



Gabinete do Presidente

ATA Nº 43, DE 23 DE OUTUBRO DE 2024  
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Bruno Dantas (Presidente)

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

Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa

Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

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

Ausente o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em missão oficial.

#### HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 42, referente à sessão realizada em 16 de outubro 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:

Autorização para que o servidor Alessandro Aurélio Caldeira, Auditor-Chefe da AudFiscal, assine, na qualidade de representante deste Tribunal, a Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, elaborada em conjunto com a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, a Controladoria-Geral da União e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Informação sobre as conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de Serviço nº 5, de 2024, com o objetivo elaborar um estudo sobre a atuação do TCU em casos que envolvam operações de mercado de capitais (TC-024.589/2024-1).

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Proposta para abertura de prazo de trinta dias para apresentação de emendas e sugestões relativas a projeto normativo para alteração dos dispositivos da Resolução-TCU 353, de 22 de março de 2023, que estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União., objeto do processo TC-006.592/2024-4. Aprovada.

Do Ministro Benjamin Zymler:

Registro sobre o anteprojeto referente à legislação portuária, que privilegia o consensualismo, com a criação da Câmara de Autorregulação e Resolução de Conflitos do Setor Portuário e Aquaviário, e redistribui as competências das diversas instituições públicas do setor portuário (poder concedente, agência reguladora e autoridades portuárias), com foco na descentralização dos poderes. Grande parte das propostas aprovadas estão alinhadas às decisões proferidas por este Plenário.

#### PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-037.480/2021-9 e TC-037.767/2021-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler;
- TC-011.083/2018-2 e TC-033.952/2023-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- TC-045.458/2021-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-037.115/2023-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;
- TC-015.845/2024-9, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e
- TC-029.023/2022-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

#### PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2243 a 2265.

#### PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2266 a 2286, 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 §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-033.331/2019-7, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 27 de novembro de 2024. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 33/2024-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 14 de agosto de 2024 pelo Ministro Jorge Oliveira.

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-021.345/2016-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 22 de janeiro de 2025. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 21/2024-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 29 de maio de 2024 pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-043.192/2021-1, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 6 de novembro de 2024. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 26/2024-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 26 de junho de 2024 pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

#### SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo TC-026.658/2020-8, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, a Dra. Lucineia Possar declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome do Banco do Brasil. Acórdão nº 2269.

### PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-018.215/2024-6 (Ata nº 40/2024-Plenário), cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia. O revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues, apresentou voto divergente, incluído no Anexo II desta Ata. Durante a apreciação da matéria, houve empate na votação. O relator foi acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira. A proposta apresentada pelo revisor recebeu os votos dos Ministros Benjamin Zymler, Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus. O Presidente, Ministro Bruno Dantas, proferiu voto de desempate, nos termos do art. 124 do Regimento Interno, associando-se ao revisor. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2266, sendo vencedora a proposta apresentada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

### APRECIAÇÃO DO PROCESSO TC-015.845/2024-9

Na apreciação do processo TC-015.845/2024-9, após leitura do voto do relator, Ministro Jhonatan de Jesus, os Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Antonio Anastasia, bem como o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti usaram da palavra para prestar homenagens ao ministro emérito do TCU, Raimundo Carreiro. Em seguida, o Ministro Bruno Dantas propôs suspender a votação, permitindo que os ministros ausentes na sessão pudessem também expressar suas homenagens oportunamente. O relator acolheu a sugestão, excluindo o processo da pauta de julgamento.

### ACÓRDÃOS APROVADOS

#### ACÓRDÃO Nº 2243/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em atendimento ao requerimento objeto da peça 104 do processo abaixo identificado, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “b”, e 217 do Regimento Interno do TCU, em autorizar o parcelamento do débito solidário e das multas individuais imputadas aos responsáveis Braitiner Everton Rezende, Lais Lima Silva Rezende e Bella Drugstore Ltda., por meio dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1831/2024–Plenário, em 36 (trinta e seis) parcelas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais, fixando o vencimento das primeiras parcelas do débito e das multas em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais, a cada 30 (trinta) dias, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º do RI/TCU).

#### 1. Processo TC-000.149/2022-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Bella Drugstore Ltda (64.221.534/0001-20); Braitiner Everton Rezende (063.778.196-17); Lais Lima Silva Rezende (090.019.236-40).

1.2. Recorrentes: Bella Drugstore Ltda (64.221.534/0001-20); Braitiner Everton Rezende (063.778.196-17); Lais Lima Silva Rezende (090.019.236-40).

1.3. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

1.6. Relator da deliberacao recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Gabinete do Presidente

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

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2244/2024 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio contra o Acórdão 5.969/2018-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que lhe julgou irregulares as contas, condenando-o em débito e à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

Considerando que o recorrente foi notificado do acórdão condenatório em 23/7/2018, mas interpôs o recurso de revisão somente em 12/8/2024;

Considerando que, segundo o art. 288, caput, do Regimento Interno do TCU, o prazo para a interposição do recurso de revisão é de 5 anos, contados do recebimento da notificação pela parte;

Considerando que, no caso concreto, o Acórdão 5.969/2018-TCU-2ª Câmara (peça 45) transitou em julgado para o responsável no dia 7/9/2018, conforme o cálculo de peças 53 e 54;

Considerando que houve o transcurso de mais de 5 anos entre o trânsito em julgado da decisão condenatória (7/9/2018) e a data da interposição do recurso de peça 60 (12/8/2024);

Considerando que o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 anos, conforme art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, atualizado pela Resolução-TCU 367/2024;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido do não conhecimento do presente recurso, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, IV, “b”, e 288, caput, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do recurso de revisão e dar ciência desta deliberação ao recorrente.

1. Processo TC-025.238/2016-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apenso: 036.392/2018-9 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (134.048.062-04).

1.3. Recorrente: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (134.048.062-04).

1.4. Órgão/Entidade: Município de Autazes - AM.

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

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

1.9. Representação legal: Elane Laborda da Silva (11222/OAB-AM) e José Fernandes Junior (1947/OAB-AM), representando Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2245/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de recurso de revisão interposto por Antônio José Guimarães contra o Acórdão 434/2024-TCU-1ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira;

Considerando que, conforme parecer da AudRecursos, a peça recursal não preenche os requisitos específicos exigidos para a admissão de recurso de revisão, previstos no art. 35 da Lei Orgânica do TCU e no art. 288 do Regimento Interno 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 do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o arts. 143, IV, “b”, do Regimento Interno/TCU, em não conhecer do recurso de revisão, dando ciência desta deliberação ao recorrente, de acordo com o parecer da AudRecursos emitido nos autos.

1. Processo TC-025.465/2021-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
  - 1.1. Responsáveis: Antônio José Guimarães (246.766.401-53); Sommar Construtora Eireli (10.387.484/0001-27).
  - 1.2. Recorrente: Antônio José Guimarães (246.766.401-53).
  - 1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual da Funasa No Estado de Goiás.
  - 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
  - 1.5. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
  - 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
  - 1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
  - 1.8. Representação legal: Tassio Amaral Gomes (54040/OAB-GO).
  - 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2246/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito da falta de divulgação de compromissos oficiais no sistema e-Agendas, por parte da Presidência da República (PR), da Vice-Presidência da República (VPR), do Banco Central do Brasil (BCB), da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) e das empresas estatais federais;

Considerando que a denúncia e a unidade técnica apontam possível afronta ao artigo 11 da Lei 12.813/2013, que trata sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, bem como do Decreto 10.889/2021, que regulamentou tal dispositivo legal;

Considerando que a apuração de eventual conflito de interesse na atuação de autoridades e servidores arrolados na referida Lei compete à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, consoante previsão do art. 2º, inciso I, e art. 8º, parágrafo único, da Lei 12.813/2013 e conforme jurisprudência do TCU constante dos Acórdãos 1.073/2024 e 547/2020, do Plenário;

Considerando que a unidade técnica apurou publicação de compromissos e reuniões em sistemas próprios do Banco Central do Brasil e da Advocacia-Geral da União, desacompanhados de indícios de prejuízos ao Erário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no arts. 143, inciso V, “a”, e 169, III do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da denúncia, encaminhar cópia desta decisão e das instruções de peças 45-47 e 88-90 à Comissão de Ética Pública e arquivar os autos, dando ciência deste acórdão ao denunciante.

1. Processo TC-007.642/2023-7 (DENÚNCIA)
  - 1.1. Apensos: 015.247/2024-4 (SOLICITAÇÃO)
  - 1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
  - 1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
  - 1.4. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil - Regional Curitiba; Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública; Secretaria-executiva da Controladoria-Geral da União.
  - 1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
  - 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
  - 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
  - 1.8. Representação legal: Bruno Schimitt Morassutti (93297/OAB-RS).

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2247/2024 - 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-023.010/2024-0 (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: Município de Araguari.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2248/2024 - TCU - Plenário

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 8.443/1992, c/c o art. 143, inciso III, e 169, inciso I do Regimento Interno do TCU, em considerar integralmente atendidas as deliberações contidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.131/2023-TCU-Plenário, dar ciência desta deliberação ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e arquivar os presentes, de acordo com os pareceres exarados nos autos.

1. Processo TC-019.223/2023-4 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.3. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
- 1.4. Representação legal: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2249/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de fiscalização, do tipo levantamento, que teve por objetivo avaliar a transparência dos portais eletrônicos de 53 órgãos e entidades federais, realizada em decorrência da participação do TCU no Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), de iniciativa dos Tribunais de Contas dos Estados;

Considerando que o TCU fiscalizou a aderência aos normativos e às boas práticas de transparência dos portais na internet, por meio de autoavaliação realizada pelos órgãos e entidades selecionadas, e posterior validação pelos auditores do TCU;

Considerando que, de forma geral, a aderência das organizações analisadas aos critérios de transparência pública definidos pelo PNTTP revelou-se satisfatória, alcançando 73,48% de atendimento;

Considerando, por outro lado, que, para várias das dimensões avaliadas, o PNTTP mostrou grau de atendimento inferior a 50%, em especial para as dimensões relacionadas a diárias, LGPD e governo



digital, licitações, despesas, contratos, recursos humanos, convênios e transferências, atividades finalísticas e obras;

Considerando que os resultados já foram tornados públicos, por meio da publicação no portal do Radar Nacional da Transparência Pública, e que cada critério em desconformidade será objeto de escrutínio da sociedade;

Considerando que o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU autoriza submeter ao Colegiado, mediante relação, processos referentes a matérias relativas à fiscalização de atos e contratos em que o relator esteja de acordo com as conclusões do servidor responsável pela análise do processo e com os pareceres das chefias da unidade técnica, desde que não concluam pela ocorrência de ilegalidade ou irregularidade;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 143, inciso III, 169, inciso V, e 250, inciso I, do Regimento Interno, dar ciência desta deliberação às organizações fiscalizadas, encaminhando-lhes cópia do relatório peça 144; autorizar a AudTI a divulgar os resultados do levantamento e do Programa Nacional de Transparência Pública, como forma de induzir maior aderência aos normativos e às boas práticas de transparência; e determinar o arquivamento do seguinte processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

#### 1. Processo TC-015.279/2023-5 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - Comando da Marinha; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; BB Tecnologia e Serviços S.A.; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa Civil da Presidência da República; Casa da Moeda do Brasil; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.; Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo; Companhia Docas do Ceará; Companhia Docas do Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; Companhia Nacional de Abastecimento; Defensoria Pública da União; Eletronuclear S.A.; Empresa Brasil de Comunicação S.A.; Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-sal Petróleo S.A. - PPSA; Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - ECT; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. - ENBPar; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Empresa de Pesquisa Energética; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.; Empresa Gerencial de Projetos Navais; Empresa Gestora de Ativos; Escritório do CPRM no Rio de Janeiro; Financiadora de Estudos e Projetos; Indústria de Material Bélico do Brasil - Comando do Exército; Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público Federal; Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.; Petrobras Transporte S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.; Presidência da República; Secretaria-executiva da Secretaria-geral da Presidência da República; Senado Federal; Serviço Federal de Processamento de Dados; Supremo Tribunal Federal; Telecomunicações Brasileiras S.A.; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

1.5. Representação legal: Marcelo Alves da Silva (44861/OAB-DF).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar, quanto ao Ministério da Saúde, em implementação o subitem 9.1 do Acórdão 872/2022-Plenário; quanto à Câmara dos Deputados, parcialmente implementado o subitem 9.1 e implementado o subitem 9.2 do mesmo acórdão; e, quanto ao Tribunal de Contas da União, implementados os subitens 9.1 e 9.2 do referido acórdão, conforme pareceres uniformes emitidos nos autos:

1. Processo TC-008.063/2022-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgãos: Câmara dos Deputados, Secretaria-executiva do Ministério da Saúde e Tribunal de Contas da União

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência do presente acórdão ao Ministério da Saúde, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, acompanhado da instrução técnica inserta à peça 37;

1.6.2. apensar os presentes autos ao TC 037.554/2020-4, em atenção ao subitem 64.2 da Portaria Segecex 27/2009; e

1.6.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

ACÓRDÃO Nº 2251/2024 - TCU - Plenário

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/1992, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando, dessa maneira, que o presente recurso não está fundado em nenhuma das hipóteses descritas no dispositivo supracitado;

Considerando que, o foco do recurso está na invalidade da citação, que teria assinatura falsificada no aviso de recebimento e endereço incompleto. Ocorre que a falsidade de assinatura não se confunde com falsidade de documento utilizado na decisão condenatória, o que impede o preenchimento do requisito de admissibilidade;

Considerando que, quanto ao alegado vício na citação, acrescento que no TC 034.469/2016-8 (peças 12, 13 e 15), em situação idêntica, o responsável reconheceu a validade da citação recebida no mesmo endereço utilizado em todos os processos em que foi arrolado neste Tribunal, recebida por terceira pessoa, tendo solicitado prorrogação de prazo para apresentar sua defesa;

Considerando, ainda, que diante da pertinente observação aduzida pelo titular da AudRecursos à peça 165, o comportamento do insurgente pode configurar, em tese, ato de litigância de má-fé, passível de sanção, nos termos dos artigos 80, inciso II, e 81 do Código de Processo Civil e na forma do artigo 298 do RI/TCU, a teor do precedente consubstanciado no Acórdão nº 59/2022- Plenário;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não-conhecimento do presente recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão interposto por Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade e dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor desta decisão.



1. Processo TC-019.699/2017-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
  - 1.1. Apensos: 028.994/2022-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.997/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.996/2022-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.995/2022-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.998/2022-7 (COBRANÇA EXECUTIVA)
  - 1.2. Responsáveis: F F Empreendimentos e Construções Ltda (16.707.684/0001-04); José Thomé Filho (031.612.692-68); Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (134.048.062-04).
  - 1.3. Recorrente: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (134.048.062-04).
  - 1.4. Unidade Jurisdicionada: Município de Autazes - AM.
  - 1.5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
  - 1.6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
  - 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
  - 1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
  - 1.9. Representação legal: Elane Laborda da Silva (11222/OAB-AM) e José Fernandes Junior (1947/OAB-AM), representando Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio; Eurismar Matos da Silva (9221/OAB-AM), representando José Thomé Filho; Maiara Cristina Moral da Silva (7738/OAB-AM), representando Julio Cesar Pimenta Nery.
  - 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2252/2024 - TCU – Plenário

Trata-se de acompanhamento, autorizado por meio de despacho do Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 3), com o objetivo de acompanhar a evolução da carteira de projetos de investimentos da Petrobras.

Considerando que o Plano Estratégico da Petrobras, revisado anualmente e com um horizonte de cinco anos, é o documento que orienta a direção da empresa no que tange a investimentos e dispêndios operacionais;

Considerando que este primeiro relatório cumpre o objetivo de detalhar o novo método de coleta de informações a respeito da carteira de projetos da Petrobras, propõe variáveis de acompanhamento como forma de priorizar a análise das informações recebidas, ao mesmo tempo em que propõe objetos de controle para compor o plano de fiscalização 2024-2025 da AudPetróleo;

Considerando que as variáveis de acompanhamento propostas sumarizam os temas prioritários que requerem a atenção do TCU em relação à gestão da carteira de projetos da Petrobras;

Considerando que a metodologia de seleção de objetos dispensou a elaboração de uma lista de possíveis objetos. Em vez disso, incorporou ao processo de análise e priorização o recém-desenvolvido painel Monitor de Empreendimentos Petrobras;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica (peças 86-88);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 9º, VIII, e § 1º, da Resolução-TCU nº 294/2018, e no art. 23, VIII, da Lei 12.527/2011 e em conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos (peças 86-88), em:

- a) fazer incidir sobre os Apêndices A, B e C, no e-TCU, a classificação de sigiloso, com a restrição de acesso, em grau de confidencialidade “reservado”; e
- b) restituir os autos do presente processo à AudPetróleo para prosseguimento do acompanhamento.

#### 1. Processo TC-022.075/2023-2 (ACOMPANHAMENTO)

- 1.1. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
- 1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Marcelo Oliveira Mello (052799/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2253/2024 - TCU – Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços 126/2023 e 90055/2024, conduzidos pelo Centro de Intendência da Marinha em Niterói - Comando da Marinha.

Considerando que o denunciante alega, em relação ao PE 126/2023, em suma que: não há registro, perante a junta comercial, do contrato de consórcio empresarial firmado entre a empresa Semog Distribuidora de Alimentos e Serviços Ltda. e a empresa espanhola FFVV Mercat S. L. N. E; foi apresentada documentação falsa, para fins de qualificação técnica; e não há menção ao consórcio na Ata de Registro de Preços 20/2024, que foi assinada apenas pela sócia da Semog, Sra. Jéssica Candido Gomes Fernandes, sem poderes para representar o consórcio;

Considerando que, em relação PE 90055/2024, o denunciante alega que os quatro atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante Semog não poderiam ter sido aceitos, uma vez que foram emitidos pelo Navio Veleiro Cisne Branco, que não detém personalidade jurídica e que apresentam erros que “invalidam” seu teor;

Considerando que os certames em análise são regidos pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras Governamentais do Governo Federal;

Considerando que, consoante o art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão;

Considerando que a unidade técnica (peças 22 a 24) entende que está afastado o pressuposto do perigo da demora e está configurado o perigo da demora reverso por se tratar de contratação de serviço essencial ao funcionamento das atividades da UJ e o contrato então vigente ter sido encerrado;

Considerando que a AudContratações entende que restaram configuradas duas irregularidades: ausência de registro na Junta Comercial do contrato de consórcio empresarial e ausência de menção ao consórcio na Ata de Registro de Preços 20/2024, que foi assinada apenas pela sócia da Semog, sem poderes para representar o consórcio;

Considerando o posicionamento uniforme da unidade técnica (peças 22-24) no sentido de que pedido de concessão da medida cautelar dever ser indeferido, uma vez ausente o pressuposto do perigo da demora, essencial para a sua concessão e que é suficiente dar ciência da segunda irregularidade identificada ao Centro de Intendência da Marinha em Niterói, de modo a evitar a sua repetição em licitações futuras;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal; art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014; e no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, e de conformidade com a proposta da unidade técnica (peça 22-24), em conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar ante a inexistência de pressuposto necessário à sua concessão, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.8 desta deliberação.

#### 1. Processo TC-022.222/2024-3 (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. Unidade Jurisdicionada: Centro de Intendência da Marinha Em Niterói - Comando da Marinha.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Glauber de Brittes Pereira (186555/OAB-RJ), representando Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

1.8. Providências:

1.8.1. dar ciência ao Centro de Intendência da Marinha em Niterói sobre a seguinte impropriedade/falha identificada nos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços 126/2023 e 90055/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: a celebração de contrato ou ata de registro de preço por consórcio comercial sem a demonstração de sua constituição e registro viola o art. 15, § 3º, da Lei 14.133/2021;

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

1.8.3. deferir o pedido formulado pelo Centro de Controle Interno da Marinha, de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, à exceção das peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 163 do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 93 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020;

1.8.4. comunicar esta deliberação ao Centro de Intendência da Marinha em Niterói e ao denunciante; e

1.8.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

#### ACÓRDÃO Nº 2254/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em conceder por mais 30 dias, improrrogáveis, a contar do dia da juntada do pedido aos autos (peça 54), o prazo solicitado por Ismênio Bezerra, Diretor de Governança, Planejamento e Inovação – INSS, para atendimento das determinações exaradas no item 9.1.5 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 000.974/2022-6.

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

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

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2255/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 1/2023, sob a responsabilidade da 8ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/SC - MJ, com valor estimado de R\$ 3.391.500,00, cujo objeto é a contratação de serviço especializado de Leiloeiro Oficial visando administrar e operacionalizar leilões públicos, na forma eletrônica, de veículos

de terceiros não regularizados/reclamados/retirados, recolhidos há mais de 60 dias, de acordo com o art. 328 do Código de Trânsito Brasileiro, no âmbito da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Santa Catarina.

Considerando que não estão presentes todos os requisitos para adoção de medida cautelar;

Considerando que, apesar de não ter havido manifestação do pregoeiro sobre as contrarrazões de uma das licitantes, revela-se mais razoável e consentâneo com os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da economia processual a concessão de ciência à Unidade Jurisdicionada acerca da irregularidade constatada;

Considerando que, por meio do Pregão 1/2023, não seria possível adquirir a quantidade total demandada para a Unidade Jurisdicionada, de forma que o registro equivocado do quantitativo tornou o prosseguimento do certame inoportuno e inconveniente ao interesse público;

Considerando que o sistema Comprasnet gerou uma notificação automática da decisão dos recursos e do termo de homologação no qual consta indicado o cancelamento dos itens, a qual se encontra disponível para consulta;

Considerando que não há irregularidade, sobretudo quando se considera que o denunciante não estava impedido de participar do novo pregão e que a sessão de abertura do novo certame ocorreu após o cancelamento do Pregão 1/2023;

Considerando que o Pregão 3/2023, realizado em substituição ao Pregão 1/2023, obteve preços mais vantajosos (R\$ 142,94 para o item 1 e R\$ 156,27 para o item 2 do grupo único) que aqueles alcançados no certame originário (R\$ 194,11 para o item 1 e R\$ 251,76 para o item 2 do grupo único).

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, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, c/c art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

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

b) dar ciência à 8ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/SC - MJ, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que a ausência do exame do conteúdo das contrarrazões apresentadas tempestivamente por Conceição Maria Fixer, na apreciação dos recursos interpostos em desfavor do Pregão 1/2023, violou o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, o art. 2º e art. 3º, inciso III, da Lei 9.784/1999, bem como art. 4º, inciso XVIII, da Lei 10.520/2002;

c) dar ciência deste acórdão à 8ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/SC - MJ e ao denunciante, informando que o teor integral da deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

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

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

#### 1. Processo TC-037.181/2023-8 (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: 8ª Superint. de Polícia Rodoviária Federal/SC - MJ.

