em julgado do acórdão condenatório, podendo, ainda, sujeitar o responsável ao pagamento de multa por litigância de má-fé, com fundamento nos arts. 80, inciso VII, 81 e 1.026, § 2º, do CPC (Lei 13.105/2015), aplicado subsidiariamente no TCU (art. 298 do Regimento Interno do TCU).



13. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2015/2024 – 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 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).
 - 3.3. Recorrente: Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71).
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 34184), 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 235364), Arthur Juan Moragas (OAB-MG 153900) e outros, representando Cast Informatica S/a; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB-DF 43665), representando Sergio Luiz de Castro; Layse Roanne de Melo Vieira Reis (OAB-DF 46294), 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 305226) 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 110674), representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 958/2024-Plenário,

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

9.1. não conhecer do expediente à peça 442 como embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, ante o não atendimento dos pressupostos processuais aplicáveis; e



9.2. dar ciência deste Acórdão à Embargante.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2015-39/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 IV – Plenário

TC-025.563/2021-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Universidade Federal de Santa Maria.

Responsável: Gilson Peres (395.209.190-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE BENS PÚBLICOS POR SERVIDOR ENCARREGADO DE SUA GUARDA. DANO AO ERÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório, com pequenos ajustes de forma, trecho da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), a seguir reproduzido (peça 46):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, em desfavor de seu ex-servidor Gilson Peres, devido ao desvio de bens adquiridos pela UFSM (30 projetores multimídia), conforme levantamento da situação patrimonial



realizado no âmbito daquela Instituição Federal de Ensino Superior – IFE.

HISTÓRICO

2. Em breve síntese, a presente TCE foi instaurada em virtude do desvio de bens adquiridos pela UFSM (aparelhos de ar-condicionado e projetores multimídia), pelo então diretor da Divisão de Patrimônio/DIPAT, Gilson Peres.

3. Conforme relatado pelo próprio responsável à Pró-Reitoria da UFSM, em **17/10/2018** (peça 15, p. 4), os bens desviados teriam sido por ele entregues a ‘terceiros/agiotas’, perfazendo um prejuízo de **R\$ 654.307,49** à universidade (peça 12, p. 12). **O valor do dano encontra-se demonstrado no Relatório Complementar da Comissão de Levantamento da Situação Patrimonial dos Equipamentos Empenhados na UFSM – Junho/2019** (peças 11 e 12).

4. Para além da instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD nº 23081.055448/2018-41), que culminou com a demissão do servidor, em 30/9/2022 (peça 34, p. 432), o fato foi apurado no Inquérito Policial nº 0184/2018-4- DPF/SMA/RS, resultando na Ação Judicial/Penal nº 5003334-41.2020.4.04.7102, que tramita na 2ª Vara Federal de Santa Maria/RS.

5. Embora não conste dos autos o ato do dirigente máximo da UFSM determinando a instauração da Tomada de Contas, noticia o tomador de contas que tal providência foi adotada em maio de 2021 (peça 15, p. 6, item 3). O processo foi registrado no Sistema e-TCE sob o número 3370/2020.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

‘Os bens que constam no levantamento da situação patrimonial dos equipamentos empenhados na UFSM, apurados pela comissão instituída, não foram entregues nas unidades de ensino e administrativas, cujo responsável era o sr. Gilson Peres, por estar nomeado como diretor da divisão de patrimônio, inclusive cadastrado como agente responsável pela gestão do patrimônio – bens móveis, no rol dos responsáveis.’

7. No Relatório de TCE 3370/2020 (peça 15), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de **R\$ 654.307,49**, imputando a responsabilidade a Gilson Peres, diretor Divisão de patrimônio UFSM, no período de 9/6/2006 a 19/10/2018.

8. O relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (peça 19) ratificou as conclusões do tomador de contas. Após a emissão do certificado de auditoria, do parecer do dirigente do órgão de controle interno e do pronunciamento ministerial (peças 20, 21 e 22), o processo foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União.

9. Após o envio dos autos a este Tribunal para apreciação preliminar, a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 71/2012 quanto aos aspectos ‘viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa’, ‘valor de constituição da TCE’ e ‘prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória’ constatou que não havia impedimentos para prosseguir com esta tomada de contas especial (peça 36).

10. Em especial quanto a este último aspecto, importa salientar que a análise foi realizada conforme estabelecido na Resolução TCU 344/2022, na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (MS 35.430-AgR, MS 208-AgR, MS 36.905-AgR) e na do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.219/2023-Plenário, Acórdão 534/2023-Plenário), sendo relevante notar que tal situação permanece inalterada, uma vez que não houve o transcurso do prazo prescricional entre o dia 25/03/2024, data da instrução para a citação dos responsáveis (peça 36), e a data de elaboração da presente peça processual [02/08/2024].

11. Na instrução inicial (peça 25), o auditor instrutor verificou a ausência de elementos necessários para a análise preliminar da TCE, propondo a realização de diligência junto à Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, para que a instituição encaminhasse a este Tribunal os seguintes elementos:

- a. cópia integral dos processos administrativos 23081.048913/2020-10 e 23081.055448/2018-41, e de todos os demais documentos comprobatórios do dano e da responsabilidade dos agentes públicos responsabilizados nesta TCE;
- b. cópia dos elementos necessários à instauração deste processo de Tomada de Contas Especial, nos termos da IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, em particular, do termo autorizatório da instauração.