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 2256/2024 - TCU - Plenário

Trata-se do acompanhamento de nova outorga da concessão de distribuição de energia elétrica no Estado do Amapá em face dos artigos 26, 27, 28 e 30 da Lei 9.074/1995, regulamentada pelo Decreto 9.192/2017, e da concomitante privatização da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), cujo atual acionista controlador era, ao tempo da instauração do presente feito, o Governo do Estado do Amapá (GEA), nos termos do art. 8º, § 1º C, da Lei 12.783/2013.

Considerando que a prolação do Acórdão 1.098/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz) concluiu que não haviam sido detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o regular prosseguimento do processo de outorga em questão;

Considerando que o leilão da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), operacionalizado pelo BNDES, ocorreu em 25/6/2021 e a empresa Equatorial Participações e Investimentos arrematou a companhia;

Considerando que, em relação aos exames atrelados ao terceiro e ao quarto estágios, o acúmulo de expertise do TCU permitiu relativizar as atividades de controle originalmente definidas na IN TCU 27/1998;

Considerando o avanço no controle das desestatizações já reconhecido pela norma atualmente em vigor (IN TCU 81/2018), que possibilita, com base no princípio da significância, a proposição do arquivamento do processo após a realização do certame licitatório;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 1º, inciso XV e art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em: reconhecer a prescindibilidade da parte da IN TCU 27/1998 que determina o acompanhamento do terceiro e do quarto estágios desta fiscalização; e arquivar o presente feito, em razão de ter cumprido o objetivo para o qual foi constituído, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

#### 1. Processo TC-042.444/2018-7 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria-executiva do Ministério de Minas e Energia.

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: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (96.320/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2257/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 215/2024 sob a responsabilidade de DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com valor estimado de R\$ 129.134.755,57, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução do Plano de Dragagem de Manutenção Aquaviária e Sinalização Náutica do rio Solimões, compreendendo o trecho situado entre as cidades de Codajás e Coari, no estado do Amazonas.

Considerando que a representante alega que houve: a) ausência de desclassificação de proposta inexequível; b) ausência de comprovação de capacidade técnica exigida no edital; c) direcionamento do processo licitatório; e d) ausência de fundamentação adequada na análise de recurso administrativo.

considerando, em relação ao item 'a', que o entendimento manifestado por este Tribunal no âmbito do Acórdão 803/2024- TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo



possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, do mesmo diploma legal;

considerando, ainda, que o pregoeiro diligenciou duas vezes o consórcio para complementação de informações e esclarecimentos quanto à exequibilidade da proposta de preços da licitante (8/8/2024 às 17:03:08; 9/8/2024 às 16:14:12; e 14/8/2024 às 16:08:33 – peça 10, p. 12-13), em consonância com o art. 59, § 2º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU;

e que o DNIT informou que na análise do recurso administrativo interposto por uma das licitantes, o consórcio declarou que o desconto de 30% foi possível devido à utilização de dragas já localizadas na região, o que reduz os custos de mobilização, tendo a equipe técnica que apoia o pregoeiro verificado ser verídica tal informação;

considerando, em relação ao item ‘b’, que o disposto no item 24.1 do termo de referência, que estabelece que, na ocasião da contratação, serão inspecionados “in loco” todos os equipamentos necessários para execução do objeto contratual;

considerando também que uma das consorciadas do consórcio Jeed-Transformar detém cadastro junto à Marinha do Brasil para a execução do levantamento hidrográfico (peça 18, p. 7), consoante exigem os itens 2.2 e 2.3 da Norman-501/DHN (peça 19, p. 14-16) e itens 4.2.13 e 4.2.14 do termo de referência (peça 4, p. 42);

considerando, ainda, que o risco de inexecução contratual em função do consórcio estar participando dos Pregões 90213/2024 e 90214/2024 na mesma região e com as mesmas dragas não se materializou isso porque, conforme registrado no TC 019.665/2024-5, a empresa Allonda Ambiental Ltda foi a vencedora dos referidos certames;

considerando, ademais, que o consórcio apresentou quatro dragas para análise técnica (peça 13, p. 10); que o pregoeiro realizou diligências quanto aos equipamentos e suas características técnicas, inclusive quanto aos documentos de regularização dos equipamentos junto à Marinha do Brasil (peça 10, p. 8); e que, após as diligências e análise rigorosa, ficou claro que os equipamentos apresentados atendem às exigências do edital em pauta; entende-se que o pregoeiro agiu em conformidade com o princípio da vinculação ao edital;

considerando, por fim, que as averiguações da unidade técnica demonstraram não haver plausibilidade jurídica nas alegações ‘c’ e ‘d’, elencadas supra;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir o pedido de cessação de medida cautelar, bem como determinar o seu arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-022.767/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

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

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Rubia Tozzi Daher Carneiro (19245/OAB-ES), representando Nautica Maritima Servicos Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2258/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) a respeito de possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Itambé (BA) ao beneficiar famílias compostas por servidores públicos municipais no Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei 14.601/2023, com renda per capita superior à estabelecida no art. 5º, inciso II, da referida norma.



Considerando que a Prefeitura Municipal de Itambé (BA) está investigando os fatos noticiados nesta representação, por intermédio de processo administrativo e tem competência para administrar os possíveis cadastros de famílias beneficiárias do PBF que não atendem os requisitos de elegibilidade;

Considerando que a proposta de determinação pode ser antecipada, sem a manifestação do gestor, de acordo com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, uma vez que engloba uma medida já adotada pela Prefeitura Municipal de Itambé (BA) para saneamento dos indícios de irregularidade tratados neste processo;

Considerando que o resultado das medidas tomadas pela municipalidade ainda não foi comunicado ao TCU.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em:

a) conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente, sem prejuízo de se efetivar a determinação que se segue, de acordo com os pareceres emitidos nos autos;

b) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e à Prefeitura Municipal de Itambé (BA) deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov/acordaos](http://www.tcu.gov/acordaos);

c) determinar o arquivamento destes autos, com base no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo do monitoramento da medida proposta;

#### 1. Processo TC-022.790/2023-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Município de Itambé - BA.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar à Prefeitura Municipal de Itambé (BA), com fundamento nos arts. 250, inc. II, do Regimento Interno/TCU, 4º, inc. I e 14 da Resolução TCU 315/2020 que, considerando as disposições dos arts. 16 e 17 da Portaria MDS 897/2023, no prazo de 60 (sessenta) dias, conclua, com a supervisão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), as investigações a cargo da Comissão de Processo Administrativo nomeada pela Portaria 023/2023 e informe ao TCU se foram identificados servidores municipais que recebem o Bolsa Família sem atender aos critérios de renda do art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023, e em caso positivo, as medidas adotadas para saneamento da irregularidade e ressarcimento de pagamentos indevidos.

#### ACÓRDÃO Nº 2259/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico internacional 11.399/2023, sob a responsabilidade da Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas (Amgesp/AL), com valor estimado de R\$ 75.021.762,00, objetivando registro de preços para futura e eventual aquisição de até 15.770 pistolas calibre 9X19MM;

Considerando que não restaram evidenciados prejuízos à competição ante a instabilidade apresentada pelo Portal de Compras do Governo Federal;

considerando que as informações e documentos carreados aos autos pela Unidade Jurisdicionada dão conta de ter havido consideráveis argumentos para a alteração do local de realização dos testes, sem provocar efetivos prejuízos às demais licitantes, que, ademais, possuem condições econômico/financeiras para suportá-las;

considerando que a comissão foi formada por servidores da SSP/AL, sendo os diversos certificados e diplomas juntados aos autos suficientemente comprobatórios de suas capacidades técnicas para comporem a comissão de avaliação;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como determinar o seu arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-040.294/2023-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agencia de Modernizacao da Gestao de Processos.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Sergio Zahr Filho (154688/OAB-SP) e Maria Isabel Leite Silva de Lima (325098/OAB-SP), representando Forjas Taurus Sa.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2260/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Lote 1 (“Grupo-LTR-PR-Metropolitana-01 - SE/Paraná - Lote 1”) do Pregão Eletrônico 24000104/2024 - SE/PR, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Superintendência Estadual do Paraná, cujo objeto é a prestação de serviço de transporte rodoviário de cargas postais, na modalidade Linha de Transporte Regional (peça 4, p. 1-2).

Considerando que o denunciante alegou ter ocorrido uma atuação atípica da licitante Transmaster Transportadora Ltda., que teria supostamente gerado um prejuízo aos Correios no valor de R\$ 438.378,50;

considerando que não foram apresentados indícios suficientes para justificar a atuação do TCU, neste momento;

considerando que cabe aos Correios investigar possível atuação irregular de empresas participantes do certame, consistente na desistência injustificada de propostas, e decidir sobre a eventual aplicação de sanções.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, e 53 a 55 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, ACORDAM em:

a) conhecer da denúncia;

b) no mérito, considerá-la improcedente;

c) levantar o sigilo do processo, mantendo-o em relação às peças que contenham informação pessoal do denunciante;

d) encaminhar cópia da instrução de peça 14 ao controle interno da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para as providências que entender cabíveis;

e) comunicar esta decisão ao denunciante e à unidade jurisdicionada;

f) arquivar os autos.

1. Processo TC-022.213/2024-4 (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. Unidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Superintendência Estadual do Paraná

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

Gabinete do Presidente

- 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 2261/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de fiscalização sobre a avaliação da qualidade de dados de óbitos do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), que busca verificar qualidade da base de dados do SIRC em relação à sua completude e qualidade de dados de óbitos, causas e possíveis impactos da falta de informações dessa base de dados.

Considerando que o Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais (ON-RCPN) é o responsável pela Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) e que os recursos financeiros para implementação e custeio do ON-RCPN (FIC-ONSERP e FIC-RCPN) possuem natureza de contribuição parafiscal, sendo obrigatórios para os oficiais de registro;

considerando que o Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais presta serviços de interesse público ao implementar e manter sistemas eletrônicos dos registros públicos, conforme estabelecido pela Lei 14.382/2022;

considerando que o art. 70, parágrafo único, da CF/88, e o art. 5º, V, da Lei 8.443/1992 estabelecem que a jurisdição do TCU abrange "os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social" e que, em razão disso, o Tribunal é competente para diligenciar diretamente ao ON-RCPN;

considerando que a inclusão do ON-RCPN na presente fiscalização é importante para a avaliação da qualidade dos dados de óbitos do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, pois permitirá a análise comparativa com outras bases de dados de registros de óbitos, tal como, os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM);

considerando os pareceres convergentes constantes dos autos;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, "c", do Regimento Interno e com fulcro nos termos do art. 10, §1º c/c art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) incluir o Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN) no rol de unidades jurisdicionadas do TC 018.882/2024-2;

b) determinar que o Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais encaminhe ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, cópia da base de dados da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais, por meio eletrônico, em formato de acordo com as instruções técnicas da Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital (Setid/Segepres/TCU), contidas no documento "Padrões para Entrega ao TCU de Dados Armazenados em Computador";

c) comunicar a presente decisão ao Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais, encaminhando-lhe cópia do documento "Padrões para Entrega ao TCU de Dados Armazenados em Computador" para o atendimento da diligência supramencionada.

#### 1. Processo TC-018.882/2024-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

ACÓRDÃO Nº 2262/2024 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas na Fundação Petrobras de Previdência Social (Petros) na gestão do investimento ilíquido (investimento direto em empresa) feito na empresa Termobahia S.A., caracterizadas por (i) falta de documentos sobre a gestão e o investimento em si; (ii) renúncia ao exercício de direitos societários; (iii) atraso na regularização de acordo de acionistas por 16 anos; (iv) diluição de capital; (v) falta de prova de garantia a direitos de preferência, dentre outros, configurando má gestão do investimento;

Considerando que a peça inicial não se faz acompanhada de qualquer indício pertinente às irregularidades denunciadas, conforme exigido pelo art. 235, caput, do Regimento Interno do Tribunal;

Considerando que as supostas irregularidades narradas na inicial foram comunicadas à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), que é a entidade pública responsável pela fiscalização primária das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs), tendo ela autuado procedimento específico para apuração dos fatos (Processo Administrativo 44011.003907/2024-52);

Considerando que o Tribunal apreciou recentemente denúncia acerca de irregularidades similares às constantes do presente processo, tendo deliberado por não conhecer da denúncia (Acórdão 1819/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, TC 015.820/2024-6); e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros às peças 8-10,

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) não conhecer da denúncia, com fundamento no art. 235 do Regimento Interno, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;
- b) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;
- c) informar a prolação do presente Acórdão à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, dado o trâmite do Processo Administrativo 44011.003907/2024-52, e à denunciante; e
- d) arquivar os autos, nos termos do art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

#### 1. Processo TC-017.768/2024-1 (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. Entidade: Fundação Petrobras de Seguridade Social - Petros.
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2263/2024 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 2362/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, em que o Colegiado determinou ao Banco Central do Brasil (BCB) que informe ao Tribunal os impactos em sua política de aquisições e as medidas adotadas por ocasião do julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6936, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, versando sobre a Lei 13.416/2017, a qual autoriza a autarquia a importar papel moeda e moeda metálica de fornecedores estrangeiros;

Considerando que o Acórdão monitorando foi proferido nos autos de representação considerada improcedente, que tramitou sob o número TC 000.525/2019-7 e tratou de possíveis irregularidades ocorridas no BCB relacionadas ao Edital de Pré-Qualificação Internacional Demap 110/2018, que

culminou com a Concorrência Internacional 28/2019, promovida para a participação de interessados no fornecimento de moedas de circulação comum do Padrão Real;

Considerando que a ADI 6936 fora julgada improcedente em 9/4/2024, com trânsito em julgado em 7/5/2024;

Considerando que, diante da improcedência da ADI 6936, não haverá impactos na política de aquisições de numerário pelo Banco Central do Brasil; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 24-25,

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 cumprida a determinação assinalada no item 1.9.1 do Acórdão 2362/2022-TCU-Plenário;

b) comunicar a prolação do Acórdão Banco Central do Brasil; e

c) autorizar o apensamento do presente processo ao processo originador (TC 000.525/2019-7), nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014.

#### 1. Processo TC-027.926/2022-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Banco Central do Brasil.

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. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2264/2024 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do Acórdão 1796/2024 - Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 1/2023, promovido pela Diretoria de Abastecimento da Marinha, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de impressão corporativa, mediante fornecimento, instalação, configuração e comodato de equipamentos de impressão digital, contemplando impressão, cópia e digitalização.

Considerando que o exame empreendido pela AudContratações concluiu que as determinações expedidas pelo item 9.2 do acórdão monitorado foram atendidas;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a" e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU e no art. 36 da Resolução TCU 259/2014, alterada pela Resolução TCU 321/2020, em:

a) considerar cumpridas as determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1796/2024 - Plenário;

b) determinar o apensamento destes autos ao TC 005.479/2024-0, no qual foi proferida a deliberação ora monitorada; e

c) informar à Diretoria de Abastecimento da Marinha acerca desta deliberação.

#### 1. Processo TC-021.920/2024-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

#### ACÓRDÃO Nº 2265/2024 - TCU – Plenário



Trata-se de monitoramento do cumprimento do subitem 1.8 do Acórdão 2.315/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, exarado no âmbito do TC 040.496/2019-8, que versa sobre a prestação de contas anuais da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), no exercício de 2018.

Considerando que a Unidade Jurisdicionada, Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., em 24/5/22, incorporou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) passando a adotar o nome de fantasia de Infra S.A.;

considerando se tratar da terceira instrução de monitoramento das determinações exaradas pelo Acórdão 2.315/2020-TCU-Plenário;

considerando que, após a realização de diligências, o exame verificou estudos e levantamentos realizados pelas áreas técnicas a fim de comprovar débitos e glosas relativas aos pagamentos a maior de encargos sociais de consultores autônomos e que ainda não haja alguns pagamentos em virtude de judicialização por parte dos contratados, no âmbito administrativo, a Valec tomou as devidas medidas para recuperação dos pagamentos indevidos, o que torna o subitem 1.8.1.1 cumprido;

considerando que os resultados dos estudos quantitativos dos equipamentos e softwares foram encaminhados e analisados e há processo aberto para ressarcimentos dos valores apurados, o que caracteriza o cumprimento do subitem 1.8.1.3;

considerando a vantajosidade da prorrogação dos contratos conforme registro no Despacho 217/2021/GESCEMVALEC/SUDEM-VALEC/DIREM-VALEC, de 26/6/2021, o subitem 1.8.1.4 foi considerado cumprido;

considerando que o subitem 1.8.1.5 está em cumprimento dado que a estatal instaurou processo administrativo para o exame de pagamentos de itens sem o adequado cotejamento dos insumos, para o exame da carga horária trabalhada dos profissionais contratados e para o exame da ocorrência de medição e pagamento de itens não previstos na planilha contratual, e, em vista da negativa das contratadas em fornecer os esclarecimentos devidos, impossibilitando a conclusão por eventuais débitos, ajuizou a devida ação judicial para coercitivamente exigir das contratadas os devidos esclarecimentos;

considerando que, de acordo com os demais documentos apresentados pela Valec, houve o cumprimento das determinações constantes dos demais subitens que integram o item 1.8.1 do Acórdão 2.315/2020-TCU-Plenário;

considerando implementadas as recomendações contidas nos itens 1.8.2.1 e 1.8.2.2 do Acórdão 2.315/2020-TCU-Plenário;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 250, incisos II e III, 254, 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em:

a) considerar cumpridas as determinações constantes nos itens 1.8.1.1 a 1.8.1.9, e implementadas as recomendações contidas nos itens 1.8.2.1 e 1.8.2.2 do Acórdão 2.315/2020-TCU-Plenário;

b) considerar em cumprimento a determinação do item 1.8.1.5 e dispensar a continuidade de seu monitoramento;

c) dar conhecimento desta decisão à Infra S.A.; e

d) apensar os presentes autos ao TC 040.496/2019-8 nos termos do art. 36 da Resolução TCU 259/2014.

#### 1. Processo TC-046.744/2020-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.

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 Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

## ACÓRDÃO Nº 2266/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.215/2024-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Thailine Maiara Lustosa da Cruz (34206/OAB-DF), Sarah Dam Freitas (66963/OAB-DF), Luiz Gustavo de Andrade (35267/OAB-PR), Luiz Fernando Zornig Filho (27936/OAB-PR), Cláudio Santos de Andrade (14134/OAB-BA), Jean Paulo Ruzzarin (21006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22256/OAB-DF) e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela então presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), a E. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, acerca da necessidade de absorção dos quintos/décimos, incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, não amparados em decisão judicial transitada em julgado, pela primeira parcela do reajuste concedido em 1º/2/2023, com base na Lei 14.523/2023, aos servidores do Poder Judiciário da União;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões apresentadas pelo Revisor e diante do voto de desempate proferido pelo Presidente do Tribunal, em:

9.1. indeferir os pedidos de ingresso nos autos, como partes interessadas, formulados pelas entidades de classe e pela Advocacia-Geral da União, franqueando-lhes o direito de participação no feito na condição de amicus curiae, limitada à faculdade processual prevista no art. 287 do Regimento Interno do TCU e à eventual apresentação de memoriais;

9.2. conhecer da presente consulta, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.3. responder à consulente que as parcelas de quintos/décimos incorporadas em razão de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, caso não amparadas por decisão judicial transitada em julgado, devem ser absorvidas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023, estabelecido no art. 1º, inciso I, da Lei 14.523/2023;

9.4. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação aos seguintes destinatários:

9.4.1. Presidência do Conselho da Justiça Federal;

9.4.2. Advocacia-Geral da União;

9.4.3. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjupe/BA), Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF), Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe); e

9.5. encaminhar o inteiro teor desta deliberação, acompanhada de relatório e voto que a fundamentam, ao Procurador-Geral da República, para que avalie a pertinência da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nos termos do art. 103 da Constituição Federal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2266-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que proferiu o voto de desempate: Bruno Dantas (Presidente).

13.3. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2267/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.306/2024-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, acerca da influência do grau de escolaridade na transposição aos quadros da União dos empregados ou servidores dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima ou das prefeituras neles localizadas, nos termos do art. 31, caput, da Emenda Constitucional 19/1998.

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

9.1. nos termos do art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente consulta, para responder à autoridade consulente que, com base na redação atual do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, e em conformidade com os fundamentos do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira):

9.1.1. a prova de escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União nos termos do art. 31 da EC 19/1998, desde que o ordenamento jurídico não exija qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão inerente ao cargo;

9.1.2. para os cargos em que o ordenamento jurídico exige qualificação especializada ou formação própria ao regular exercício da profissão, a exemplo dos delegados, peritos e médicos, a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998 exige comprovação da escolaridade compatível e contemporânea com o desempenho dessas atividades;

9.1.3. as contratações de professores amparadas nos arts. 77, 78 e 79 da Lei 5.692/1971 dispensam a comprovação de escolaridade para a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998;

9.2. dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

9.2.1. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.2.2. Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT/MGI);

9.2.3. Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2267-43/24-P.

## 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

## ACÓRDÃO Nº 2268/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.325/2021-1.

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

3. Responsáveis: Farmácia e Drogaria Central Ltda. (41.402.140/0001-73); Luciano Costa dos Santos (214.096.253-20).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Elcias Duarte de Souza Filho (OAB-CE 31.595), representando Luciano Costa dos Santos; Elcias Duarte de Souza Filho (OAB-CE 31.595), representando Farmácia e Drogaria Central Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, em desfavor do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPPB), no período de 13/3/2013 a 1º/4/2016,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e pelo Sr. Luciano Costa dos Santos;

9.2. julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e do Sr. Luciano Costa dos Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 13/03/2013         | 23,40                |
| 13/03/2013         | 31,50                |
| 15/03/2013         | 706,32               |



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 19/04/2013         | 16,80                |
| 19/04/2013         | 46,80                |
| 19/04/2013         | 422,10               |
| 29/04/2013         | 702,27               |
| 31/05/2013         | 43,80                |
| 31/05/2013         | 13,77                |
| 31/05/2013         | 665,01               |
| 31/05/2013         | 919,50               |
| 04/06/2013         | 43,20                |
| 04/06/2013         | 1.133,70             |
| 04/06/2013         | 33,60                |
| 05/06/2013         | 13,77                |
| 05/06/2013         | 1.799,01             |
| 28/06/2013         | 1.108,80             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 147,60               |
| 28/06/2013         | 3.314,52             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 19,20                |
| 31/07/2013         | 75,30                |
| 31/07/2013         | 2.539,35             |
| 31/07/2013         | 1.130,10             |
| 02/09/2013         | 25,56                |
| 02/09/2013         | 1.266,30             |
| 02/09/2013         | 3.367,98             |
| 01/10/2013         | 2.512,62             |
| 02/10/2013         | 13,20                |
| 02/10/2013         | 812,40               |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 2.646,27             |
| 12/11/2013         | 1.033,80             |
| 06/12/2013         | 26,40                |
| 06/12/2013         | 820,20               |
| 06/12/2013         | 3.956,04             |
| 30/12/2013         | 965,40               |
| 30/12/2013         | 1.951,29             |
| 07/02/2014         | 1.329,60             |
| 07/02/2014         | 3.555,09             |
| 31/03/2014         | 1.946,40             |





Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 31/03/2014         | 3.528,36             |
| 09/04/2014         | 3.180,87             |
| 16/04/2014         | 2.841,30             |
| 13/05/2014         | 2.673,00             |
| 30/05/2014         | 2.818,80             |
| 02/06/2014         | 3.109,80             |
| 06/06/2014         | 7,02                 |
| 06/06/2014         | 3.020,49             |
| 04/07/2014         | 2.659,20             |
| 04/07/2014         | 1.951,29             |
| 31/07/2014         | 1.820,70             |
| 31/07/2014         | 48,00                |
| 01/08/2014         | 7,02                 |
| 01/08/2014         | 1.951,29             |
| 09/09/2014         | 2.505,00             |
| 09/09/2014         | 7,02                 |
| 09/09/2014         | 3.100,68             |
| 02/10/2014         | 2.547,60             |
| 03/10/2014         | 3.047,22             |
| 03/11/2014         | 13,77                |
| 03/11/2014         | 39,00                |
| 03/11/2014         | 2.677,50             |
| 03/11/2014         | 2.967,03             |
| 28/11/2014         | 39,00                |
| 28/11/2014         | 13,77                |
| 28/11/2014         | 2.484,90             |
| 28/11/2014         | 2.649,51             |
| 14/01/2015         | 2.146,50             |
| 14/01/2015         | 2.512,62             |
| 09/02/2015         | 2.249,10             |
| 10/02/2015         | 13,77                |
| 10/02/2015         | 2.860,11             |
| 03/03/2015         | 3,90                 |
| 03/03/2015         | 13,77                |
| 03/03/2015         | 2.191,86             |
| 03/03/2015         | 2.712,60             |
| 02/04/2015         | 133,65               |
| 02/04/2015         | 1.043,70             |
| 02/04/2015         | 2,40                 |
| 02/04/2015         | 44,70                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 05/05/2015         | 12,00                |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 05/05/2015         | 2.256,90             |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 12/06/2015         | 50,40                |
| 12/06/2015         | 2.620,20             |
| 12/06/2015         | 1.496,88             |
| 07/07/2015         | 13,77                |
| 07/07/2015         | 170,40               |
| 07/07/2015         | 2.904,00             |
| 07/07/2015         | 4.410,45             |
| 07/07/2015         | 2,40                 |
| 05/08/2015         | 4.704,48             |
| 05/08/2015         | 2.822,10             |
| 05/08/2015         | 47,70                |
| 05/08/2015         | 27,54                |
| 05/08/2015         | 19,20                |
| 31/08/2015         | 6.842,88             |
| 31/08/2015         | 2.628,60             |
| 31/08/2015         | 10,50                |
| 14/10/2015         | 37,50                |
| 14/10/2015         | 3.346,80             |
| 15/10/2015         | 27,23                |
| 15/10/2015         | 7.618,05             |
| 30/10/2015         | 155,10               |
| 30/10/2015         | 27,23                |
| 30/10/2015         | 8.713,98             |
| 30/10/2015         | 4.099,80             |
| 18/12/2015         | 9.702,99             |
| 18/12/2015         | 4.202,10             |
| 18/12/2015         | 13,46                |
| 18/12/2015         | 9,60                 |
| 18/12/2015         | 26,92                |
| 21/01/2016         | 3.718,20             |
| 21/01/2016         | 106,20               |
| 21/01/2016         | 27,23                |
| 21/01/2016         | 8.353,53             |
| 17/02/2016         | 4.037,10             |
| 17/02/2016         | 58,50                |
| 17/02/2016         | 13,46                |

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 17/02/2016         | 8.382,69             |
| 09/03/2016         | 1.956,90             |
| 09/03/2016         | 1.926,18             |
| 01/04/2016         | 5,70                 |
| 01/04/2016         | 1.924,56             |
| 01/04/2016         | 2.833,80             |

9.3. aplicar ao estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e à Drogaria Central Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 20.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. 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; e

9.5. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2268-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2269/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.658/2020-8

1.1. Apensos: 007.828/2024-1; 028.211/2020-0; 027.083/2020-9; 027.027/2020-1; 027.031/2020-9; 028.058/2020-8; 030.595/2022-3; 044.292/2021-0; 034.463/2020-8; 028.100/2020-4

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

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

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

4. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Emerson Ademir Borges de Oliveira (295.845/OAB-SP) e Lúcia Helena Netto Fatinanci (118.875/OAB-SP), representando Paulo Roberto Brito Boechat; Renata Maria Mazzaro Terrin (319.658/OAB-SP), representando a Agropecuária São Lourenço Ltda.; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF) e outros, representando a Enforce Gestão de Ativos S.A.; Adib Abdouni (262.082/OAB-SP), representando Fernando Siqueira

Guimarães Netto; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitch (26.966/OAB-DF), Luana Maysa Reis de Sousa (55.200/OAB-PE), Samanta Barbosa Tiveron (494.378/OAB-SP), Sofia Cavalcanti Campelo (42.072/OAB-PE), Victor Santos Rufino (407.119/OAB-SP), Gabriela Harumi Okoda Oshiro Pereira da Silva (474.778/OAB-SP), Rodrigo Fuhr de Oliveira (476.191/OAB-SP), Camila Torres de Brito (44.868/OAB-DF), Leonardo Martins Caram (482.899/OAB-SP), Carolina Tuoni Matias (374.299/OAB-SP), Elisa Segabinazzi (501.077/OAB-SP), Fernando Jung de Oliveira (107.564/OAB-RS), Enrico Rilho Sanseverino (96.765/OAB-RS) e outros, representando a BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários; Sílvio Oliveira Torves (29.355/OAB-RS), Sólton Mendes da Silva (32.356/OAB-RS) e outros, representando o Banco do Brasil S.A.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de deputado federal com o objetivo de analisar possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o Banco do Brasil e o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios não Padronizado e Exclusivo (FIDC-NP), com a interveniência da sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos S.A.,

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

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

9.2. dar ciência ao Banco do Brasil (CNPJ 00.000.000/0001-91), nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020 quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação-piloto objeto destes autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e o padrão da carteira cedida, implique concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou dependência de um único comprador;

9.3. informar o teor desta deliberação ao representante;

9.4. informar o teor desta deliberação às demais autoridades, aos representantes legais e aos solicitantes de informações dos processos conexos: Subprocurador-Geral junto a este TCU Lucas Rocha Furtado; Senador Randolfe Rodrigues; Deputado Federal Pompeo de Mattos; Deputado Federal João Daniel; Deputado Federal Nereu Crispim;

9.5. arquivar o processo, nos termos do art. 169 do Regimento Interno.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2269-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2270/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.752/2019-8

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

3. Responsáveis: Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto (849.259.576-00); João Jorge Vieira Sampaio (275.681.307-97); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); Espólio de Marcelo da Silva Mendonça (006.179.367-14); Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (19.394.808/0001-29); Espólio de Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Welington Luiz Petris (024.543.147-03)

Gabinete do Presidente

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)

8. Representação legal: Patrícia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ), Fernando Salles Xavier (65.895/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Luís Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antônio Augusto Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Maurício da Silva Santos (59.548/OAB-DF), Igor Alves Pegado da Silva (172.480/OAB-RJ) e outros, representando Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR), Rafaela Nunes Gehlen (69.370/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada; Mauricio da Silva Santos (59.548/OAB-DF) e Mariana Macedo Pessanha Ferrandi (158.482/OAB-RJ), representando João Jorge Vieira Sampaio e Welington Luiz Petris; Cássio Quirino Norberto (57.219/OAB-PR), representando Paulo Roberto Costa; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP) e Giuseppe Giamundo Neto (234.412/OAB-SP), representando Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia petição formulada por Mendes Junior Trading e Engenharia S.A., na qual a responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 8º, 10, 11 e 12 da Resolução-TCU 344/2022, em:

- 9.1. conhecer da petição interposta por Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.;
- 9.2. reconhecer a incidência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste processo, tendo em vista a paralisação do processo originador desta tomada de contas especial por mais de três anos;
- 9.3. tornar insubsistentes os débitos imputados aos responsáveis, bem como as sanções pecuniárias aplicadas, por meio dos itens 9.4. e 9.5. do Acórdão 703/2021-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.721/2022-Plenário, mantendo-se, todavia, o julgamento de mérito das contas de Renato de Souza Duque, Paulo Roberto Costa, Pedro José Barusco Filho e da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. pela irregularidade;
- 9.4. comunicar a presente deliberação à peticionante, à Petróleo Brasileiro S.A. e aos demais responsáveis; e
- 9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2270-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Augusto Nardes.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2271/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.357/2019-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame em relatório de auditoria

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

## Gabinete do Presidente

- 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
- 3.2. Responsável: João José dos Santos (542.170.249-91).
- 3.3. Recorrente: João José dos Santos (542.170.249-91).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. João José dos Santos, contra o Acórdão 989/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

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

- 9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. dar ciência da deliberação ao interessado e ao recorrente.

## 10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2271-43/24-P.

## 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

## ACÓRDÃO Nº 2272/2024 – TCU – Plenário

## 1. Processo nº TC 037.209/2023-0.

## 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: Casa Civil da Presidência da República; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; 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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de Levantamento sobre o Marco Legal da Primeira Infância;

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



9.1. autorizar as unidades técnicas do Tribunal a incluírem em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 49;

9.2. classificar a peça 49 como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;

9.3. classificar as demais peças do presente processo, incluindo o relatório, voto e acórdão, como públicos;

9.4. encaminhar aos órgãos abaixo listados cópia do acórdão proferido:

9.4.1. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

9.4.2. Ministério da Educação;

9.4.3. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

9.4.4. Ministério da Saúde;

9.4.5. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania;

9.4.6. Ministério do Planejamento e Orçamento;

9.4.7. Casa Civil da Presidência da República;

9.4.8. Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e

9.4.9. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;

9.5. autorizar o sorteio dos processos decorrentes das futuras fiscalizações, com fundamento no artigo 1º da Resolução-TCU 346/2022; e

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

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2272-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2273/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.316/2024-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

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

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 39/2023, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear/Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com valor estimado de R\$ 1.303.813,94,

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, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 39/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base nos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP, considerando que a licitante apresentou a documentação exigida no âmbito de recurso contra a decisão;

9.2.2. inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base no subitem 8.39.1 do termo de referência, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não previa a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém-regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023;

9.3. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) de que a Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório;

9.4. dar ciência desta deliberação à representante;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2273-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2274/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.993/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Aarão Prado Bayma (666.919.152-91); Antonio Siqueira e Silva Neto (918.423.102-59); Madson Willander Melo de Sá (964.112.522-20).

4. Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Riper (OAB-SP 174.987), representando Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Deputado Federal Marcel Van Hattem, acerca de possíveis irregularidades na gestão da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil;

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

## Gabinete do Presidente

- 9.1. conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. dar conhecimento desta deliberação ao representante e à ApexBrasil.
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2274-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

## ACÓRDÃO Nº 2275/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.197/2024-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Solazer Transporte e Turismo Ltda. (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).

4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Philipe Godoy dos Reis (OAB-RJ 250.827), representando Aava Locações e Transportes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto;

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. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo Relator por meio de despacho, transcrito no Relatório que precede este Acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. notificar a prolação deste Acórdão aos interessados.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2275-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

## ACÓRDÃO Nº 2276/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.023/2023-3.

1.1. Apenso: 037.047/2023-0

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

3. Interessados/Responsáveis:

Gabinete do Presidente

- 3.1. Interessado: Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05).
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Diretoria de Logística e Gestão Documental - AGU.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Monique Rafaella Rocha Furtado (OAB-DF 34.131), representando Hsc Desenvolvimento e Serviços Em Tecnologia da Informação Ltda.; Huilder Magno de Souza (OAB-DF 18.444), representando Very Tecnologia Ltda; Tarley Max da Silva (OAB-DF 19.960) e Fernando José Gonçalves Acunha (OAB-DF 21.184), representando Dfti - Comércio e Serviços de Informática Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 3/2023, conduzido pela Advocacia-Geral da União – AGU com vistas à contratação de soluções tecnológicas de segurança da informação para proteção de servidores e estações de trabalho (item 1) e de correio eletrônico (item 2);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, em:

  - 9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho transcrito no relatório precedente, bem como as respectivas medidas acessórias;
  - 9.2. notificar os interessados acerca da presente deliberação.
10. Ata nº 43/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2276-43/24-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

## ACÓRDÃO Nº 2277/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.604/2020-9.
  - 1.1. Apensos: 045.274/2020-7; 040.255/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Recorrente: Agência Nacional de Energia Elétrica (02.270.669/0001-29).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Maria Paula Camargo de Freitas, Suelaine Brandao Caldas Sena e outros, representando Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Pedido de Reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel contra o Acórdão 1.224/2023-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 286 e 285, do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar conhecimento deste Acórdão à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2277-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

#### ACÓRDÃO Nº 2278/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.225/2024-0.

1.1. Apenso: 018.433/2024-3

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

3. Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25).

4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional,

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, 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 do TCU, também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. considerar procedente a representação;

9.3. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.4. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: inclusão de cláusula

contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, incisos II e III, da Lei 14.442/2022;

9.5. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 que estejam em execução na data da notificação do presente Acórdão, bem como comunique as Unidades Regionais integrantes do Sistema Sescoop acerca da vedação de prorrogação estabelecida na presente decisão;

9.6. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do RITCU, o requerimento de habilitação nos autos como parte interessada formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. à peça 67;

9.7. comunicar a prolação do presente Acórdão ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e à representante; e

9.8. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2279/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.208/2024-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Proposta de Fiscalização).

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: não há.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências), na modalidade auditoria de conformidade, com vistas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos de transferências especiais alocadas em treze municípios,

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

9.1. autorizar, com fulcro no art. 17, § 3º, da Resolução TCU 308/2019, a realização da auditoria proposta; e

9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2279-43/24-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2280/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.604/2020-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo de Garantia para a Construção Naval.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

8. Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (125.916/OAB-RJ), representando a Petróleo Brasileiro S.A.; Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre a gestão e os riscos de insolvência do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), com garantias a honrar no valor de US\$ 798,2 milhões perante credores de empresas pertencentes ao Grupo Sete Brasil Participações S.A. (em recuperação judicial),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, V, 235, 237, VI, e 250, III, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. recomendar à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) que priorize a avaliação, por meio de suas instâncias internas competentes, da proposta de acordo apresentada pelo Grupo Sete Brasil Participações S.A. no âmbito do 4º aditivo ao plano de recuperação judicial;
- 9.3. informar a Caixa Econômica Federal, a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União e o Fundo de Garantia para a Construção Naval acerca desta deliberação;
- 9.4. arquivar o processo.

#### 10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

#### 11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

#### 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2280-43/24-P.

#### 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2281/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.513/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação

Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, que teve por objeto avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil,

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

9.1. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. em articulação com os demais órgãos superiores, adote medidas para recompor o orçamento do Programa de Assistência Estudantil (PAE), em vista da significativa depreciação dos valores, em termos atualizados desde 2016;

9.1.2. em articulação com as universidades federais, reavalie e elabore nova matriz de distribuição dos recursos do PAE (Matriz PNAES), observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as Ifes em face do público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

9.1.3. em articulação com as instituições federais de ensino que gerenciem e executem o PAE, defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas entidades, bem como sua

metodologia de obtenção, considerando os sistemas e os instrumentos por elas já utilizados, que possibilite:

9.1.3.1. a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades;

9.1.3.2. a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; e

9.1.3.3. a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência estudantil.

9.2. recomendar às sessenta e nove universidades federais relacionadas no item 4 acima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, os quais deverão ser utilizados para dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PAE, bem como para planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;

9.2.2. aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como:

9.2.2.1. coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou SisU, para identificação de potenciais beneficiários;

9.2.2.2. utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade e adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade;

9.2.2.3. fixação de prazo de, no mínimo, 2 (dois) anos para validade da documentação apresentada;

9.2.2.4. realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade;

9.2.2.5. uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários.

9.2.3. utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PAE outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica que não os de renda familiar per capita e de origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;

9.2.4. realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações em suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e SisU;

9.2.5. regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;

9.2.6. divulguem, em ferramenta de transparência ativa, informações dos beneficiários do PAE contendo, no mínimo, nome, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;

9.2.7. divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PAE, mediante relatório de avaliação, painéis de business intelligence e outros que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável.

9.3. recomendar ao Ministério da Educação e às universidades federais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas no sentido de conferir melhor alocação de recursos humanos em seus respectivos setores de assistência estudantil;

9.4. dar ciência às universidades federais, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de controles orçamentários que identifiquem despesas e receitas de seus restaurantes universitários e suas fontes de financiamento (PAE, recursos próprios, arrecadação direta ou outros) e que demonstrem, de forma transparente, o montante de recursos do PAE destinado aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e aquele destinado aos demais usuários não é compatível com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;

9.4.2. a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PAE, está em desacordo com os arts. 7º, inciso IV, da Lei 14.914/2024 e 5º, inciso II, do Decreto 7.234/2010;

9.4.3. a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, está em desacordo com os arts. 27 e 28 da Lei 13.146/2015, 56 da Lei 12.288/2010, 13 da Lei 12.852/2013 e 2º e 3º do Decreto 8.727/2016;

9.4.4. a ausência de regulamentação interna do PAE e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à sua execução estão em desacordo com os arts. 6º e 7º da Lei 14.914/2024, e 3º, § 2º, e 5º, do Decreto 7.234/2010.

9.5. informar o teor desta decisão às universidades federais, às instituições integrantes da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Esporte e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;

9.6. autorizar a AudEducação a autuar processo do tipo Acompanhamento (ACOM) com vistas à continuidade do exame sobre o programa de assistência estudantil e, eventualmente, se necessário for, sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco, realizando, nos mesmos autos, o monitoramento desta deliberação; e

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2281-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2282/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.808/2024-3

1.1. Apensos: 019.480/2024-5; 019.473/2024-9

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Maranhão.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Renato Lúcio Cavalcante de Oliveira, representando a Techproj Consultoria e Projetos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão sob a responsabilidade da Universidade Federal do Maranhão, cujo objeto é a contratação de empresas especializadas em engenharia e/ou arquitetura para prestação, sob demanda, de serviços técnico-profissionais especializados com vistas à

elaboração e/ou à atualização de projetos básicos e executivos em plataforma Building Information Modeling (BIM),

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do RITCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho contido na peça 49 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2282-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2283/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.910/2023-7

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.

3. 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 Aviação Civil; Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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: Raíssa Sabrina Caçapava Franca Moraes (444.248/OAB-SP), Thainá de Paula Carvalho (451.797/OAB-SP) e outros, representando a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, que engloba tratativas entre aquela pasta, a Agência Nacional de Aviação Civil e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) concessionária do Aeroporto de Guarulhos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 11 a 13 da Instrução Normativa TCU 91/2022, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. aprovar, nos termos dos artigos 11 e 12 da Instrução Normativa TCU 91/2022, a proposta de solução consensual encartada nas peças 20, 22, 23 e 67 do processo, autorizando a assinatura pela Presidência do TCU do termo de autocomposição;

9.2. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos, à exceção das peças indicadas como sigilosas pelos integrantes da Comissão de Solução Consensual;

9.3. autorizar a realização do monitoramento previsto no art. 13 da IN 91/2022;

9.4. informar o conteúdo desta decisão aos interessados.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2283-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2284/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.618/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento das recomendações feitas ao Ministério do Turismo por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo foi verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo as diretrizes legais da referida política relacionadas à redução das desigualdades regionais; e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os investimentos públicos em turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT (processo TC 007.721/2022-6),

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

- 9.1. considerar atendidos os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;
- 9.2. fixar novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério do Turismo realize as medidas adequadas para a implementação dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;
- 9.3. dar continuidade a este monitoramento; e
- 9.4. enviar cópia desta deliberação ao Ministério do Turismo.

#### 10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2284-43/24-P.

#### 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

#### ACÓRDÃO Nº 2285/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.636/2014-0 (DN).
- 1.1 Apenso: TC 021.391/2016-5 (SCN).
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Denunciantes/Recorrentes:
  - 3.1. Interessados: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE); Fundação Cultural Palmares (FCP); Juízo da Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO.
  - 3.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
  - 3.3. Recorrentes (Agravos): Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).



4. Entidades: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE) e Fundação Cultural Palmares (FCP).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

5.1. Relator da deliberação recorrida (agravo de despacho): Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

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

8. Representação legal: Ronney Wesley Alves Costa (peça 159), representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Diego Merçon Vieira Monteiro (OAB/DF 40.498), representando Roberto Sebastião Moreira Rodrigues (peça 66).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, relacionada a procedimentos da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e Entorno e da Fundação Cultural Palmares (FCP) quanto à identificação, ao reconhecimento, à demarcação e à titulação como quilombola de área da “Comunidade de Mesquita”, localizada no município de Cidade Ocidental/GO.

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

9.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos regimentais de admissibilidade previstos;

9.2. considerar prejudicado o agravo interposto, por perda de objeto;

9.3. excluir a chancela de sigilo dos autos, exceto quanto à identificação dos denunciantes e recorrentes;

9.4. encerrar o processo e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU;

9.5. enviar cópia eletrônica desta deliberação aos denunciantes e interessados, em especial ao Juiz Federal da Vara Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO, em referência à ACP 0000923-77.2013.4.01.3501.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2285-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2286/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.436/2022-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Drogaria Maradina Ltda. (72.117.153/0001-24); Graciele Marasca (923.702.760-53); Nelson Marasca (134.586.200-87).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

5.1. Redator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: Sandro Bentz de Oliveira (OAB/RS 39.996) e Josimarcos da Rocha Silva (OAB/RS 109.881), representando Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, em razão da utilização irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil/Aqui Tem Farmácia Popular.