12. A diligência foi realizada por meio do Ofício nº 36547/2023-TCU/Seproc (peça 27), sendo atendida pela instituição federal de ensino – IFE mediante o Ofício nº 283/2023 – GR – UFSM, que encaminhou a documentação solicitada (peças 30-34).

13. A análise da documentação enviada, realizada na instrução anterior (peça 36), concluiu pela ocorrência de desvio de bens públicos do patrimônio da UFSM para proveito próprio, tendo imputado a responsabilidade pelo dano a Gilson Peres, enquanto diretor da Divisão de Patrimônio/DIPAT da instituição.

14. Diante do exame realizado, foi proposta a citação do responsável, nos seguintes termos:

‘PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
 - b) realizar a **citação**, 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, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Irregularidade 1: Desvio de bens públicos do patrimônio da Universidade Federal de Santa Maria – RS, para proveito próprio.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 8, 13, 35, 37, 42, 43, 45, Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12, 31, 32, 33 e 34.

Normas infringidas: Art. 37, **caput**, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; 312 do Código Penal e arts. 116, incisos III e VII, e 117, incisos II, IX e XVI, da Lei nº 8.112/1990.

Débitos relacionados ao responsável Gilson Peres (CPF: 395.209.190-15):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
04/06/2019	654.307,49

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/3/2024: R\$ 894.152,20

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsável: Gilson Peres (CPF: 395.209.190-15).

Conduta: Desviar bens públicos do patrimônio da Universidade Federal de Santa Maria - RS, para proveito próprio.

Nexo de causalidade: O desvio de bens públicos do patrimônio da Universidade Federal de Santa Maria – RS, para proveito próprio, configura ilícitos administrativo e penal, dos quais resulta em dano ao erário, pelo valor dos bens desviados.

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, exercer as funções de diretor da Divisão de Patrimônio/DIPAT da UFSM, em estrita observância aos princípios da administração pública, em especial do legalidade, bem como dos deveres impostos aos servidores públicos em geral, previstos no art. 116, incisos III e VII, da Lei nº 8.112/1990.

15. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 38), foi efetuada citação de Gilson Peres, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado.



16. A citação do responsável ocorreu nos seguintes moldes:

(...)

EXAME TÉCNICO

(...)

Da revelia de Gilson Peres

21. No caso vertente, a citação do responsável ocorreu em seu endereço residencial (peça 43), obtido por meio de pesquisas realizada nas bases de dados da Receita Federal custodiadas pelo TCU (peça 42).

17. Verifica-se que a comunicação ao responsável foi aperfeiçoada com o retorno do aviso de recebimento lançado à peça 44, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa a medida processual adotada por esta Corte, tornando-a juridicamente válida.

18. Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

20. Como visto, o responsável foi citado em face do prejuízo ao erário provocado por desviar bens públicos do patrimônio da UFSM para proveito próprio.

21. Ao permanecer silente, o responsável, na condição de então diretor da Divisão de Patrimônio/DIPAT da UFSM, deixou de fazer prova que elidisse a irregularidade que lhe foi imputada, em afronta ao que dispõem os arts. 116, inciso I, e 117, inciso II, da Lei 8.112/1990.

22. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

23. A este respeito, cumpre notar que o responsável respondeu à processo administrativo disciplinar (peça 34, p. 364-404), onde reconheceu que ele próprio efetivamente praticou a infração tratada nestes autos (peça 34, p. 398).

24. Diante dessas circunstâncias, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, 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 (Acórdãos 2.064/2011-1ª Câmara, Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-1ª Câmara, Min. Weber de Oliveira; 4.072/2010-1ª Câmara, Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer; e 731/2008-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

25. Diante dessas considerações, o responsável Gilson Peres deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

26. Cumpre 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 arts. 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.

27. No caso vertente, a irregularidade consistente no desvio de bens públicos por servidor público revela a conduta dolosa, agravada por se tratar de comportamento voltado contra a administração pública, configurando violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração, dentre os quais, a lisura no trato da coisa pública, a moralidade, a probidade.”

2. Diante desse quadro, a AudTCE propõe, em pareceres concordantes, considerar revel o Sr. Gilson Peres e julgar irregulares as suas contas, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, dentre outras providências de praxe (peças 46 a 48).

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, aquiesceu ao encaminhamento **supra** (peça 49).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), tendo como responsável o Sr. Gilson Peres, ex-servidor, em decorrência do desvio de bens adquiridos pela Instituição, conforme constatado em levantamento da situação patrimonial e em processo administrativo disciplinar.

2. Inicialmente, esclareço que trago este processo à apreciação do Plenário em razão de possível aplicação da penalidade de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

3. Neste Tribunal, foi realizada a citação do Sr. Gilson Peres, ex-diretor da Divisão de Patrimônio da UFSM, em decorrência do desvio de bens sob a responsabilidade do aludido responsável, conforme apurou levantamento patrimonial naquela unidade, para que apresentasse alegações de defesa acerca desse fato e/ou restituísse aos cofres do Tesouro Nacional o débito de R\$ 654.307,49.