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda., com base no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 3/3/2015           | 106,92               |
| 3/3/2015           | 99,60                |
| 3/3/2015           | 53,46                |
| 3/3/2015           | 174,00               |
| 3/3/2015           | 3,60                 |
| 2/4/2015           | 99,60                |
| 2/4/2015           | 199,20               |
| 2/4/2015           | 106,92               |
| 2/4/2015           | 1.095,93             |
| 5/5/2015           | 232,20               |
| 5/5/2015           | 949,80               |
| 5/5/2015           | 3.287,79             |
| 12/6/2015          | 104,40               |
| 12/6/2015          | 2.934,00             |
| 15/6/2015          | 2.459,16             |
| 3/7/2015           | 97,20                |
| 3/7/2015           | 2.875,20             |
| 6/7/2015           | 13,46                |



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 6/7/2015           | 1.256,31             |
| 5/8/2015           | 19,20                |
| 5/8/2015           | 88,80                |
| 5/8/2015           | 25,20                |
| 5/8/2015           | 2.944,50             |
| 6/8/2015           | 1.389,96             |
| 31/8/2015          | 1.283,04             |
| 31/8/2015          | 25,20                |
| 31/8/2015          | 3.060,30             |
| 14/10/2015         | 50,40                |
| 14/10/2015         | 1.416,69             |
| 14/10/2015         | 3.192,00             |
| 30/10/2015         | 36,00                |
| 30/10/2015         | 3.757,80             |
| 5/11/2015          | 1.683,99             |
| 18/12/2015         | 1.657,26             |
| 18/12/2015         | 3.758,40             |
| 21/1/2016          | 46,80                |
| 21/1/2016          | 53,46                |
| 21/1/2016          | 2.597,70             |
| 21/1/2016          | 989,01               |
| 17/2/2016          | 31,20                |
| 17/2/2016          | 1.550,34             |
| 17/2/2016          | 4.263,30             |
| 8/3/2016           | 21,60                |
| 8/3/2016           | 4.937,70             |
| 9/3/2016           | 2.031,48             |
| 1º/4/2016          | 61,80                |
| 1º/4/2016          | 963,90               |
| 1º/4/2016          | 2.551,50             |
| 29/4/2016          | 39,60                |
| 29/4/2016          | 2.367,00             |
| 3/5/2016           | 27,00                |



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 3/5/2016           | 796,50               |
| 31/5/2016          | 34,20                |
| 31/5/2016          | 2.507,70             |
| 31/5/2016          | 918,00               |
| 30/6/2016          | 90,00                |
| 30/6/2016          | 945,00               |
| 30/6/2016          | 2.263,50             |
| 3/8/2016           | 43,20                |
| 3/8/2016           | 2.519,40             |
| 3/8/2016           | 904,50               |
| 9/9/2016           | 24,00                |
| 9/9/2016           | 2.676,90             |
| 9/9/2016           | 742,50               |
| 30/9/2016          | 6,73                 |
| 30/9/2016          | 891,00               |
| 3/10/2016          | 43,20                |
| 3/10/2016          | 2.359,80             |
| 11/11/2016         | 178,80               |
| 11/11/2016         | 12,60                |
| 11/11/2016         | 780,00               |
| 11/11/2016         | 864,00               |
| 29/11/2016         | 36,00                |
| 29/11/2016         | 2.323,80             |
| 30/11/2016         | 864,00               |
| 29/12/2016         | 105,00               |
| 29/12/2016         | 1.444,80             |
| 11/1/2017          | 6,73                 |
| 11/1/2017          | 891,00               |
| 20/2/2017          | 160,20               |
| 20/2/2017          | 927,00               |
| 24/2/2017          | 6,73                 |
| 24/2/2017          | 810,00               |
| 9/3/2017           | 27,00                |



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 9/3/2017           | 18,00                |
| 9/3/2017           | 2.308,50             |
| 9/3/2017           | 445,50               |
| 4/4/2017           | 45,00                |
| 4/4/2017           | 702,00               |
| 4/4/2017           | 2.228,70             |
| 16/5/2017          | 688,50               |
| 16/5/2017          | 18,00                |
| 16/5/2017          | 2.712,60             |
| 16/6/2017          | 807,00               |
| 16/6/2017          | 169,20               |
| 16/6/2017          | 742,50               |
| 29/6/2017          | 85,80                |
| 29/6/2017          | 1.763,70             |
| 29/6/2017          | 715,50               |
| 27/7/2017          | 49,20                |
| 27/7/2017          | 2.244,90             |
| 27/7/2017          | 715,50               |
| 21/8/2017          | 13,50                |
| 21/8/2017          | 107,40               |
| 21/8/2017          | 418,50               |
| 21/8/2017          | 603,60               |
| 22/9/2017          | 661,50               |
| 22/9/2017          | 81,60                |
| 22/9/2017          | 486,00               |
| 20/10/2017         | 1.217,10             |
| 20/10/2017         | 72,60                |
| 20/10/2017         | 499,50               |
| 15/12/2017         | 52,20                |
| 15/12/2017         | 1.233,60             |
| 15/12/2017         | 486,00               |
| 16/12/2017         | 256,50               |
| 18/12/2017         | 18,00                |



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 18/12/2017         | 686,40               |
| 6/2/2018           | 1.805,70             |
| 6/2/2018           | 59,40                |
| 6/2/2018           | 459,00               |
| 2/3/2018           | 54,60                |
| 2/3/2018           | 324,00               |
| 2/3/2018           | 1.692,60             |
| 2/4/2018           | 1.845,60             |
| 2/4/2018           | 36,00                |
| 2/4/2018           | 472,50               |
| 3/5/2018           | 243,00               |
| 4/5/2018           | 23,40                |
| 4/5/2018           | 825,60               |
| 4/6/2018           | 103,80               |
| 4/6/2018           | 721,50               |
| 4/6/2018           | 432,00               |
| 10/7/2018          | 61,80                |
| 10/7/2018          | 418,50               |
| 10/7/2018          | 951,60               |
| 1º/8/2018          | 451,80               |
| 1º/8/2018          | 354,00               |
| 1º/8/2018          | 256,50               |
| 17/9/2018          | 16,20                |
| 17/9/2018          | 7,56                 |
| 17/9/2018          | 32,40                |
| 17/9/2018          | 650,40               |
| 17/9/2018          | 405,00               |
| 10/10/2018         | 10,80                |
| 10/10/2018         | 54,00                |
| 10/10/2018         | 93,00                |
| 10/10/2018         | 358,20               |
| 10/10/2018         | 189,00               |
| 29/10/2018         | 48,00                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 29/10/2018         | 432,00               |
| 29/10/2018         | 517,80               |
| 5/12/2018          | 453,30               |
| 27/12/2018         | 378,00               |
| 27/12/2018         | 34,20                |
| 27/12/2018         | 672,00               |
| 12/2/2019          | 27,00                |
| 12/2/2019          | 38,40                |
| 12/2/2019          | 283,50               |
| 12/2/2019          | 873,00               |
| 8/3/2019           | 82,80                |
| 8/3/2019           | 370,80               |
| 8/3/2019           | 364,50               |
| 29/3/2019          | 391,50               |
| 29/3/2019          | 28,80                |
| 29/3/2019          | 398,10               |
| 10/4/2019          | 10,80                |
| 10/4/2019          | 54,00                |
| 10/4/2019          | 599,10               |
| 10/4/2019          | 27,00                |
| 23/5/2019          | 3,60                 |
| 23/5/2019          | 54,00                |
| 23/5/2019          | 885,30               |
| 26/6/2019          | 426,30               |
| 26/7/2019          | 54,00                |
| 26/7/2019          | 815,10               |
| 26/8/2019          | 54,00                |
| 26/8/2019          | 10,80                |
| 26/8/2019          | 705,60               |

9.3. aplicar à Drogaria Maradina Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, 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. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 24 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizados 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 pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no estado do Rio Grande do Sul, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde;

9.8. informar aos interessados que o inteiro teor desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2286-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

## ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 47 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 30 de outubro de 2024.

*(Assinado eletronicamente)*

Ministro BRUNO DANTAS  
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 43, DE 23 DE OUTUBRO DE 2024  
(Sessão Ordinária do Plenário)

## COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.



Gabinete do Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## **COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que irei autorizar o servidor Alessandro Aurelio Caldeira, Auditor-Chefe da AudFiscal, a assinar, na qualidade de representante deste Tribunal, a Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, elaborada em conjunto com a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, a Controladoria-Geral da União e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon),

O objetivo dessa iniciativa é orientar estados, Distrito Federal e municípios acerca do uso da plataforma Transferegov.br e dos procedimentos contábeis para o registro dos recursos advindos de emendas parlamentares, com o intuito de garantir a transparência e a rastreabilidade sobre a aplicação dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais.

Esclareço que a referida Nota Técnica, cuja minuta encontra-se anexa ao texto desta Comunicação, decorre de sugestão apresentada no relatório da subcomissão criada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 de relatoria do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

Nota Técnica SEI nº XXXX/2024/

**Assunto: Orientação Técnica referente à transparência, rastreabilidade e impacto das emendas parlamentares, em particular as emendas de relator (RP9) e as emendas de comissão (RP8), no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, de relatoria do Senhor Ministro Flávio Dino.**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar orientações técnicas aos estados, Distrito Federal e municípios estabelecidas pelos órgãos centrais da União, em especial quanto ao uso da plataforma Transferegov.br e quanto aos procedimentos contábeis que devem ser adotados por esses entes quanto aos recursos advindos das emendas.
2. Tais orientações visam atender encaminhamento expedido no Relatório Técnico apresentado no dia 21 de agosto de 2024 no âmbito processual da ADPF nº 854 pela subcomissão composta por representantes do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal (NUPEC/STF), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), da Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).
3. O Relatório Técnico teve como objetivo apresentar respostas detalhadas a uma série de questões cruciais relacionadas à transparência, rastreabilidade e impacto das emendas parlamentares, em particular as emendas de relator (RP9) e as emendas de comissão (RP8), no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 de relatoria do Ministro Flávio Dino.

## RELATÓRIO

4. Como fonte para a orientação técnica em questão, acompanha o processo em tela o seguinte documento:
  - Relatório Técnico emitido no dia 21 de agosto de 2024 no âmbito processual da ADPF nº 854.

## ANÁLISE

5. A subcomissão técnica criada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 de relatoria do Ministro Flávio Dino produziu Relatório Técnico com o objetivo de apresentar respostas detalhadas a uma série de questões cruciais relacionadas à transparência, rastreabilidade e impacto das emendas parlamentares, em particular as emendas de relator (RP9) e as emendas de comissão (RP8). Dentre as sugestões de encaminhamentos apresentadas no citado Relatório Técnico, está a publicação de Nota Técnica Conjunta entre os órgãos signatários do Relatório para reforçar orientações aos estados, Distrito Federal e municípios estabelecidas pelos órgãos centrais da União, em especial quanto ao uso da plataforma Transferegov.br e quanto aos procedimentos contábeis que devem ser adotados por esses entes quanto aos recursos advindos das emendas. As orientações apresentadas a seguir objetivam atender a essa sugestão de encaminhamento.

## **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS QUANTO AO TRANSFEREGOV.BR - O SISTEMA ESTRUTURANTE DE TRANSFERÊNCIAS E PARCERIAS DA UNIÃO**

6. O presente material busca orientar aos municípios sobre quais parcerias já se encontram disponibilizadas no Transferegov.br, bem como o dever de transparência das emendas parlamentares, como para com todas as parcerias com recursos públicos. Para isso, informamos todo o material disponível, bem como a Rede de Parcerias, como ponto de apoio constante aos parceiros da União.
7. O Sistema Transferegov.br é uma plataforma tecnológica integrada e centralizada, desenvolvida pelo Governo Federal, com o objetivo de informatizar e operacionalizar as transferências de recursos da União. Este sistema é utilizado para gerenciar transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.
8. O Transferegov.br substitui a antiga Plataforma +Brasil (que em 2019 já havia absorvido o sistema SICONV de gestão de convênios). Passou a oferecer uma interface mais moderna e eficiente para a gestão de convênios, contratos de repasse, termos de compromisso (inclusive Novo PAC), além de termos de parceria, termos de fomento e de colaboração.
9. Com a visão de plataforma, também integra módulos específicos para diferentes tipos de transferências, como convênios, contratos de repasse, termos de compromissos, transferências especiais, transferências fundo a fundo, termos de execução descentralizada, entre outros, contemplando atualmente 22 (vinte e duas) modalidades de parcerias.
10. A plataforma é baseada em dados abertos, permitindo maior transparência e rastreabilidade dos recursos para estimular o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.

### **Entre as principais funcionalidades do Transferegov.br, destacam-se:**

11. Cadastro e Habilitação: Permite o cadastro e a habilitação de forma célere de órgãos e entidades interessados em celebrar parcerias com a União.
12. Planejamento e Proposição: Facilita a elaboração e a proposição de projetos e planos de trabalho, com ferramentas que auxiliam na definição de metas e indicadores.
13. Formalização e Execução: Garante a formalização dos instrumentos de parceria e a execução dos recursos, com mecanismos de acompanhamento e fiscalização, com módulo de obras, aplicativo de fiscalização, execução financeira pelo sistema (algumas funcionalidades ainda utilizadas apenas em transferências discricionárias e legais).
14. Prestação de Contas: Oferece um módulo específico para a prestação de contas, permitindo o envio de relatórios e documentos comprobatórios de forma eletrônica, bem como suporte para análise informatizada de tais informações.
15. Monitoramento e Avaliação: Inclui ferramentas de monitoramento e avaliação dos projetos, com painéis gerenciais, indicadores de desempenho e aplicativo para controle e participação social.
16. A implementação do Transferegov.br vem representando um avanço significativo na gestão pública, promovendo maior eficiência, transparência e controle na aplicação dos recursos públicos. A plataforma permite que gestores públicos e entidades parceiras acompanhem em tempo real o andamento dos projetos, desde a proposição até a prestação de contas, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma adequada e em conformidade com as normas vigentes. Visa ser um ponto de entrada comum da União para suas parcerias, permitindo que estados e municípios possam concentrar esforços e eliminar retrabalhos. Adiciona-se a isso a ampliação significativa dos níveis de

transparência ativa e controle social sobre tais políticas públicas, por meio de ambiente de acesso livre disponível à sociedade.

17. Em resumo, o Transferegov.br é uma ferramenta essencial para a modernização da gestão pública no Brasil, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população e para o fortalecimento das parcerias entre a União e os entes públicos e privados.

18. Para acessar e saber mais sobre o Transferegov.br, você pode acessar ao Portal oficial do Transferegov.br através do link <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>. No portal, você encontrará informações detalhadas sobre o sistema, incluindo manuais, tutoriais e perguntas frequentes.

19. Cadastro e Login: Caso você precise utilizar o sistema para gerenciar transferências, será necessário realizar um cadastro. O portal oferece instruções passo a passo para o cadastro de novos usuários e para o acesso ao sistema.

20. Capacitação e Treinamento: O portal também disponibiliza materiais de capacitação e treinamento para ajudar os usuários a se familiarizarem com as funcionalidades do sistema. Isso inclui vídeos tutoriais, manuais de uso e informações sobre cursos e workshops.

21. Documentação e Legislação: No site, você pode acessar a legislação pertinente, como leis, decretos e portarias que regulamentam as transferências de recursos. Além disso, há manuais e guias que explicam os procedimentos e requisitos para a formalização de parcerias e transferências.

22. Suporte e Atendimento: Caso tenha dúvidas ou precise de suporte técnico, o portal oferece canais de atendimento ao usuário. Você pode entrar em contato com a equipe de suporte através de e-mail ou telefone, conforme indicado no site.

23. Vídeos e Tutoriais: Existem diversos vídeos disponíveis online que explicam como utilizar o Transferegov.br, seus painéis, aplicativos etc.

#### **Emendas Parlamentares e o Transferegov.br**

24. Quando da indicação parlamentar de suas emendas no orçamento da União, são definidos alguns modelos de parcerias com os beneficiários escolhidos. E independentemente do tipo de emenda parlamentar, seja ela individual, de bancada ou de comissão, elas podem ser operacionalizadas pelo Transferegov.br. O que define a operação é o tipo de instrumento escolhido na parceria, como por exemplo; convênios, contratos de repasse, termos de compromisso, entre outros. Para sabermos quais instrumentos já são ou não operacionalizados no Transferegov.br, basta acessarem o link <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sobre/mapeamento/instrumentos-de-parceria>.

25. Todas as parcerias operadas no Transferegov.br possuem rastreabilidade de seus dados, atendendo a todos os requisitos de transparência. Assim, as emendas operacionalizadas nele também. É fundamental que todos os parceiros conheçam a operacionalização da plataforma. Para maiores informações das emendas parlamentares disponibilizadas, basta acessar o painel parlamentar <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>.

#### **Evolução da Transparência e Rastreabilidade de Transferências Especiais no Transferegov.br**

26. As transferências especiais são uma modalidade de repasse de recursos do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios, criada pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Essas transferências são destinadas exclusivamente ao repasse de recursos das emendas parlamentares individuais. Sua operacionalização ocorre desde o lançamento em módulo específico do Transferegov.br.

27. O Transferegov.br está em constante evolução para dar mais transparência e eficiência à gestão dos recursos públicos. A atualização mais recente no sistema, lançada



em agosto de 2024, foi a evolução do Módulo de Transferências Especiais, com intuito de reforçar os meios de fiscalização de recursos alocados por meio de transferências especiais, em cumprimento à Instrução Normativa (IN) nº 93/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU).

28. Em atendimento ao normativo da Corte de Contas, um novo módulo foi lançado no Transferegov.br para ser aplicado às transferências especiais realizadas após 17 de janeiro de 2024, data de entrada em vigor da IN, e às transferências especiais realizadas anteriormente cujos objetivos ainda não tenham sido concluídos.

29. Com a evolução disponibilizada no módulo de Transferências Especiais o Transferegov.br passou a contar com um ambiente detalhado para planejamento da destinação do recurso e suporte para registro detalhado de relatório de gestão eletrônico, de preenchimento obrigatório, a partir de agora, disponível para a inclusão das informações desse tipo de transferência.

30. Além disso, com a atualização do sistema, uma série de elementos e informações devem ser apresentados na plataforma por prefeituras e governos estaduais beneficiados com transferências especiais. As evoluções no sistema passaram a viabilizar maior transparência e rastreabilidade dos recursos públicos das emendas parlamentares individuais.

31. Para orientar os entes usuários, foram realizados nos meses de julho e agosto, em conjunto com o TCU, dois webinários apresentando as evoluções normativas e do sistema, para orientar quanto ao uso do sistema para os ciclos de liberação realizados no primeiro semestre de 2024. Além dos eventos, foram disponibilizados também novos manuais, demonstrando a operação do ambiente de operacionalização das Transferências Especiais, no link: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/transferegov/especiais>.

#### **Possibilidade de captação de recursos**

32. Além de uma ferramenta indispensável de transparência e rastreabilidade, o Transferegov.br é um canal essencial para acesso, pelos entes federativos, aos programas de políticas públicas criados pelo governo federal com o fim de atender às necessidades da população dos mais diversos e longínquos municípios através da transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

33. Com cadastro ativo no Transferegov.br, as prefeituras têm acesso aos programas que estão disponíveis para recebimento de propostas e podem submetê-las visando ao recebimento da transferência de recurso do governo federal para executar a política pública de interesse de seu município, com a devida formalização do instrumento. Assim, o Transferegov.br opera desde o chamamento público, com a disponibilização de programas de políticas públicas pelos ministérios integrantes do governo federal, até a formalização do instrumento (convênio, contrato de repasse, etc) entre o ministério e o ente municipal, incluindo a disponibilização do recurso, com a devida prestação de contas. É uma plataforma tecnológica essencial para a concretização da política pública de forma democrática e transparente, oportunizando que todo e qualquer gestor público tenha possibilidade de cadastrar uma proposta que, se aprovada, possibilitará a concretização da política pública necessária para suprir as necessidades da população do município, além de demonstrar de forma clara e transparente onde os recursos da união são empregados.

#### **Rede de Parcerias**

34. A Rede de Parcerias é uma rede de gestão e governança colaborativa vinculada ao Transferegov.br, criada para aprimorar a gestão das parcerias da União e dos projetos de investimento em infraestrutura. Seu objetivo principal é desenvolver ações que melhorem a eficiência, transparência e comunicação nas transferências de recursos e na execução de projetos.

#### **Principais Objetivos da Rede de Parcerias**

35. Melhoria da Gestão: Implementar práticas e processos que aumentem a eficiência na gestão das parcerias e transferências de recursos.
36. Capacitação: Promover treinamentos e capacitações para os gestores públicos e entidades parceiras, garantindo que todos estejam aptos a utilizar o sistema de forma eficaz.
37. Comunicação e Transparência: Estimular a transparência na aplicação dos recursos públicos e melhorar a comunicação entre os diversos atores envolvidos nas parcerias.

**Estrutura da Rede de Parcerias**

38. Eixos Fundamentais: A Rede é organizada em eixos que incluem a melhoria da gestão, capacitação, comunicação e transparência.
39. Elos: São criados elos de acordo com o âmbito de atuação, esfera jurídica ou área temática, facilitando a coordenação e a colaboração entre os diferentes participantes. Atualmente possuímos os elos Municípios, Estados, União, Contas e controle, Justiça, Ensino, OSC, Mercado e controle social, Legislativo.

**Ações e Iniciativas**

40. Eventos e Workshops: Realização de eventos, oficinas e webinars para discutir e disseminar boas práticas na gestão de parcerias. Destacam-se nessa agenda os Fóruns Regionais de Fortalecimento da Rede de Parcerias, com mais de 30 edições, alcançando todas as regiões do país, bem como o Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União, realizado anualmente em Brasília (DF), que em sua nona edição, em 2024, reuniu mais de 2.500 participantes, em três dias em que foram realizadas mais de 100 palestras e oficinas técnicas.
41. Publicações e Materiais de Apoio: Disponibilização de manuais, guias e outros materiais de apoio para auxiliar os gestores na utilização do Transferegov.br e na execução das parcerias.
42. Para saber mais sobre a Rede de Parcerias, você pode acessar o Portal da Rede de Parcerias, no site do Transferegov.br no endereço eletrônico <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/rede-parcerias>. Lá, o ente encontrará informações detalhadas sobre as ações, eventos e materiais disponíveis para apoiar a gestão das parcerias.

**ORIENTAÇÕES TÉCNICAS QUANTO AOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS**

43. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de órgão central de contabilidade da União, possui a competência para a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, de acordo com previsto no art. 50, §2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Essa competência é exercida por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da padronização das classificações contábeis e orçamentárias e da publicação de notas técnicas e de instruções de procedimentos contábeis.
44. Outra atribuição conferida pela LRF à STN, também na qualidade de órgão central de contabilidade da União, é o recebimento e divulgação dos dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da Federação, conforme dispõem o art. 48, § 2º. O cumprimento das atribuições previstas nesse dispositivo ocorre por meio do envio dos dados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, conforme dispõe a Portaria nº 642, de 20 de setembro de 2019.
45. Dentre o formato de recebimentos dos dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da Federação destaca-se a Matriz de Saldos Contábeis (MSC). Essa matriz corresponde a uma estrutura padronizada apta a representar informações detalhadas

extraídas diretamente da contabilidade do Ente, evitando possíveis falhas no processo de preenchimento.

46. No sentido de evoluir na padronização das classificações contábeis e orçamentárias, em fevereiro 23 de fevereiro de 2021, foi publicada a Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, que estabeleceu a padronização das fontes ou destinações de recursos (FR) a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em seguida, a STN publicou a Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, em que estabeleceu a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios.

47. A estrutura da codificação definida na padronização estabeleceu a identificação da fonte ou destinação de recursos com três dígitos, sendo a numeração de 000 a 499 destinada à União e a numeração de 500 a 999 destinada aos estados, ao DF e aos municípios.

48. Para identificação dos recursos de transferências da União recebidos por estados, DF e municípios, foram criadas diversas fontes ou destinação de recursos, de forma a abarcar todas as transferências realizadas. Dentre essas, pode-se citar as fontes para controle das transferências de convênios e instrumentos congêneres para áreas como Educação, Saúde, Assistência Social e demais áreas; fontes para controle das transferências fundo a fundo do SUS, SUAS, Fundo Penitenciário, Fundo de Segurança Pública e outros fundos; e fontes para controle das transferências para diversos programas, como os da área da educação, por exemplo.

49. A seguir são apresentados alguns exemplos de fontes de recursos para controle dos recursos recebidos por meio de transferências da União:

- 551 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
- 552 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- 553 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
- 569 - Outras Transferências de Recursos do FNDE
- 570 - Transferências do Governo Federal referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Educação
- 600 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde
- 601 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde
- 631 - Transferências do Governo Federal referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Saúde
- 660 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS
- 665 - Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Assistência Social
- 700 - Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União
- 706 - Transferência Especial da União
- 712 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do Fundo Penitenciário - FUNPEN
- 713 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do Fundo de Segurança Pública - FSP
- 714 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

50. Juntamente com a definição dos códigos de fonte de recursos, a regulamentação estabeleceu a necessidade de se identificar, por meio de um dígito específico, se os recursos foram arrecados no exercício corrente ou em exercícios anteriores, além da identificação dos recursos condicionados incluídos no orçamento. Portanto, para envio dos dados contábeis à STN por meio da Matriz de Saldos Contábeis, os dígitos a seguir devem acompanhar os códigos padronizados das fontes de recursos.

- 1 - Recursos do Exercício Corrente
- 2- Recursos de Exercícios Anteriores
- 9 - Recursos Condicionados

51. A Portaria STN nº 710/2021 estabeleceu também que fossem identificadas pelos entes da Federação um conjunto de informações que complementam a fonte ou destinação de recursos. Para que essas informações fossem encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional por meio da Matriz de Saldos Contábeis, a citada portaria estabeleceu um conjunto de informações que compõe uma estrutura com quatro dígitos, denominada Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária (CO). Na definição desses códigos, ficou estabelecido que STN utilizaria o intervalo de 1000 a 6999 e que o intervalo de 7000 a 9999 poderia ser utilizado pelos tribunais de contas estaduais, para controle de informações de seus jurisdicionados que julgarem necessárias.

52. Dentre as informações que devem ser identificadas e enviadas por meio da MSC pelos entes da Federação, estão a identificação das transferências decorrentes de emendas parlamentares. Essa forma de identificação por meio da associação entre FR e CO possibilita a rastreabilidade tanto do cumprimento da destinação da transferência como da informação de que se trata de transferência decorrente de emenda parlamentar.

53. Dessa forma, por meio dos registros contábeis dos entes recebedores das transferências, é possível identificar os tipos de transferências recebidas, com as destinações estabelecidas pela União, e se essas transferências decorrem de emendas parlamentares. Essas informações devem estar presentes desde a arrecadação da receita orçamentária até a execução da despesa orçamentária com os recursos decorrentes das transferências.

54. Inicialmente foram instituídos os códigos que identificam as emendas parlamentares individuais e de bancada, tendo em vista a especificidade dessas emendas impositivas, que se tornaram de execução obrigatória por determinação constitucional. Dentre as regras estabelecidas na Constituição Federal para essas emendas está, por exemplo, o impacto no cálculo da Receita Corrente Líquida dos entes recebedores dessas transferências.

55. Com o objetivo de orientar estados, Distrito Federal e municípios sobre a adequada classificação orçamentária das receitas decorrentes das emendas parlamentares da União, a Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CCONF/SUCON/STN publicou a Nota Técnica SEI nº 2359/2023/MF, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:21264](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:21264).

56. Além da publicação dessa nota técnica, a CCONF vem apresentando as orientações sobre o tema nos fóruns e treinamentos dos quais participa, com o objetivo de que toda a Federação tenha conhecimento das orientações para o registro adequado das transferências decorrentes das emendas parlamentares da União.

57. Após a reunião técnica do grupo de trabalho estabelecido no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, ocorrida no dia 16/08/2024, a STN publicou a PORTARIA STN/MF Nº 1.307, DE 19 DE AGOSTO DE 2024, com a criação dos Códigos de Acompanhamento da Execução Orçamentária para controle das aplicações dos recursos das emendas parlamentares de comissão e de relator pelos entes

receptores dessas emendas. Conforme estabelece a citada portaria, os novos códigos entrarão em vigor a partir do exercício de 2025.

58. Portanto, conforme estabelece a Portaria STN nº 710, de 2021, com as atualizações posteriores, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem utilizar os códigos de acompanhamento da execução orçamentária relacionados a seguir, tanto na arrecadação das receitas orçamentárias decorrentes das emendas parlamentares, quanto nas despesas orçamentárias custeadas com esses recursos.

- 3110 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais
- 3120 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de bancada
- 3130 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de comissão
- 3140 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de relator

59. É importante esclarecer que as regras constitucionais que estabeleceram as emendas parlamentares impositivas criaram uma nova modalidade de transferência da União, denominada Transferência Especial. Nessa modalidade, que se aplica somente a uma parcela das transferências decorrentes de emendas individuais, a União não define a destinação dos recursos transferidos. Para controle desses recursos, a Portaria STN nº 710, de 2021, instituiu uma fonte de recursos específica, a FR 706 – Transferências Especial da União, que permite a identificação das receitas e das despesas orçamentárias custeadas com esses recursos. A identificação da destinação será feita pelo ente receptor, na aplicação do recurso, por meio dos demais classificadores orçamentários como classificação funcional e classificação por natureza da despesa.

60. As outras transferências, sejam as demais transferências decorrentes de emendas individuais, e as decorrentes de emendas de bancada, de comissão e de relator são transferidas na modalidade com finalidade definida. Nessa modalidade, a destinação dos recursos é definida pela União, portanto, a fonte de recursos que será utilizada pelos entes receptores deverá corresponder a essa destinação, de acordo com as fontes definidas pela Portaria STN nº 710, de 2021 para as transferências da União. Nesse caso, os códigos de acompanhamento da execução orçamentária associados a essas fontes de recursos identificarão que as transferências decorreram das emendas parlamentares.

61. A seguir são apresentados alguns exemplos de como esses códigos devem ser utilizados na execução orçamentária dos entes receptores, inclusive com a indicação das demais classificações orçamentárias às quais deverão estar associadas.

62. Exemplo 1 – Emenda Individual na Modalidade Transferência Especial:

Identificador de Resultado Primário (RP): 6 – discricionária decorrente de emenda individual.

Beneficiário: Município de Barras – PI.

Valor Pago: R\$ 500.000,00.

Ano de Emissão do Empenho: 2022.

Mês/Ano de Pagamento: 7/2022.

Ação: 0EC2 – Transferências Especiais.

Grupo de Natureza de Despesa (GND): 4 – Investimentos.

Nesse exemplo, as informações nos entes receptores devem observar os seguintes códigos:

FR = 706 – Transferência Especial da União.

CO = 3110 – Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais.

NR = 2.4.1.9.51.0.0 – Transferência Especial da União.

A FR 706 e o CO 3110 acompanharão a execução da despesa orçamentária, juntamente com as informações de natureza da despesa e classificação funcional.

63. Exemplo 2 - Emenda Individual na Modalidade com Finalidade Vinculada  
Identificador de Resultado Primário (RP): 6 - discricionária decorrente de emenda individual.  
Beneficiário: Município de Toritama – P.E  
Valor Pago: R\$ 108.128,00.  
Ano de Emissão do Empenho: 2022.  
Mês/Ano de Pagamento: 11/2022.  
Função: 08 – Assistência Social.  
Subfunção: 244 – Assistência Social - Assistência Comunitária.  
Ação: 219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).  
Grupo de Natureza de Despesa (GND): 4 – Investimentos.  
Modalidade de Aplicação: 41 – Transferências a Municípios - Fundo a Fundo.  
Nesse exemplo, as informações nos entes recebedores devem observar os seguintes códigos:  
FR = 660 – Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.  
CO = 3110 – Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais.  
NR = 2.4.1.3.50.X.X. – Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.  
A FR 660 e o CO 3110 acompanharão a execução da despesa orçamentária, juntamente com as informações de natureza da despesa e classificação funcional.
64. Exemplo 3 - Emenda de Bancada na Modalidade com Finalidade Vinculada  
Identificador de Resultado Primário (RP): 7 - discricionária decorrente de emenda bancada.  
Beneficiário: Município de Recife – PE.  
Dotação: R\$ 22.458.804.  
Função: 10 – Saúde.  
Subfunção: 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial.  
Ação: 8535 - ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE.  
Grupo de Natureza de Despesa (GND): 4 – Investimentos.  
Modalidade de Aplicação: 41 – Transferências a Municípios - Fundo a Fundo.  
Nesse exemplo, as informações nos entes recebedores devem observar os seguintes códigos:  
FR = 601 – Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde.  
CO = 3120 – Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de bancada.  
NR = 2.4.1.1.51.2.X. – Transferências de Recursos do Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde - Atenção Especializada.  
A FR 601 e o CO 3120 acompanharão a execução da despesa orçamentária, juntamente com as informações de natureza da despesa e classificação funcional.
65. Exemplo 4 - Emenda de Comissão na Modalidade com Finalidade Vinculada  
Identificador de Resultado Primário (RP): 8 - discricionária decorrente de emenda bancada.  
Nacional  
Dotação: R\$ 459.041.454  
Função: 12 – Educação.  
Subfunção: 368 – Educação Básica.  
Ação: 0E53 - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA  
Grupo de Natureza de Despesa (GND): 4 – Investimentos.  
Modalidade de Aplicação: 30 e 40 – Transferências a Estados e Municípios.  
Nesse exemplo, as informações nos entes recebedores devem observar os seguintes códigos:  
FR = 553 – Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).



CO = 3130 – Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de comissão.

NR = 2.4.1.2.50.1.X. – Transferências para o Programa de Apoio ao Transporte Escolar para Educação Básica - CAMINHO DA ESCOLA.

A FR 553 e o CO 3130 acompanharão a execução da despesa orçamentária, juntamente com as informações de natureza da despesa e classificação funcional.

66. Em relação às emendas de relator, não foram identificadas dotações nos orçamentos de 2023 e 2024 para que pudessem ser utilizados como exemplo. Entretanto, os registros orçamentários seguem a mesma lógica dos exemplos para as demais emendas na modalidade com finalidade definida, com a diferença que deverá ser utilizado o CO 3140 - Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de relator.

67. É importante acentuar a necessidade de que os entes recebedores das transferências decorrentes das emendas parlamentares identifiquem tempestivamente se as transferências recebidas decorrem dessas emendas para que possam fazer os registros orçamentários adequadamente, conforme os exemplos apresentados. Além disso, é também necessário que esses entes tenham acesso às informações sobre o tipo de transferência realizada e sobre a destinação dos recursos definida pela União.

68. Portanto, é necessário que as informações sobre as despesas da União com as transferências decorrentes das emendas parlamentares estejam disponíveis, de forma tempestiva, aos estados, ao DF, aos municípios e à sociedade em geral.

69. Outro aspecto importante a ser ressaltado é a necessidade de que os órgãos responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes das emendas parlamentares exijam que as classificações orçamentárias definidas pela STN sejam utilizadas pelos entes e façam parte da prestação de contas quanto à utilização dos recursos.

70. Vale destacar que em decisão publicada em 23 de agosto de 2024, o ministro Flávio Dino determinou que sejam adotados, para fins de rastreabilidade, os códigos utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para identificar repasses vindos de emendas de relator (Código 3140) e de comissão (Código 3130) a partir do exercício financeiro de 2025, sob pena de impedimento à execução dos recursos.

71. Reforça-se que à STN cabem as atribuições de instituição de normas e de recebimento dos dados contábeis, ambas para consolidação das contas públicas. Essas atribuições em relação às transferências decorrentes de emendas são cumpridas por meio das classificações contábeis e orçamentárias estabelecidas, pelas orientações técnicas publicadas e pelo recebimento da MSC e dos demonstrativos pelo Siconfi.

## COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

72. Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, inclusive quanto à fiscalização e orientação sobre a exatidão dos registros contábeis pelos Estados e Municípios, para garantir a conformidade com as normas legais e contábeis, notadamente com a padronização e orientação realizadas pela STN.

73. No que se refere às emendas parlamentares, a Atricon expediu a Nota Recomendatória Atricon nº 01/2022, que enumera diretrizes a serem adotadas pelos Tribunais de Contas para garantir o adequado registro e maior transparência no que se refere às transferências especiais.

74. Para garantir o maior atendimento dessas exigências, sugere-se que os Tribunais de Contas, além de fiscalizar, também orientem os gestores e técnicos responsáveis com capacitações e outras formas de diálogo e fomento, no exercício de seu papel pedagógico/orientativo.

75. Neste sentido, devem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios registrar os dados e informações acerca da execução orçamentária e financeira dos recursos das emendas parlamentares no Transferegov.br de forma tempestiva, cuja demonstração deverá ser detalhada nas prestações de contas e nos demonstrativos fiscais a serem enviados ao Tribunal de Contas competente, devendo atentarem-se para os novos códigos definidos pela STN para identificar repasses vindos de emendas de relator (Código 3140) e de comissão (Código 3130) a partir do exercício financeiro de 2025, sob pena das medidas cabíveis.

76. É imprescindível que a identificação da destinação seja realizada adequadamente pelos entes recebedores na aplicação dos recursos advindos das emendas parlamentares, por meio das respectivas fontes de recursos, códigos de acompanhamento da execução orçamentária, e dos demais classificadores orçamentários como classificação funcional e classificação por natureza da despesa.

77. A adequada transparência dos gastos públicos com recursos oriundos de emendas parlamentares será resultado da observância, por parte dos entes recebedores, das orientações da presente Nota Técnica e da atuação dos Tribunais de Contas, no exercício de suas competências constitucionais.

## CONCLUSÃO

78. Diante do exposto e nos termos da Recomendação do Relatório Técnico emitido no dia 21 de agosto de 2024 no âmbito processual da ADPF n.º 854 pela subcomissão coordenada pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal (NUPEC/STF) visando à melhoria da qualidade da informação contábil, fiscal, financeira e orçamentária, e da transparência, da rastreabilidade e do impacto das emendas parlamentares, em particular as emendas de relator (RP9) e as emendas de comissão (RP8), aprovamos a publicação desta Nota Técnica por parte de cada Instituição signatária.



Documento assinado eletronicamente  
REGINA LEMOS  
Secretaria de Gestão - SEGES/MGI  
Documento assinado eletronicamente  
JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ  
Controladoria-Geral da União

Documento assinado eletronicamente  
HERIBERTO HENRIQUE VILELA DO NASCIMENTO  
Secretaria do Tesouro Nacional  
Documento assinado eletronicamente  
ALESSANDRO AURÉLIO CALDEIRA  
Tribunal de Contas da União

Documento assinado eletronicamente  
CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO  
Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON

### **COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que recebi, dentro do prazo estabelecido pela Ordem de Serviço nº 5, de 2024, as conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho instituído com o objetivo elaborar um estudo sobre a atuação do TCU em casos que envolvam operações de mercado de capitais.

O estudo, coordenado pelo Ministro Antonio Anastasia e com a participação dos Ministros Vital do Rêgo e Jorge Oliveira, foi autuado como TC-024.589/2024-1 e apresenta um conjunto de propostas para aprimorar a fiscalização do TCU nessa área, entre elas, a edição de instrução normativa que visa regulamentar as diretrizes e os procedimentos a serem adotados pelo TCU sobre o tema.

Assim, registro que será sorteado relator para o mencionado processo, com posterior submissão da matéria a este Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

### **COMUNICAÇÃO EM PLENÁRIO PROJETO DE ALTERAÇÃO DE ATO NORMATIVO**



Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui sorteado relator do TC 006.592/2024-4, em que se examina representação proposta pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) com vistas à modificação da Resolução-TCU 353/2023, que estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

De acordo com a AudPessoal, a proposta de alteração da norma deve-se às alegadas dificuldades operacionais e financeiras encontradas na aplicação do artigo 7º, II, da mencionada Resolução, segundo o qual são registrados, excepcionalmente, os atos ilegais amparados por decisão judicial transitada em julgado.

Diante disso, propõe que os referidos atos passem a ser “registrados com ressalva”, o que, no seu entender, possibilitaria maior segurança jurídica e eficiência financeira na apreciação dos atos, que, se aprovado, o TCU doravante não mais se pronunciaria acerca da legalidade do ato.

Dessa forma, considerando a relevância da matéria, nos termos do disposto no art. 75 do Regimento Interno, submeto à apreciação do Plenário a proposta de abertura de prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões pelos Srs. Ministros-Substitutos e pela Sra. Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

RESOLUÇÃO-TCU Nº xxx, DE xx DE xxxxxx DE 2024.

Altera dispositivos da Resolução-TCU 353, de 22 de março de 2023, que estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências, de acordo com o disposto no art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando a necessidade de garantir maior segurança jurídica aos jurisdicionados e beneficiários dos atos sujeitos a registro no Tribunal

Considerando a busca pela otimização e economia das rotinas de trabalho das unidades do Tribunal; e

Considerando os pareceres que constam do processo nº TC 006.592/2024-4, resolve:

Art. 1º. Ficam alterados os incisos I, II e III e os §§ 1º e 2º do art. 7º da Resolução-TCU 353, de 22 de março de 2023, que passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 7º. (...)

I - ordenará o registro dos atos nos quais não tenham sido identificadas falhas ou inconsistências;

II - excepcionalmente, ordenará o registro com ressalva dos atos em que tenha sido identificada irregularidade insuscetível de correção pelo órgão ou entidade de origem, em face da existência de decisão judicial apta a sustentar, em caráter permanente, seus efeitos financeiros;

III- negará o registro dos atos editados em desconformidade com a legislação pertinente.



§ 1º Os atos que, a despeito de apresentarem algum tipo de inconsistência em sua versão submetida ao exame do Tribunal, não estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação, a pagamentos irregulares, serão registrados, devendo ser consignado no processo que a inconsistência não mais subsiste.

§ 2º Os atos que estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação de mérito, a pagamentos irregulares, mas que não apresentem inconsistência ou irregularidade em sua versão submetida ao exame do Tribunal, serão registrados, com determinação ao órgão ou à entidade de origem para que adote as medidas cabíveis com vistas à regularização dos pagamentos indevidos constatados na ficha financeira do interessado.

(...) ”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em XX de XXX de 2024.

Bruno Dantas  
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Bendjamin Zymler.

## COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente, Senhores Ministros, Sra. Procuradora-Geral,

Compartilho com Vossas Excelências que, na data de hoje, a comissão de juristas criada pela Presidência da Câmara dos Deputados para revisar a legislação portuária votou e aprovou o relatório final das atividades, oportunidade em que foi submetido àquela Casa legislativa o anteprojeto de lei.

A modernização dos contratos de concessão, de adesão e de arrendamento é vista como uma ferramenta essencial para fomentar o aumento da eficiência dos portos brasileiros, reduzir custos das operações portuárias e ampliar a competitividade em nível global.

Nesse sentido, o anteprojeto aprovado privilegia o consensualismo, com a criação da Câmara de Autorregulação e Resolução de Conflitos do Setor Portuário e Aquaviário, e redistribui as competências das diversas instituições públicas do setor portuário (poder concedente, agência reguladora e autoridades portuárias), com foco na descentralização dos poderes.

Devo lembrar que grande parte das propostas aprovadas estão alinhadas às decisões proferidas por este Plenário. Menciono, em especial, duas deliberações do Tribunal:

i) na auditoria operacional acerca das limitações dos portos organizados em comparação aos terminais de uso privado (TUP), objeto do Acórdão 2.711/2020 – Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), o Tribunal fez recomendações que foram incorporadas no anteprojeto de lei. Cito o caso da regulamentação de novas formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias, da retirada da obrigatoriedade das cláusulas de reversibilidade dos bens nos contratos de arrendamento e da possibilidade de realização de investimentos por conta e risco dos arrendatários – no caso de investimentos não previstos contratualmente –, não se cogitando eventual indenização ao final do contrato; e

ii) no levantamento de auditoria com o objetivo de obter uma visão aprofundada do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) no setor portuário, objeto do Acórdão 622/2024-Plenário (rel. Min. Antônio Anastasia), o Tribunal recomendou ao Ministério de Portos e Aeroportos diversas propostas legislativas que foram contempladas no anteprojeto aprovado nesta data. É o caso, por exemplo, da



extinção da exclusividade do OGMO na contratação dos trabalhadores portuários nos terminais arrendados e da possibilidade de os operadores portuários definirem o tamanho e a composição das equipes necessárias para realizar suas atividades.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao Ministro-Presidente Bruno Dantas pela confiança que me foi depositada para integrar tão importante comissão.

É o que tinha a comunicar aos meus pares.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

Ministro BENJAMIN ZYMLER

ANEXO II DA ATA Nº 43, DE 23 DE OUTUBRO DE 2024  
(Sessão Ordinária do Plenário)

#### ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, votos e propostas de deliberação, bem como os Acórdãos de nºs 2266 a 2286, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 018.215/2024-6

Natureza(s): Consulta

Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal

Representação legal: Cláudio Santos de Andrade (OAB-BA 14.134) e outros, representando Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe); Luiz Gustavo de Andrade (OAB-PR 35.267) e outros, representando Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra); Rogério Telles Correia das Neves e outros (advogado da União).