4. Conforme visto no Relatório precedente, o responsável era titular da Divisão de Patrimônio da Universidade, competindo-lhe receber os bens adquiridos e mantê-los em estoque, até o seu efetivo uso pelas áreas requisitantes. Contudo, detectou-se a falta de determinados bens, a exemplo de aparelhos de ar-condicionado, projetores multimídia, mesa, refrigerador e desumidificador (peça 2, p. 6), todos eles recebidos pelo então Diretor, porém não repassados às unidades, nem tampouco mantidos em posse da Universidade.

5. Ao contrário, verificou-se que o responsável havia contraído dívidas com agiotas e, em razão disso, resolveu repassar alguns bens a título de garantia por tais dívidas, admitindo, por ocasião do processo administrativo disciplinar ter entregado 30 (trinta) projetores multimídia a seus credores, muito embora não lembrasse exatamente o valor total por ele devido.

6. Instado a se defender nesta Corte de Contas, o Sr. Gilson Peres deixou transcorrer **in albis** o prazo para sua manifestação, caracterizando a sua revelia. Diante desse quadro, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), após consignar a inocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no presente caso, propõe o prosseguimento do feito, para fins de julgar irregulares as contas do responsável, condená-lo ao pagamento do débito apurado e aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no que contou com o aval do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peças 46 a 49).

7. Em sintonia com as instâncias pareceristas, forçoso notar que não foram apresentados nesta etapa processual elementos capazes de modificar as conclusões obtidas na apuração administrativa, seja pela comissão disciplinar que apurou a falta do então servidor, seja pelo levantamento dos bens



sob a responsabilidade direta do responsável e que, conquanto adquiridos e pagos pela UFSM, não foram encontrados nas dependências da Universidade, a exemplo dos projetores acerca dos quais o próprio Sr. Gilson Peres reconheceu o desvio doloso para fazer face a dívidas junto a agiotas.

8. Nesse contexto, tenho por caracterizado o ânimo específico do responsável de desviar bens públicos em seu benefício pessoal, sabendo claramente que não se tratava de sua propriedade e valendo-se de sua condição de Diretor da Divisão de Patrimônio da UFSM. Ressalte-se que os depoimentos das testemunhas ouvidas na fase de apuração disciplinar são consistentes em apontar a centralização pelo Sr. Gilson Peres quando se tratava de aparelhos de ar condicionado e projetores, não permitindo ele sequer o repasse de quaisquer informações pelos demais servidores/terceirizados lotados em sua unidade, já transparecendo o seu receio de ser descoberto o desvio de bens por ele praticado, o que culminou a ocorrer justamente quando o então diretor enviou um projetor a uma área demandante diversa das especificações requeridas, levando à Instituição a investigar a situação patrimonial dos bens e a descobrir sua fraude.

9. Assim, caracterizado o desvio doloso de bens/recursos públicos, cabe julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito ora apurado, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “d”, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992. Acertada também se revela a proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 do referido diploma legal, uma vez que, consoante o previsto no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942, com as alterações da Lei 12.736/2010 – Lindb, o agente público responde pessoalmente por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro.

10. Em acréscimo às propostas da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, considerando as evidências de má-fé do Sr. Gilson Peres e de utilização da posição de responsável pelo almoxarifado/patrimônio para a prática do desvio de bens para fins de obter vantagem para si em detrimento da Administração, considero devida a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno/TCU, a exemplo dos Acórdãos/Plenário 1805/2012, de minha lavra, e 1097/2023, no qual foi relator o Ministro Benjamin Zymler.

11. Importante ressaltar que acolho como razões jurídicas de decidir a análise da AudTCE referente à não incidência das prescrições intercorrente (de 3 anos) e principal (de 5 anos) das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, nos termos da Resolução/TCU 344/2022, alterada pela Resolução/TCU 367/2024, haja vista que a unidade instrutiva indicou eventos interruptivos do prazo prescricional em intervalos inferiores a 3 e a 5 anos, deixando cristalino que o caso não foi colhido pelo referido instituto (v. tabela constante do item 18 da instrução de peça 36).

12. Por fim, cabe encaminhar cópia do Acórdão a ser adotado à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, bem assim à UFSM, para ciência.

Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2016/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-025.563/2021-1.

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

3. Responsável: Gilson Peres (395.209.190-15).

4. Entidade: Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.



5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), tendo como responsável o Sr. Gilson Peres, ex-servidor, em decorrência do desvio de bens adquiridos pela Instituição, conforme constatado em levantamento da situação patrimonial e em processo administrativo disciplinar.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Gilson Peres, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da correspondente data até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
04/06/2019	654.307,49

9.2. aplicar ao Sr. Gilson Peres a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas a que se referem os subitens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), cientificando o responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gilson Peres, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Gilson Peres a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, com fulcro no § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis, bem assim à Universidade Federal de Santa Maria, para ciência.

10. Ata nº 39/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2016-39/24-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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