SUMÁRIO: CONSULTA. CJF. INDAGAÇÃO SOBRE OS LIMITES TEMPORAIS DA MEDIDA PROTETIVA PREVISTA NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 11 DA LEI 11.416/2006, INCLUÍDO PELA LEI 14.687/2023, ESPECIALMENTE QUANTO AO RESPECTIVO TERMO INICIAL. NORMA QUE VEDA, PARA OS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO, A REDUÇÃO, ABSORÇÃO OU COMPENSAÇÃO DA VPNI DERIVADA DA INCORPORAÇÃO DE QUINTOS OU DÉCIMOS DE FUNÇÃO COMMISSIONADA PELOS REAJUSTES REMUNERATÓRIOS DOS ANEXOS DA REFERIDA LEI. INDEFERIMENTO DOS PLEITOS DE ADMISSÃO COMO PARTES INTERESSADAS FORMULADOS POR ENTIDADES CLASSISTAS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE DISPOSITIVO ESTABELECEANDO APLICAÇÃO RETROATIVA DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA. REGRA GERAL DA



**IRRETROATIVIDADE DAS LEIS. INCIDÊNCIA DA NORMA A PARTIR DA DATA DA ENTRADA EM VIGOR.**

Nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela Lei 14.687/2023, a vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) de quintos ou décimos de função comissionada, incluindo as parcelas incorporadas entre 8/4/1998 (publicação da Lei 9.624/1998) e 4/9/2001 (publicação da MP 2.225-45/2001), desde que não amparadas em decisão judicial transitada em julgado, devem ser reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste concedido em 1º/2/2023, com base no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023.

**RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pela então presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), Ministra Maria Thereza de Assis Moura, quanto ao alcance temporal das disposições do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, inserido pela Lei 14.687/2023, “especialmente quanto à delimitação do termo inicial dos efeitos da norma” (peça 3), *verbis*:

*consulto se os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 devem ser absorvidos pela 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, em fevereiro de 2023, tendo em vista a vigência do art. 11, parágrafo único, da Lei n. 11.416/2006.*

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade (peças 43 a 45):

(...)

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

2. *Em que pese a presidente do CJF não se encontrar no rol do art. 264 do Regimento Interno do TCU, há que se considerar que ela é também presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), autoridade legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do inciso V do citado artigo.*

3. *Com efeito, a autoridade consulente, na condição de presidente do CJF à época da formulação da consulta, torna-se também legitimada no presente caso, conforme já deliberado por esta Corte de Contas no Acórdão 511/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.*

4. *O mesmo art. 264 prevê, em seu § 1º, que as consultas “devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente”. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado, a consulta está formulada de forma articulada e acompanhada de acórdão do CJF, que expressa, de forma fundamentada, seu entendimento acerca da matéria (peça 4).*

5. *Em relação ao § 2º do citado artigo, que exige das autoridades consulentes a demonstração da “pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam”, observa-se também a sua observância, uma vez que o CJF é o órgão central das atividades sistêmicas da Justiça Federal, cabendo-lhe a orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, conforme*



estabelece o art. 105, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 3º da Lei 11.798/2008, que dispõe sobre a composição e a competência do CJF.

6. Nota-se, ainda, que a peça inaugural não incorre no óbice previsto no art. 265 do Regimento Interno segundo o qual o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto.

7. Desse modo, entende-se que o Tribunal pode conhecer do feito, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Requerimentos para ingresso como interessados nos autos**

8. Preliminarmente, cumpre tratar dos pedidos de algumas entidades de classe dos servidores do Poder Judiciário da União (PJU) para ingresso como interessadas nos autos (peças 6, 21, 33 e 40), quais sejam: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe) e Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe/BA). Registre-se, por oportuno, que há dois requerimentos idênticos juntados aos autos em momentos distintos (peças 33 e 40).

9. Como se sabe, a discussão travada no processo de consulta diz respeito à interpretação de dispositivos legais, com prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992. Portanto, a relação jurídica se estabelece entre o TCU e o órgão consulente, inexistindo, na visão desta unidade técnica, razão legítima para interferência dos peticionantes.

10. Em razão disso, sugere-se o indeferimento dos referidos pedidos de ingresso nos presentes autos, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008). Todavia, o relator, a seu critério, poderá admitir os peticionantes como amici curiae, cujas faculdades processuais são restritas, por exemplo, à apresentação de memoriais e à realização de sustentação oral, uma vez que tal figura não ostenta as posições subjetivas inerentes às partes no processo.

### **Breve contextualização e justificativa apresentada para a formulação da consulta**

11. De início, saliente-se que a celeuma envolvendo a questão da incorporação de quintos/décimos teve início com a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, que, em seu art. 3º, assim dispõe:

Art. 3º Fica acrescido à Lei nº 8.112, de 1990, o art. 62-A, com a seguinte redação:

“Art. 62-A. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o **caput** deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais.”

12. O art. 62-A da Lei 8.112/1990, acrescentado pela aludida medida provisória, ao fazer referência a dispositivos das Leis 8.911/1994 e 9.624/1998, que tratavam da parcela de quintos/décimos, permitiu interpretação no sentido de que estaria autorizada a incorporação relativa ao exercício de função comissionada no período entre 8/4/1998 (data de publicação da Lei

9.624/1998) e 4/9/2001 (data de edição da MP 2.225-45/2001), assim como a respectiva transformação da parcela em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), ficando essa sujeita apenas às revisões gerais de remuneração dos servidores federais.

13. Nesse cenário, a referida vantagem foi concedida administrativamente por diversos órgãos do PJU, Ministério Público da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Além das decisões administrativas, observou-se também inúmeros provimentos jurisdicionais favoráveis ao alargamento do prazo limite para a incorporação de quintos/décimos até 4/9/2001, inclusive no âmbito do STJ, onde se firmou jurisprudência sobre a matéria.

14. Ocorre que o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão de 19/3/2015, ao dar provimento ao Recurso Extraordinário 638.115/CE, considerou inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no referido período e firmou a seguinte tese de repercussão geral (Tema 395): “Ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal”.

15. Nada obstante, após acolher, com efeitos infringentes, embargos de declaração opostos contra o referido acórdão, aquele Plenário considerou, em 18/12/2019, indevida a cessação imediata do pagamento da vantagem. Eis a ementa do acórdão:

Embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. Servidor público. 4. É inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. 5. Cessação imediata do pagamento dos quintos incorporados por força de decisão judicial transitada em julgado. Impossibilidade. Existência de mecanismos em nosso ordenamento aptos a rescindir o título executivo, ou ao menos torná-lo inexigível, quando a sentença exequenda fundamentar-se em interpretação considerada inconstitucional pelo STF. Embargos acolhidos neste ponto. 6. Verbas recebidas em decorrência de decisões administrativas. Manutenção da decisão. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/99. Dispositivo direcionado à Administração Pública, que não impede a apreciação judicial. Necessidade de observância do princípio da segurança jurídica. Recebimento de boa-fé. Decurso do tempo. 7. Modulação dos efeitos da decisão. Manutenção do pagamento da referida parcela incorporada em decorrência de decisões administrativas, até que sejam absorvidas por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento. 8. Parcelas recebidas em virtude de decisão judicial sem trânsito em julgado. Sobrestados em virtude da repercussão geral. Modulação dos efeitos para manter o pagamento àqueles servidores que continuam recebendo os quintos até absorção por reajustes futuros. 9. Julgamento Virtual. Ausência de violação ao Princípio da Colegialidade. 10. **Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. Quanto às verbas recebidas em virtude de decisões administrativas, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade, modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Por fim, quanto às parcelas que continuam sendo pagas em virtude de decisões judiciais sem trânsito em julgado, também modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores.** (RE 638115 ED-ED, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, Processo Eletrônico DJe-113. Divulgado: 7/5/2020. Publicado: 8/5/2020) (primeiro destaque no original, demais destaques e grifos acrescentados)

16. Ademais, cumpre trazer à baila excerto do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, que fundamentou a última deliberação no referido recurso extraordinário, em 19/6/2020, rejeitando três embargos de declaração opostos contra o acórdão acima ementado. Confira-se:

Destaco que, nos autos, ficou assentado que “é inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001”. No entanto, apesar da inconstitucionalidade do pagamento, foi medida de rigor a

modulação de efeitos da decisão, de modo que aqueles que continuavam recebendo a verba até a data do julgamento dos últimos embargos de declaração (18.12.2019) – em razão de decisão administrativa ou de decisão judicial ainda não transitada em julgado – tivessem o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. (destaque e grifo no original)

17. Nessa esteira, **a VPNI de quintos/décimos, originária da incorporação decorrente do exercício de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, mediante decisão administrativa ou decisão judicial não transitada em julgado, deveria ser absorvida por quaisquer reajustes concedidos aos servidores públicos federais a partir do dia 19/12/2019**, não havendo que se falar, por óbvio, em qualquer medida administrativa quanto às parcelas incorporadas por força de decisão judicial transitada em julgado.

18. Com efeito, diversos órgãos do PJU promoveram, nos termos determinados pelo STF, a absorção da VPNI de quintos/décimos pelo reajuste salarial de 6% concedido, em 1º/2/2023, aos servidores do PJU com base na Lei 14.523/2023, salientando que esse foi o primeiro reajuste salarial após a supracitada modulação de efeitos pelo STF. Por oportuno, registre-se que esse percentual de reajuste foi concedido também a outras carreiras do funcionalismo, por meio de leis específicas, como as do Ministério Público da União, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio TCU.

19. Ocorre que, em 22/12/2023, entrou em vigor o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, acrescentado pela Lei 14.687/2023, que tratou, primordialmente, da criação de funções comissionadas e cargos efetivos no Quadro de Pessoal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), enquanto a lei alterada dispõe sobre as carreiras dos servidores do PJU. Esclareça-se que o início da vigência desse dispositivo específico em data posterior à da publicação da Lei 14.687/2023 (21/9/2023), deve-se ao veto presidencial e à sua subsequente derrubada pelo Congresso Nacional. Eis o teor do referido comando legal proibitivo:

Art. 11. (...).

Parágrafo único. **As vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente**, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, **inclusive aquelas derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada, não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei**. (Incluído pela Lei nº 14.687, de 2023) (destaque acrescentado)

20. Em face de o primeiro reajuste salarial após a modulação de efeitos no Recurso Extraordinário 638.115/CE (1º/2/2023) anteceder o início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016 (22/12/2023), fez surgir a dúvida relacionada à eventual eficácia retroativa desse dispositivo legal, isto é, se a vedação à absorção da VPNI de quintos/décimos se aplicaria a reajustes concedidos antes de entrar em vigor a referida norma.

21. Nesse cenário, autuou-se, no CJF, o Processo SEI n. 0004055-21-2023.4.90.8000, tendo o seu Plenário, na sessão do dia 24/6/2024, por maioria, deliberado o seguinte (peça 4, p. 2):

(...).

**I - a vantagem pessoal nominalmente identificada correspondente aos quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não será absorvida pelas 1ª, 2ª e 3ª parcelas do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023**, bem como por eventuais reajustes futuros aos anexos da Lei n. 11.416/2006;

**II - a absorção ocorrida em fevereiro de 2023, a partir da 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, é afastada pelo art. 11, parágrafo único, da Lei n. 11.416/2006, com redação dada pela Lei n. 14.687/2023, e será restituída a partir de fevereiro de 2023, com base na Resolução CJF n. 224/2012, com incidência de atualização monetária ou juros a partir de 22/12/2023, data da publicação da parte vetada da Lei n. 14.687/2023, nos termos do voto da divergência parcial inaugurada pelo Ministro Og Fernandes, no que foi acompanhado pelos Conselheiros Rogerio Schietti, Reynaldo Soares da Fonseca, Gurgel de Faria,**



Messod Azulay Neto (na condição de suplente do Ministro Moura Ribeiro), João Batista Gomes Moreira, Guilherme Calmon, Fernando Quadros, Fernando Braga e Conselheira Mônica Sifuentes. Vencidas, parcialmente, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura e a Desembargadora Federal Marisa dos Santos. Não votaram os Conselheiros Carlos Muta e Moura Ribeiro, em razão do voto proferido, respectivamente, pela antecessora e pelo suplente. Presidiu o julgamento a Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Plenário, 24 de junho de 2024. (...). (destaques acrescentados)

22. Nada obstante, a autoridade consulente, em face de deliberações do TCU contrárias ao entendimento do CJF, e considerando a necessidade de uniformização da matéria em âmbito administrativo, optou por formular a presente consulta, nos seguintes termos: “se os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 devem ser absorvidos pela 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, tendo em vista a vigência do art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2016” (peça 3).

#### **Fundamentos que embasam os acórdãos do CJF e do TCU sobre a matéria**

23. Como visto acima, embora a deliberação do CJF seja no sentido da não absorção da VPNI de quintos/décimos pela primeira parcela do reajuste salarial de 6% estabelecido pelo art. 1º, inciso I, da Lei 14.523/2023, julga-se pertinente apresentar os fundamentos dos votos tanto da relatora, Ministra Maria Thereza de Assis Moura (peça 4, p. 2-5), quanto daquele que inaugurou a divergência e foi acompanhado pela maioria, proferido pelo Ministro Og Fernandes (peça 4, p. 5-11).

24. A relatora e ex-presidente do CJF defendeu, em seu voto, que a aludida vantagem deve, sim, ser absorvida pelo reajuste concedido em fevereiro de 2023 aos servidores do PJU com base na Lei 14.523/2023, tendo em vista “a não inclusão pelo legislador de regra retroativa”. Destaca, portanto, a eficácia prospectiva da norma, “até mesmo considerando que o próprio núcleo verbal utilizado pelo legislador – não serão – está conjugado no futuro”.

25. Sobre esse argumento, a relatora baseou-se, inclusive, em interpretação manifestada, em obiter dictum, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues na declaração de voto constante do TC 036.450/2020-0, que tratou de representação acerca de suposta irregularidade no pagamento cumulativo da Gratificação de Atividade Externa (GAE), devida aos oficiais de justiça avaliadores federais, em conjunto com a VPNI de quintos/décimos. Eis alguns dos trechos da referida declaração de voto:

(...).

Manifesto, obiter dictum, o meu entendimento de que a nova Lei tem eficácia prospectiva, entrando em vigor na data de sua publicação, não admitindo, assim, interpretações que possibilitem o pagamento retroativo de verbas eventualmente suspensas até a sua alteração, uma vez que o direito de percepção concomitante das parcelas somente surgiu após a alteração legislativa.

Não existe determinação expressa na Lei 14.687/2023 para aplicação retroativa em casos julgados à luz do entendimento pretérito do Tribunal.

Eventuais supressões de benefícios, em períodos anteriores, decorrem de interpretação legítima da Lei vigente ao tempo em que se efetuaram os atos de suspensão de pagamentos, registros de aposentadorias e pensões.

A modificação da Lei cria um regime jurídico novo, dando autorização para uma cumulação que não era legal: não sem razão, o novo texto é uma inclusão de um novo parágrafo no art. 16 da Lei de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União (Lei 11.416/2006), e não apenas uma mera alteração, não podendo ser considerado uma norma de natureza interpretativa, mas de autêntica inovação jurídica do patrimônio jurídico dos servidores alcançados.

26. Já em relação ao voto divergente, proferido pelo então vice-presidente do CJF, Ministro Og Fernandes, o qual foi acompanhado pela maioria dos conselheiros, destacam-se os seguintes excertos:

Quando a parte vetada foi publicada, em 22/12/2023, estava em vigor o anexo/tabela com a primeira parcela do reajuste. Logo, ao expressamente determinar que as vantagens pessoais não serão absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta lei (Lei n. 11.416/06), o legislador está se dirigindo à primeira parcela do reajuste, inclusive, pois apenas a primeira constava no anexo, em 22/12/2023.

Essa literalidade está em consonância, também, com a interpretação teleológica, que orienta, a meu juízo, no sentido de que a vedação inserida no parágrafo único do art. 11 da Lei n. 11.416/06, conforme indica Estudo do Veto n. 25/2003, visa obstar a absorção do reajuste na sua integralidade, não incidindo, portanto, a modulação feita no RE 638.115.

Ou seja, a norma visa a manter os quintos/décimos em folha, tal como a Administração vinha pagando antes da Lei n. 14.523/23 e, nesse sentido, para que a finalidade seja alcançada, o reajuste deve ser aplicado na sua totalidade, sem redução, absorção ou compensação.

Não se estabeleceu qualquer restrição em relação às parcelas do reajuste, que são três: a primeira de 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2023; a segunda de 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2024; e a terceira de 6,13% (seis inteiros e treze centésimos por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

27. No tocante à atual compreensão desta Corte de Contas, manifestada antes mesmo da apreciação do Processo SEI n. 0004055-21-2023.4.90.8000 pelo Pleno do CJF, registre-se que o Tribunal alicerçou sua posição levando-se em conta o fato de a Lei 14.687/2023 não ter previsto, expressamente, “efeito retroativo”. Sendo assim, a despeito da justificativa constante da Emenda de Plenário n. 1, sustenta que tal efeito não restou positivado na redação final da norma legal, conforme explicitado, por exemplo, nos votos condutores dos Acórdãos 2.533/2024-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, 4.026/2024-TCU-1ª Câmara e 4.392/2024-TCU-1ª Câmara, ambos relatados pelo Ministro Benjamin Zymler.

28. Com isso, o TCU tem entendido que a VPNI de quintos/décimos, originária da incorporação decorrente do exercício de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, deve ser absorvida pelo reajuste de 6%, aplicado às tabelas de vencimentos dos servidores do PJU, em 1º/2/2023, com base no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023.

29. Ademais, observa-se que, comparativamente ao entendimento defendido no voto da ex-presidente do CJF, esta Corte de Contas tem adotado um entendimento ainda mais restritivo em relação ao alcance da vedação estabelecida no novel parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, pois considera que eventual resíduo da vantagem deve ser absorvido por quaisquer reajustes ulteriores, exceto pelos estabelecidos nos incisos II e III do art. 1º da Lei 14.523/2023 (fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025).

30. Sendo esses os principais fundamentos que embasam as distintas compreensões da matéria até o momento, passa-se à sua análise com vistas a permitir que o TCU ofereça à autoridade consulente a resposta ao questionamento formulado, ou seja, se a VPNI de quintos/décimos deve ser absorvida pela primeira parcela do reajuste concedido aos servidores do PJU, a partir de 1º/2/2023, com base no art. 1º, inciso I, da Lei 14.523/2023.

#### **Análise da questão apresentada pelo órgão consulente**

31. Em primeiro lugar, entende-se que não há como apresentar uma solução satisfatória para a dúvida levantada sem perquirir a intenção do legislador, até porque a regra da irretroatividade adotada em nosso ordenamento jurídico e a literalidade da norma apontam, segundo tem entendido o TCU, no sentido da não incidência da vedação estabelecida pelo parágrafo único do art. 11 da



*Lei 11.416/2016 sobre reajustes salariais anteriores à sua vigência, ou seja, da absorção da VPNI de quintos/décimos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023.*

32. *A adoção de uma interpretação teleológica está, inclusive, consignada no voto do ex-conselheiro do CJF, Ministro Og Fernandes, mas, segundo ele, orienta “no sentido de que a vedação inserida no parágrafo único do art. 11 da Lei n. 11.416/06, conforme indica Estudo do Veto n. 25/2003, visa obstar a absorção do reajuste na sua integralidade, não incidindo, portanto, a modulação feita no RE 638.115”.*

33. *Com base na compreensão, no presente caso, da necessária investigação sobre a intenção legislativa, cabe salientar que a Lei 14.687/2023, que inseriu o parágrafo único ao art. 11 da Lei 11.416/2016, resultou do Projeto de Lei 2.342/2022, de autoria do STF, para criação de funções comissionadas no CNJ, de modo que não se pode extrair da justificativa originária do projeto a finalidade específica do comando legal sob exame. Aliás, seria até contraditório que o presidente do STF buscasse a aprovação de uma lei com o objetivo de afastar a aplicação de jurisprudência da Corte da qual é membro, especialmente porque foi assentada em sede de recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral.*

34. *Nada obstante, considerando a tramitação do referido projeto de lei, observou-se que a Emenda de Plenário n. 1, apresentada pelo Deputado Zeca Dirceu, deu origem à norma em análise, podendo, portanto, a intenção legislativa ser buscada na justificativa dessa emenda (peça 41). Da mesma forma, ante a análise do veto presidencial pelo Congresso Nacional, tal intenção poderia ser verificada também no Estudo do Veto 25/2023, conforme apontado pelo ex-conselheiro do CJF em seu voto-vista, mas o que se observou no citado estudo foi uma simples transcrição de parte do primeiro parágrafo da justificativa à referida emenda (peça 42, p. 3).*

35. *Sendo assim, o que importa, para os fins aqui tratados, é a justificativa à Emenda de Plenário n. 1, a qual fora adotada na forma de Subemenda Substitutiva e aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Confirma-se a íntegra da justificativa, que acompanhou a emenda apresentada em 9/5/2023, da qual se destaca os dois primeiros parágrafos:*

*A presente emenda, propõe incluir no PL 2342 de 2022 a alteração de dispositivo da Lei nº 11.416/2006, de modo a não ensejar a aplicação da absorção de quintos, decorrente da modulação realizada no julgamento do RE 638.115 no STF, visando evitar prejuízos aos servidores públicos do Poder Judiciário, diante da real ameaça de redução dos seus vencimentos, por absorção dos quintos, incorporados entre abril de 1998 a setembro de 2001.*

*Os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, devem ser preservados de qualquer absorção pelos reajustes futuros da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporados ao parâmetro remuneratório e ao patrimônio dos servidores.*

*Importante explicitar que não haverá acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras.*

*Nesse sentido, é defensável que os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, em linha com o escopo protetivo do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, sejam preservadas de absorção pelos reajustes da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporadas ao parâmetro remuneratório. Ante o exposto, peço o apoio dos nobres pares para aprovação da presente emenda.*

36. *A leitura isolada do primeiro parágrafo acima poderia até indicar que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, acrescentado pela Lei 14.687/2023, visou obstar a aludida absorção, inclusive pelos reajustes anteriores ao início da vigência desse comando legal, como é o caso do reajuste de 6%, concedido pelo art. 1º, inciso I, da Lei 14.523/2023.*

37. No entanto, o segundo parágrafo da justificativa revela que a intenção do legislador, ao ver desta unidade de auditoria especializada, não foi proteger a VPNI de quintos/décimos de absorções decorrentes de reajustes anteriores à entrada em vigor da Lei 14.687/2023, na medida em que o autor da referida emenda, apresentada em 9/5/2023, foi taxativo ao afirmar que os valores da VPNI **“devem ser preservados de qualquer absorção pelos reajustes futuros da tabela de vencimentos básicos dos servidores”**. (destaque e grifo acrescentado)

38. Ora, considerando que a primeira parcela do reajuste de que trata a Lei 14.523/2023 foi aplicada sobre as tabelas constantes dos anexos da Lei 11.416/2016 três meses antes da apresentação da emenda de plenário, é até intuitivo que, se a pretensão fosse preservar a vantagem de absorções pretéritas, o autor da emenda, em sua justificativa, poderia, por exemplo, ter utilizado na oração em destaque acima transcrita apenas o vocábulo “reajustes”, e não a locução “reajustes futuros”. Todavia, ainda assim, seria duvidosa a interpretação que considerasse devida a incidência da referida vedação sobre reajustes anteriores ao início da sua vigência, ocorrido em 22/12/2023.

39. Quanto a esse ponto, anota-se que, ao contrário do afirmado no citado voto-vista, a literalidade da norma publicada também aponta para sua eficácia prospectiva, na medida em que, na forma defendida pela relatora e ex-presidente do CJF, “o próprio núcleo verbal utilizado pelo legislador – não serão – está conjugado no futuro”, estando, portanto, em consonância com a intenção legislativa revelada na justificativa à citada emenda.

40. Na verdade, quando a norma em debate entrou em vigor em dezembro de 2023, os órgãos do PJU já haviam (ou deveriam ter) feito há pelo menos dez meses a absorção da vantagem na forma determinada pelo STF, não se tratando, simplesmente, de imunizar uma parcela remuneratória da aludida absorção, mas do restabelecimento, parcial ou integral, do seu valor, de modo que tal circunstância corrobora a necessária previsão expressa nesse sentido. Aliás, tal medida era plenamente possível de ter sido prevista no âmbito da casa iniciadora do projeto de lei, uma vez que, como já dito, a apresentação da emenda que resultou na aprovação da norma é posterior ao primeiro reajustamento dos valores constantes dos anexos da Lei 11.416/2016.

41. Ainda a respeito da impossibilidade de o art. 4º da Lei 14.687/2023, que acrescentou o parágrafo único ao art. 11 da Lei 11.416/2016, projetar os seus efeitos sobre situações jurídicas já ocorridas, no caso a absorção da VPNI de quintos/décimos pelo multicitado reajuste remuneratório, vale destacar que não se está a tratar de norma interpretativa, haja vista o seu conteúdo inovador no mundo jurídico. Não foi outro o entendimento manifestado, obiter dictum, em caso análogo, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, na declaração de voto constante do TC 036.450/2020-0, o qual foi, inclusive, utilizado como razões do voto da ex-presidente do CJF, conforme apontado no parágrafo 25 deste parecer.

42. Em face de todas as questões que envolvem a referida incorporação, abre-se breve parêntese para consignar que, na visão desta unidade técnica, o princípio constitucional da isonomia foi sobejamente vulnerado, na medida em que a norma sob análise se aplica, exclusivamente, aos servidores do PJU, muito embora o instituto da incorporação de quintos/décimos fosse um direito de todos os servidores públicos federais.

43. A propósito, o disciplinamento da matéria pelo STF, por mais paradoxal que possa parecer, com a devida vênia, também acabou por ofender o aludido princípio, uma vez que servidores que estavam na mesma situação de fato e de direito foram tratados diferentemente, alguns recebendo a vantagem, outros não; assim como alguns tendo os seus vencimentos impactados pela aludida absorção e outros não.

44. Provavelmente em razão dessa quebra de isonomia, que se acentuou com a multicitada inserção do parágrafo único ao art. 11 da Lei 11.416/2016, não se pode deixar de mencionar que tanto o presidente da Câmara dos Deputados quanto o do Senado Federal apresentaram, recentemente, projetos de lei que visam proteger da absorção determinada pelo STF a VPNI de quintos/décimos percebidos por servidores integrantes dos seus quadros de pessoal, quais sejam, os Projetos de Lei 3.159/2024 e 1.144/2024, respectivamente.

45. De volta ao cerne da questão, não se pode deixar de mencionar que a atual compreensão da matéria delineada pela Primeira e Segunda Câmaras do TCU em processos de atos de concessão de aposentadoria e pensão está sendo, em linhas gerais, observado nesta análise. No entanto, pede-se vênia ao entendimento esposado por esses colegiados no sentido de que, após a absorção da VPNI de quintos/décimos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, eventual resíduo da vantagem deve ser ainda absorvido por quaisquer reajustes futuros, com exceção daqueles previstos para 1º/2/2024 e 1º/2/2025, conforme incisos II e III do art. 1º desse diploma legal.

46. Com vistas a manter a coerência da presente análise, não há como se afastar da opção interpretativa aqui adotada e, por consequência, desconsiderar o que restou consignado na justificativa à Emenda de Plenário n. 1. No parágrafo 37 está reproduzido, com destaque, fragmento dessa justificativa, o qual indica, ao ver desta unidade de auditoria especializada, a indiscutível proteção, pelo parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, da multicitada VPNI de qualquer absorção por futuros reajustes nas tabelas constantes dos anexos da referida lei.

47. Veja-se que não mais se discute o critério de aplicação da lei no tempo, mas o alcance da norma ou a sua incidência sobre fatos que aconteçam durante a sua vigência. Acerca desse ponto, nota-se que a vedação à discutida absorção foi estabelecida de forma ampla ao determinar que as parcelas de quintos/décimos, transformadas em VPNI, “não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei”.

48. Considerando, portanto, que é impossível extrair qualquer intenção legislativa no sentido de restringir o alcance da aludida vedação, seja na justificativa à multicitada emenda de plenário, seja na norma editada, vale lembrar a regra básica de hermenêutica segundo a qual quando o legislador não distingue ou especifica, não cabe ao intérprete fazê-lo. Ao tratar do tema, Carlos Maximiliano, citando Giuseppe Falcone, assevera:

Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas. (in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 201)

49. Nessa esteira, apesar de não ter sido objeto de questionamento a possibilidade de absorção da referida parcela por reajustes futuros concedidos por outros diplomas legais, entende-se que o Tribunal não pode deixar de complementar a resposta a ser oferecida, primeiro porque a atual compreensão da matéria tratada nos processos de atos de concessão de aposentadoria e pensão pode afetar, no futuro, a preservação da VPNI de quintos/décimos pretendida pelo legislador ordinário. Além disso, porque a resposta à consulta é dotada de caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, que irá fundamentar, além de decisões administrativas, as próprias deliberações desta Corte de Contas no exercício da sua atuação fiscalizatória.

50. Em face disso, sugere-se que o Tribunal responda ao consulente que:

a) os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformados em VPNI, devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido, em 1º/2/2023, por meio da Lei



14.523/2023, na forma do acórdão do STF que modulou os efeitos no julgamento do Recurso Extraordinário 638.115/CE, uma vez que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, acrescentado pela Lei 14.687/2023, somente estava apto a produzir efeitos a partir do início da sua vigência em 22/12/2023; e

b) a vantagem de que trata o item precedente deve ser preservada de reduções, absorções ou compensações por quaisquer reajustes posteriores ao início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016.

## CONCLUSÃO

51. Preliminarmente, sugere-se o indeferimento dos requerimentos das entidades de classe de servidores do PJU para ingresso como interessadas nos autos, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008). Tais requerimentos estão acostados às peças 6, 21 e 33, salientando que o de peça 40 é idêntico ao de peça 33 e foi, equivocadamente, juntado aos autos pelo Protocolo do Tribunal.

52. No entanto, o e. relator, Ministro Antonio Anastasia, poderá, a seu critério, admitir os peticionantes como amici curiae, cujas faculdades processuais são restritas, por exemplo, à apresentação de memoriais e à realização de sustentação oral, uma vez que tal figura não ostenta as posições subjetivas inerentes às partes no processo.

53. Em relação à admissibilidade, opina-se pelo conhecimento da consulta, por estarem preenchidos os requisitos previstos nos arts. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU.

54. Por fim, quanto ao mérito, sugere-se que o Tribunal apresente ao órgão consulente, com fulcro no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, as respostas redigidas nas letras “a” e “b” do parágrafo 50 desta instrução.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) indeferir os pedidos de ingresso nos autos do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe) e do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufo/BA), com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008);

b) conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

c) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

c.1) os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido, em 1º/2/2023, por meio da Lei 14.523/2023, na forma do acórdão do Supremo Tribunal Federal que modulou os efeitos no julgamento do Recurso Extraordinário 638.115/CE, uma vez que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, acrescentado pela Lei 14.687/2023, somente estava apto a produzir efeitos a partir do início da sua vigência em 22/12/2023;



c.2) a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada de que trata o item precedente deve ser preservada de reduções, absorções ou compensações por quaisquer reajustes posteriores ao início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016; e

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

\*\*\*

3. O feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, por solicitação do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, que, em parecer divergente da unidade técnica, opinou no sentido de responder à consulta nos seguintes termos:

*“os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, nem por qualquer reajuste superveniente, desde que implementado por meio dos anexos da Lei 11.416/2023, tendo em vista o disposto no art. 11, parágrafo único, da referida Lei”.*

4. Reproduzo a seguir o teor principal do referido parecer (peça 48):

(...)

*Embora bem fundamentados os pareceres precedentes, entendemos que a interpretação conferida pelo CJF, por meio da tese vencedora do Exmo. Ministro Og Fernandes, é juridicamente mais precisa para o presente caso, seja por atentar à interpretação literal da norma e à opção taxinômica do legislador ao inserir a regra de não absorção diretamente na Lei geral da carreira do PJu, seja por se adequar à finalidade da norma estampada pelo Parlamento na Justificativa da Emenda de Plenário n. 1, que inseriu a mudança do art. 11 da Lei 11.416/2006 no PL 2.342/2022.*

*A literalidade da norma deixa claro que nenhuma absorção da VPNI deverá realizada em razão de reajustes de parcelas remuneratórias dos Anexos da Lei 11.416/2006. É relevante, para a compreensão da escolha do Parlamento, observar que a cláusula de não absorção foi inserida diretamente na Lei da Carreira do PJu, e não na lei de reajuste, e que ordenou a proteção das rubricas de quintos contra reajustes dos anexos remuneratórios da carreira, sem fazer qualquer distinção entre as tabelas. A opção do Legislador reflete assim um ânimo de proteção mais abrangente, diferindo de outras situações em que a cláusula de não absorção é inserida apenas na lei específica que concede determinado reajuste, e só a ele se referindo.*

*É o caso, a título de exemplo, das diversas leis que reajustaram as tabelas da carreira de técnicos de Ministério da Educação (Lei 11.784/2008, a Lei 12.772/2012 e a Lei 13.325/2016), que trouxeram regras de não absorção da vantagem relativa ao “Vencimento Básico complementar” apenas pelas implementações de tabelas previstas especificamente nos seus textos, em nada alterando a lei geral daquela carreira (Lei 11.091/2005). Em sentido oposto, o intuito do legislador, por meio do art. 4º da Lei 14.687/2023, foi precisamente o de impedir qualquer absorção da VPNI de quintos por meio da implementação de quaisquer tabelas de reajustes. Por esse motivo, a cláusula de não absorção não foi inserida na Lei 14.523/2023 (lei de reajuste específico da tabela), mas sim na lei geral da carreira do PJu, resguardando expressamente a absorção dos quintos pelos reajustes das parcelas remuneratórias dos anexos da referida lei, sem fazer qualquer restrição a nenhum anexo (inclusive aquele que já havia concedido a primeira parcela de reajustes da Lei 14.523/2023).*

*Assim, para o caso em análise, parece-nos ter pouca relevância se o reajuste foi concedido antes ou depois do início da vigência da Lei 14.687/2023, importa apenas se foi implementado por meio dos anexos da lei geral da carreira do PJu. Se o foi, tal reajuste não deve implicar absorção, redução ou compensação de VPNI de quintos, por expressa proibição legal. Se a absorção já*



havia sido promovida, deve ser revertida, sob pena de desconsiderar a opção do legislador, a qual que reflete uma proteção mais abrangente, a fim de preservar os quintos que haviam se incorporado à esfera jurídica dos servidores.

Já quanto ao fato de o verbo que deu a ordem de não absorção estar flexionado no futuro, argumento que tem sido reiteradamente invocado em diversas manifestações nos autos, não há se cogitar que a escolha do tempo verbal tinha o propósito de resguardar as VPNI de quintos apenas de reajustes posteriores à data de início de vigência da lei.

Na realidade, o “futuro” vislumbrado pelo legislador ao elaborar a redação da norma se referia à superveniência de absorções das VPNI de quintos em razão do decidido no Tema 395. É que na modulação dos efeitos, em sede de embargos de declaração, no RE 638.115, o STF esclareceu em alto e bom tom, se referindo às VPNI de quintos oriundas de decisões administrativas, que estas “seriam absorvidas por reajustes futuros”. Daí o Legislador, pretendendo evitar a execução dessa medida, expressar que as VPNI de quintos de servidores do PJu “não serão absorvidas” pelos reajustes futuros, implementados nas tabelas da lei da carreira. Em outras palavras, a intenção do Legislador era de preservar vantagens de quintos nos mesmos patamares remuneratórios em que vinham sendo pagos, não devendo sofrer redução, absorção ou compensação futuras. Eis aí, segundo pensamos, o significado mais preciso do tempo verbal empregado.

Não fosse assim, o legislador teria se referido aos eventuais resíduos ou saldos de VPNI de quintos, deixando nítido o propósito de evitar apenas a continuidade da absorção da rubrica, e não a manutenção (ou mesmo a restauração) do seu valor inicial. Ao contrário, a escolha do parlamento foi pela preservação das VPNI em sua integralidade, nos exatos termos em que vinham sendo pagas. Essa tese, aliás, se encaixa precisamente na justificativa da Emenda de Plenário n.1, que escancarou a finalidade de que as VPNI de quintos fossem “preservadas de absorção pelos reajustes da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporadas ao “parâmetro remuneratório”, bem como ao “patrimônio dos servidores”, o que remete ao fato de as referidas VPNI estarem sendo pagas regularmente há cerca de duas décadas.

O trecho acima referenciado tem especial importância para rechaçar dúvidas quanto à intenção do legislador, por que nele se vê a ideia de proteger o “patamar de remuneração” em que o servidor já se encontrava em razão dos quintos/décimos incorporados a seus vencimentos/proventos/pensões. Permitir que a rubrica de quintos fosse absorvida, ainda que parcialmente, pela primeira parcela do novo plano de reajuste, implicaria admitir a redução desse patamar remuneratório conquistado pelo servidor e já incorporado ao seu patrimônio pelo transcurso do tempo, atingindo justamente o objeto específico da tutela concedida. Indo além, na hipótese de um servidor que teve sua rubrica de quintos totalmente absorvida pelo primeiro reajuste ocorrido em fevereiro de 2023, não admitir a recomposição da parcela implicaria em tornar letra morta a inovação trazida pelo legislador, pois a referida absorção teria erradicado o objeto de proteção do art. 11, parágrafo único da Lei 14.687/2023.

Em resumo, se a intenção do Legislador era de alçar o “patamar remuneratório” ao status de “direito adquirido” para os servidores que incorporaram quintos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, então a opção legislativa abrange necessariamente a proteção das VPNI de quintos contra qualquer reajuste ocorrido desde a eficácia da decisão proferida pelo STF em sede de embargos de declaração, no âmbito do RE 638.115, se estendo para futuro indefinido, enquanto vigorar o art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2023 [sic; entenda-se: 11.416/2006]. Como o referido dispositivo só foi aprovado pelo Parlamento meses após a concessão da primeira parcela de reajuste da Lei 14.523/2023 (aliás, a própria emenda de plenário n. 1 foi apresentada após a referida absorção), então se conclui que a retroatividade é da essência da norma protetiva, mera



consequência lógica do referido comando legal, não precisando ser expressamente ressalvada como defendido em diversos pareceres precedentes, mas fluindo da própria abrangência da tutela protetiva conferida pelo Legislador.

Com base nos mesmos fundamentos já lançados, há de ser rejeitada também a tese defendida em acórdãos anteriores da 1ª e da 2ª Câmaras do TCU e pela AGU, no sentido de que a proteção das VPNIs de quintos contra reajustes supervenientes estaria limitada às segunda e terceira parcelas do plano de reajustes da Lei 14.523/2024. Nesse ponto, aliás, andou bem a Unidade Técnica, pelo que anuímos aos seus fundamentos nesse aspecto. Apenas em reforço argumentativo, lembramos que segundo o art. 2º do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), “não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue”. O dispositivo em questão traduz o princípio da continuidade das leis, a qual se baseia em uma ideia de inércia, ou seja, uma vez posta em movimento pelo legislador, a lei se projeta como uma ordem persistente e permanente, a todos imposta, e produz regularmente seus efeitos até que outra força lhe retire a eficácia.

O art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2023 [sic; entenda-se: 11.416/2006] é claro ao determinar a não absorção, redução ou compensação da VPNI de quintos por quaisquer reajustes remuneratórios dos Anexos da Lei 11.416/2006, não trazendo qualquer hipótese de restrição que indique ser sua vigência limitada a alguma data ou circunstância. Isso significa que a referida norma não exaure seus efeitos após aplicada aos reajustes da Lei 14.523/2023, devendo continuar a produzir seus efeitos regularmente enquanto estiver vigente o respectivo dispositivo legal. Aliás, se essa fosse a intenção do Legislador, a regra proibitiva de absorção teria sido inserida na lei específica do plano de reajustes da Lei 14.523/2023, conforme explicações anteriormente detalhadas.

Por fim, quanto ao argumento relativo ao suposto impacto financeiro resultante da recomposição das VPNIs de quintos absorvidas por ocasião da implementação da primeira parcela de reajustes da Lei 14.523/2023, considerando que o PLOA 2023 (Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022), foi encaminhado anteriormente à data do reajuste de fevereiro de 2023, é de se presumir que a previsão de pagamento integral das VPNIs de quintos constavam do orçamento, sob pena de se ter despesa de pessoal sem orçamento correspondente. Tal presunção é corroborada por outro trecho extraído da justificativa da Emenda de Plenário n. 1, em que se afirma que “não haverá acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras”.

Por todo o exposto, considerando a literalidade da norma e a opção taxinômica do legislador, ao acrescentar a cláusula de não absorção na própria lei da carreira do PJu, estabelecendo a proibição expressa de compensação das VPNIs de quintos por todos os reajustes remuneratórios dos seus anexos; e considerando a finalidade do legislador, extraída da justificativa da Emenda de Plenário n.1, no sentido explicitamente de preservar o valor das VPNIs de quintos incorporadas há mais de duas décadas, no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, impedindo sua absorção por qualquer reajuste nas tabelas da Lei geral da Carreira do PJu; considerando, por fim, a ausência de impacto financeiro sobre o orçamento da União, divergimos parcialmente da Unidade Técnica e opinamos para que a consulta seja respondida no sentido de que “os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, nem por qualquer reajuste superveniente, desde que implementado por meio dos anexos da Lei 11.416/2023 [sic; entenda-se: 11.416/2006], tendo em vista o disposto no art. 11, parágrafo único, da referida Lei”.



5. No interregno entre a instrução conclusiva da unidade técnica e a manifestação do MPTCU, a Advocacia-Geral da União formulou pedido de ingresso nos autos, como parte interessada ou, alternativamente, como *amicus curiae*, antecipando seu entendimento sobre o objeto consulta (peça 47), conforme assim pontuado no parecer retrotranscrito:

*importante destacar a manifestação da advocacia-Geral da União no feito, por meio da qual concorda com a proposta da Unidade Técnica de não recomposição da VPNI de quintos absorvida pela primeira parcela de reajuste da Lei 14.523/2023, chamando atenção para o significativo impacto financeiro que teria tal medida, porém diverge da segunda parte da proposta da AudPessoal. Entende a AGU, em consonância com decisões anteriores das 1ª e 2ª Câmaras do TCU, que o eventual resíduo remanescente da VPNI de quintos deve continuar a ser absorvido pelos reajustes supervenientes às tabelas da Lei 14.523/2023, considerando que, por se tratar de norma excepcional, que autoriza a manutenção de vantagem tida por ilegal pelo STF, deve ter interpretação efetivamente restritiva.*

6. Concluída a fase de instrução, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (SINDJUS/DF) e o Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (SINJUTRA) formularam pedidos de ingresso no feito como interessados (peças 49 a 53), nos termos do art. 146 do Regimento Interno deste Tribunal, sob o argumento de que o objeto da presente consulta envolve direitos coletivos das categorias por eles representadas nos termos do art. 8º, inciso III, da Constituição Federal (“ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas”).

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de consulta formulada pela então presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), Ministra Maria Thereza de Assis Moura, quanto ao alcance temporal das disposições do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, inserido pela Lei 14.687/2023, “especialmente quanto à delimitação do termo inicial dos efeitos da norma”, *verbis*:

Art. 11. (...).

**Parágrafo único. As vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, inclusive aquelas derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada, não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.687, de 2023) (Grifei).**

2. Os requisitos de admissibilidade foram atendidos, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do Tribunal, interpretado conforme a jurisprudência deste Tribunal, que considera a(o) Presidente do Conselho da Justiça Federal legitimada(o) a formular consulta a esta Corte de Contas, por exercer concomitantemente a Presidência do Superior Tribunal de Justiça (inciso V do art. 264 do RITCU). Nesse sentido: Acórdãos 1.588/2023-TCU-Plenário (de minha relatoria), 755/2023-TCU-Plenário (idem), 852/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), 2.755/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro José Múcio Monteiro), entre outros, todos relativos a consultas formuladas pelo Presidente do CJF.

3. Em termos mais precisos, a consulente indaga “se os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 devem ser absorvidos pela 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei n.



14.523/2023, em fevereiro de 2023, tendo em vista a vigência do art. 11, parágrafo único, da Lei n. 11.416/2006”.

4. A consulta apresenta os seguintes argumentos a motivar a provocação deste Tribunal para “uniformização da matéria em âmbito administrativo”:

- o entendimento adotado pelo CJF, em decisão majoritária, é no sentido de que “a absorção ocorrida em fevereiro de 2023, a partir da 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, é afastada pelo art. 11, parágrafo único, da Lei n. 11.416/2006 (redação dada pela Lei n. 14.687/2023)”;

- essa dicção baseia-se no argumento de que, à data de início de vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006 – 22/12/2023 –, o anexo nele mencionado “previa a primeira parcela do reajuste”; portanto, o comando legal para que a VPNI não sofresse absorção nem compensação “pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta lei” alcançaria a primeira parcela, aplicada em 1º/2/2023;

- segundo o voto vencedor da deliberação do CJF que aprovou tal entendimento, proferido pelo Ministro Og Fernandes (Vice Presidente do órgão e Corregedor-Geral da Justiça Federal), a intenção legislativa desse novo dispositivo da Lei 11.416/2006 foi precisamente “obstar a absorção do reajuste na sua integralidade, não incidindo, portanto, a modulação feita no RE 638.115”; assim “a norma visa a manter os quintos/décimos em folha, tal como a Administração vinha pagando antes da Lei n. 14.523/23 e, nesse sentido, para que a finalidade seja alcançada, o reajuste deve ser aplicado na sua totalidade, sem redução, absorção ou compensação”;

- nesses termos, o CJF exarou a seguinte deliberação, em sessão de 24/6/2024:

*I - a vantagem pessoal nominalmente identificada correspondente aos quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 **não será absorvida pelas 1ª, 2ª e 3ª parcelas** do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, bem como por eventuais reajustes futuros aos anexos da Lei n. 11.416/2006;*

*II - a absorção ocorrida em fevereiro de 2023, a partir da 1ª parcela do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, é afastada pelo art. 11, parágrafo único, da Lei n. 11.416/2006, com redação dada pela Lei n. 14.687/2023, e será restituída a partir de fevereiro de 2023, com base na Resolução CJF n. 224/2012, com incidência atualização monetária ou juros a partir de 22/12/2023, data da publicação da parte vetada da Lei n. 14.687/2023. (Grifei).*

- posteriormente, no entanto, foi proferido o Acórdão 4.026/2024-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), que dirigiu os seguintes esclarecimentos ao CJF:

*9.2. esclarecer ao Conselho da Justiça Federal que, em linha com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115:*

*9.2.1. os "quintos/décimos" referidos no subitem 1.7.1.2 do Acórdão 4452/2023-TCU-Primeira Câmara **devem ser absorvidos, a partir de 1º/2/2023**, pelo reajuste de 6% estabelecido no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023;*

*9.2.2. **eventual resíduo da vantagem deve ser absorvido por quaisquer reajustes subsequentes, exceto aqueles alusivos a 1º/2/2024 e 1º/2/2025**, previstos nos incisos II e III do art. 1º da Lei 14.523/2023, em respeito à nova redação dada ao parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, em vigor a partir de 22/12/2023;(grifei).*

- esse entendimento da Corte de Contas foi reafirmado em outros julgados.



5. O feito foi instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), que assentou as seguintes ponderações:

- a obrigatoriedade de absorção da parcela de VPNI decorrente de quintos/décimos adquiridos por decisão administrativa ou judicial sem trânsito em julgado, pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 (advento da Lei 9.624/1998) e 4/9/2001 (edição da MP 2.225-45/2001), foi definida pelo Supremo Tribunal Federal, para toda a Administração Federal, no julgamento de embargos no Recurso Extraordinário 638.115/CE, quando, ao considerar ilegal a concessão da referida vantagem, definiu sua absorção por reajustes remuneratórios futuros (os fundamentos dessa decisão são explicados na instrução coligida no Relatório, sendo desnecessário aqui reprisá-los);

- no momento da aplicação da primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em 1º/2/2023, ainda não vigia o parágrafo primeiro do art. 11 da Lei 11.416/2006; assim, na esteira do entendimento do E. STF, diversos órgãos do Poder Judiciário da União (PJU) promoveram a absorção da VPNI de quintos/décimos pelo mencionado reajuste;

- ao estabelecer a vedação de absorções de VPNI na Lei 14.687/2023, o legislador não definiu efeitos retroativos à norma, o que atrai a regra geral de irretroatividade normativa, entendimento esposado pela unidade técnica, pela jurisprudência majoritária deste Tribunal (Acórdãos 2.533/2024-TCU-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes; 4.026/2024-TCU-1ª Câmara e 4.392/2024-TCU-1ª Câmara, relator: Ministro Benjamin Zymler; entre outros) e pela então presidente do CJF, ora consultante, ao relatar a precitada deliberação (em voto não acolhido pela maioria do colegiado, que acolheu a tese dos efeitos retroativos);

- a conclusão pela irretroatividade da norma em análise estaria amparada na intenção legislativa (*mens legislatoris*) extraída da justificativa à “Emenda de Plenário n. 1”, que originou o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, cujo segundo parágrafo fala expressamente em preservar a VPNI “de qualquer absorção pelos **reajustes futuros** da tabela de vencimentos” (grifo do original); como essa emenda foi apresentada em 9/5/2023, três meses após a aplicação do primeiro reajuste decorrente da Lei 14.523/2023, em 1º/2/2023, isso demonstraria que a vontade do legislador seria a não retroação da norma;

- outro fato a denotar os efeitos apenas prospectivos da nova regra instituída com a Lei 14.687/2023 seria o tempo verbal futuro nela utilizado: “**não serão** reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei” (grifei).

6. Ancorada nas informações e argumentos acima resumidos, a unidade técnica propôs, para o ponto em análise, que a consulta seja respondida no sentido da irretroatividade dos efeitos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, acrescido pela Lei 14.687/2023, nos seguintes termos:

*os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, **devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido, em 1º/2/2023, por meio da Lei 14.523/2023, na forma do acórdão do Supremo Tribunal Federal que modulou os efeitos no julgamento do Recurso Extraordinário 638.115/CE, uma vez que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, acrescentado pela Lei 14.687/2023, **somente estava apto a produzir efeitos a partir do início da sua vigência em 22/12/2023**** (grifei).*

7. A par disso, a AudPessoal ampliou o escopo da consulta, para, em complemento à primeira resposta, acrescentar que a vedação prevista na norma em análise alcança “quaisquer reajustes posteriores”, e não apenas aqueles previstos à data de sua publicação (as duas parcelas restantes previstas na Lei 14.523/2023, aplicadas em 1º/2/2024 e 1º/2/2025):



*a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada de que trata o item precedente deve ser preservada de reduções, absorções ou compensações **por quaisquer reajustes posteriores** ao início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016 (grifei).*

8. Essa dicção complementar foi assim justificada pela unidade instrutiva:

- segundo o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela Lei 14.687/2023, as parcelas de quintos/décimos, transformadas em VPNI, “não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei”;

- a jurisprudência das Câmaras deste Tribunal tem convergido para o entendimento de que, após a primeira absorção da VPNI pela parcela de reajuste aplicada em 1º/2/2023, eventual resíduo do valor impugnado nos termos do RE 638.115/CE **deve ser “absorvido por quaisquer reajustes futuros, com exceção daqueles previstos para 1º/2/2024 e 1º/2/2025”** (grifei);

- porém, não se identificou **intenção legislativa** de restringir o alcance futuro da norma protetiva; ao contrário, as justificativas à precitada Emenda de Plenário n. 1 trazem as seguintes assertivas a revelar o objetivo de **assegurar a não absorção de quintos, definida no julgamento do RE 638.115/CE, por “reajustes futuros da tabela”**:

*não ensejar a aplicação da absorção de quintos, decorrente da modulação realizada no julgamento do RE 638.115 no STF;*

*Os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, devem ser preservados de qualquer absorção pelos reajustes futuros da tabela de vencimentos básicos dos servidores.*

- esse foi o entendimento adotado no primeiro dispositivo da decisão do CJF que suscitou a presente consulta:

*I - a vantagem pessoal nominalmente identificada correspondente aos quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não será absorvida pelas 1ª, 2ª e 3ª parcelas do reajuste concedido pela Lei n. 14.523/2023, **bem como por eventuais reajustes futuros aos anexos da Lei n. 11.416/2006**; (grifei).*

9. O feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, por solicitação do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, que emitiu parecer divergente da unidade instrutiva, propugnando a seguinte resposta à consulta:

*os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, nem por qualquer reajuste superveniente, desde que implementado por meio dos anexos da Lei 11.416/2023, tendo em vista o disposto no art. 11, parágrafo único, da referida Lei.*

10. Tal conclusão baseou-se nos seguintes argumentos principais do referido parecer:

- “a interpretação conferida pelo CJF, por meio da tese vencedora do Exmo. Ministro Og Fernandes, é juridicamente mais precisa para o presente caso, seja por atentar à interpretação literal da norma e à opção taxinômica do legislador ao inserir a regra de não absorção diretamente **na Lei geral da carreira do PJU**, seja por se adequar à **finalidade da norma** estampada pelo Parlamento **na Justificativa da Emenda de Plenário n. 1**, que inseriu a mudança do art. 11 da Lei 11.416/2006 no PL 2.342/2022”;

- o “art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2006 é claro ao determinar a não absorção, redução ou compensação da VPNI de quintos por quaisquer reajustes remuneratórios dos [respectivos]





Anexos (...), não trazendo qualquer hipótese de restrição que indique ser sua vigência limitada a alguma data ou circunstância”;

- “a cláusula de não absorção foi inserida diretamente na Lei da Carreira do PJu, e não na lei de reajuste”, gerando “um ânimo de proteção mais abrangente”, distinto “de outras situações em que a cláusula de não absorção é inserida apenas na lei específica que concede determinado reajuste, e só a ele se referindo” (exemplifica com as “leis que reajustaram as tabelas da carreira de técnicos de Ministério da Educação” - Leis 11.784/2008, 12.772/2012 e 13.325/2016 -, “que trouxeram regras de não absorção da vantagem relativa ao ‘Vencimento Básico complementar’ apenas pelas implementações de tabelas previstas especificamente nos seus textos, em nada alterando a lei geral daquela carreira (Lei 11.091/2005)”;

- nos termos do “art. 2º do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), ‘não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue’; logo, “a referida norma não exaure seus efeitos após aplicada aos reajustes da Lei 14.523/2023, devendo continuar a produzir seus efeitos regulamente enquanto estiver vigente o respectivo dispositivo legal”; ou seja, na vigência da regra de proteção inserida na Lei 11.416/2006 (lei geral da carreira do PJu), todas as leis específicas de reajuste dos valores de seus anexos devem se submeter à norma geral do parágrafo único do art. 11 do referido diploma;

- “quanto ao fato de o verbo que deu a ordem de não absorção estar flexionado no futuro, argumento que tem sido reiteradamente invocado em diversas manifestações nos autos, não há se cogitar que a escolha do tempo verbal tinha o propósito de resguardar as VPNI de quintos apenas de reajustes posteriores à data de início de vigência da lei”;

- isso porque, “na modulação dos efeitos, em sede de embargos de declaração, no RE 638.115, o STF esclareceu (...), se referindo às VPNI de quintos oriundas de decisões administrativas, que estas ‘seriam absorvidas por reajustes futuros’. Daí o Legislador, pretendendo evitar a execução dessa medida, expressar que as VPNI de quintos de servidores do PJu ‘não serão absorvidas’ pelos reajustes futuros, implementados nas tabelas da lei da carreira”;

- esse entendimento “se encaixa precisamente na justificativa da Emenda de Plenário n.1, que escancarou a finalidade de que as VPNI de quintos fossem ‘preservadas de absorção pelos reajustes da tabela de básicos dos servidores, por estarem já incorporadas ao ‘parâmetro remuneratório’, bem como ao ‘patrimônio dos servidores’, o que remete ao fato de as referidas VPNI estarem sendo pagas regularmente há cerca de duas décadas”;

- “se a intenção do Legislador era de alçar o ‘patamar remuneratório’ ao status de ‘direito adquirido’ para os servidores que incorporaram quintos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, então a opção legislativa abrange necessariamente a proteção das VPNI de quintos contra qualquer reajuste ocorrido desde a eficácia da decisão proferida pelo STF em sede de embargos de declaração, no âmbito do RE 638.115, se estendo para futuro indefinido, enquanto vigorar o art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2006”;

- desse modo, não é relevante “se o reajuste foi concedido antes ou depois do início da vigência da Lei 14.687/2023”;

- pelas mesmas razões, “há de ser rejeitada também a tese defendida em acórdãos anteriores da 1ª e da 2ª Câmaras do TCU e pela AGU, no sentido de que a proteção das VPNI de quintos contra reajustes supervenientes estaria limitada às segunda e terceira parcelas do plano de reajustes da Lei 14.523/2024”, ponto em que o MPTCU concorda com a unidade técnica;



- conforme as justificativas à Emenda de Plenário n. 1, esse entendimento não ensejará “acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras”.

11. Feito esse necessário histórico, passo a decidir.

12. Presentes os requisitos de admissibilidade, cumpre conhecer da consulta.

13. No mérito, alinho-me às conclusões do Ministério Público de Contas, concordantes com a tese aprovada no âmbito Conselho da Justiça Federal, a interpretar que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, introduzido pela Lei 14.687/2023, **não estabelece limites temporais, retroativos ou futuros**, à vedação de absorção, redução ou compensação de VPNI de quintos/décimos de função comissionada alvejados pelas regras de modulação estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 638.115/CE. Segundo a AudPessoal, **o reajuste havido em 1º/2/2023 foi o primeiro após a referida decisão do E. STF.**

14. Conforme visto, o exame da matéria abrange dois pontos principais:

- a possibilidade de **aplicação retroativa** da regra protetiva inserta no art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2006, para desconstituir a absorção de VPNI pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023;

- o **alcance futuro** de norma em análise, se restrito aos reajustes decorrentes da Lei 14.523/2023 ou extensível às leis subsequentes de acréscimos remuneratórios.

15. A natureza controversa da matéria reclama a identificação do caminho hermenêutico mais adequado ao caso. Para Francesco Ferrara, a importância da *mens legislatoris* é maior em leis de recente edição, como é o caso em análise. Segundo o autor, “à medida que a lei se vai afastando da sua origem, a importância da intenção do legislador vai afrouxando até dissolver”<sup>1</sup>. No caso vertente, a consulta busca elidir dúvidas de interpretação sobre uma lei de recente edição, ainda em fase incipiente de implementação. Daí a inegável importância de perquirir a intenção legislativa, as razões que motivaram a positivação da norma.

16. Portanto, essa é a guia interpretativa que deve orientar a resposta à presente consulta: a extração de um sentido razoável da lei, orientada pela teleologia assinada pelo legislador.

17. Sob essa premissa, deve-se observar que, embora o texto do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela 14.687/2023, mencione a expressão, em tempo verbal futuro, “**não serão** reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei” – o que poderia induzir interpretação de irretroatividade da norma –, as justificativas à Emenda de Plenário n. 1, que deu origem a esse dispositivo, **expressaram claramente a intenção legislativa de afastar, para os servidores do Judiciário, as regras de modulação postas pelo Pretório Excelso no julgamento do RE 638.115/CE**, conforme se extrai das seguintes passagens (citadas na instrução coligida no Relatório):

*A presente emenda, propõe incluir no PL 2342 de 2022 a alteração de dispositivo da Lei nº 11.416/2006, de modo a não ensejar a aplicação da absorção de quintos, decorrente da modulação realizada no julgamento do RE 638.115 no STF, visando evitar prejuízos aos servidores públicos do Poder Judiciário, diante da real ameaça de redução dos seus vencimentos, por absorção dos quintos, incorporados entre abril de 1998 a setembro de 2001.*  
(...)

<sup>1</sup> FERRARA, Francesco. Interpretação e Aplicação das Leis. In.: ANDRADE, Manuel A. Domingues de. *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*. Trad. de Manuel A. D. Andrade. Coimbra: Arménio Amado Editor. 1987. p. 135.



*Importante explicitar que não haverá acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras.*

*Nesse sentido, é defensável que os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, em linha com o escopo protetivo do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, sejam preservadas de absorção pelos reajustes da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporadas ao parâmetro remuneratório. (Grifei).*

18. O trecho suprimido da transcrição acima merece análise específica, em face da expressão “reajustes futuros” nele contida:

*Os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, devem ser preservados de qualquer absorção **pelos reajustes futuros** da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporados ao parâmetro remuneratório e ao patrimônio dos servidores.*

19. Com as devidas vênias às posições contrárias, identifico, em linha com o *Parquet* especializado, que o termo “reajustes futuros” faz referência aos reajustes posteriores à modulação feita pelo E. STF, e não aos acréscimos subsequentes à publicação da lei. Do contrário, haveria contradição com as demais justificativas que embasaram a Emenda de Plenário n. 1, retrotranscritas.

20. De fato, o primeiro parágrafo torna explícito o objetivo de “**não ensejar a aplicação da absorção de quintos**, decorrente da modulação realizada no julgamento do RE 638.115 no STF” e, assim, afastar a “**ameaça de redução dos seus vencimentos, por absorção dos quintos, incorporados entre abril de 1998 a setembro de 2001**”.

21. Em reforço, o terceiro parágrafo denota que a norma em questão abrange os efeitos **das três parcelas do reajuste**, incluindo, portanto, a primeira, aplicada anteriormente, em fevereiro de 2023: “o impacto já está **previsto no orçamento de 2023**, que foi encaminhado **considerando todos os quintos percebidos integralmente** por servidores e servidoras”.

22. No mesmo sentido, o último parágrafo defende o alcance da medida protetiva de modo a preservar a **integralidade** da VPNI, em sentido amplo, sem limitações temporais: “é defensável que os valores percebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, **em linha com o escopo protetivo** do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, **sejam preservadas (sic) de absorção pelos reajustes** da tabela de vencimentos básicos dos servidores, **por estarem já incorporados (sic) ao parâmetro remuneratório**”. Seria contraditório o legislador defender a preservação de parcelas “já incorporadas” e, simultaneamente, manter a absorção decorrente do reajuste concedido em fevereiro de 2023.

23. Dito isso, também considero inaplicável ao caso a inteligência defendida em alguns precedentes deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 4.937/2024-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), a sustentar que a expressão “vantagens pessoais nominalmente identificadas **de caráter permanente**”, na parte inicial do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, impede a aplicação da norma protetiva sobre as parcelas de VPNI decorrentes de decisões administrativas ou judiciais não transitadas em julgado, alvejadas pela modulação feita no RE 638.115/CE.

24. Assim entendo, porque, apesar da aparente correção semântica da referida interpretação, essa exegese colide frontalmente com as justificativas apresentadas na multicitada Emenda de Plenário n.1, geradora da norma em análise, que expõe, de forma solar, a intenção de afastar a referida modulação para os servidores do Judiciário.

25. A eventual prevalência da interpretação defendida no Acórdão 4.937/2024-TCU-2ª Câmara e similares tornaria inócuo o dispositivo legal sob exame, sem nenhuma hipótese de incidência. Isso porque o sentido dado ao termo “caráter permanente”, em contraponto ao “caráter provisório”, já traduz perenidade. E a modulação feita no RE 638.115/CE já estabiliza as VPNI decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, só alcançando as hipóteses em que a vantagem é derivada de decisão administrativa ou judicial sem trânsito em julgado. Em outras palavras, não haveria necessidade de uma norma legal específica para preservar VPNI “de caráter permanente”.

26. Compreendo que a expressão “de caráter permanente” inserida no texto legal decorreu unicamente da intenção legislativa de qualificar como permanentes as vantagens alvejadas pela regra de proteção.

27. Insta ressaltar, a partir do texto transcrito, que o legislador ordinário, seguindo o entendimento da Suprema Corte, **distinguiu**, de forma clara, as **VPNI de caráter permanente daquelas de caráter temporário**, da mesma forma que o STF deu tratamento diferenciado aos quintos amparados por decisão judicial transitada em julgado que poderão subsistir de forma **permanente** àqueles amparados por decisão judicial não transitada em julgado ou por decisão administrativa, que por **terem sido concedidos de forma precária, devem ser convertidos em parcela compensatória**, a ser absorvida por reajustes e reestruturações futuras **dado seu caráter temporário**.

28. Passo a analisar a resposta complementar sugerida pela unidade técnica à presente consulta, a concluir pela ausência de limitação temporal *pro futuro* da regra de proteção definida no dispositivo legal em comento (texto sugerido pela AudPessoal: “a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada de que trata o item precedente deve ser preservada de reduções, absorções ou compensações **por quaisquer reajustes posteriores** ao início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016”).

29. Conquanto a jurisprudência majoritária deste Tribunal venha convergindo para restringir o alcance da referida norma apenas aos reajustes decorrentes da segunda e terceira parcelas previstas na Lei 14.523/2023, o entendimento da unidade técnica – alinhado, neste ponto, com a posição do Ministério Público de Contas – mostra-se mais adequado à linha hermenêutica aqui adotada, orientada pela intenção do legislador.

30. A dicção restritiva que vem sendo adotada nos precedentes desta Corte de Contas baseia-se no Acórdão 2.533/2024-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), cujo foco principal foi rejeitar o efeito retroativo da norma protetiva em exame, sem aduzir fundamentação para restringir seu alcance apenas aos reajustes previstos na Lei 14.523/2023.

31. Não obstante, identifico três causas que podem ter ensejado o entendimento pela limitação temporal da norma protetiva aos efeitos da Lei 14.523/2023.

32. A primeira seria a desconsideração do fato de a norma protetiva estar presente na **lei geral de carreira do PJu** (Lei 11.416/2006), e não na **lei dos reajustes específicos** concedidos a partir de 2023 (Lei 11.523/2023). Conforme bem explanado no parecer do órgão ministerial, os efeitos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, enquanto norma geral, devem perdurar enquanto o dispositivo estiver vigente e inalterado. Em outras palavras, o surgimento de novas leis específicas de reajuste remuneratório das carreiras do PJu não afasta, por si só, a eficácia do dispositivo protetivo da Lei 11.416/2006.

33. A segunda causa provável da interpretação restritiva é a forma singular utilizada no texto legal – **“pelo reajuste** das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei” –. Porém, conforme visto, as justificativas apresentadas na Emenda ao Plenário n. 1, que motivou a inclusão do dispositivo na Lei 11.416/2006, evidenciam claramente a intenção de preservação permanente da VPNI, não limitada aos

efeitos da Lei 14.523/2023. É o que se verifica das seguintes passagens, aqui reprisadas de forma sintética:

*“de modo a **não ensejar a aplicação da absorção de quintos, decorrente da modulação realizada no julgamento do RE 638.115 no STF**, visando evitar prejuízos aos servidores (...), diante da **real ameaça de redução dos seus vencimentos, por absorção dos quintos, incorporados entre abril de 1998 a setembro de 2001.***

*“...**devem ser preservados de qualquer absorção pelos reajustes futuros** da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporados ao parâmetro remuneratório e ao patrimônio dos servidores. (Grifei).*

34. Os trechos destacados demonstram cabalmente que a teleologia da norma derivada da Emenda ao Plenário n. 1 afasta a incidência da modulação prevista no RE 638.115/CE das parcelas de VPNI pagas no âmbito do PJU também em relação aos reajustes futuros, sem limitações temporais.

35. O terceiro provável motivo da leitura restritiva do alcance futuro da norma de proteção é a interpretação isolada do terceiro parágrafo das mesmas justificativas à citada emenda:

*“**não haverá acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras.**” (Grifei).*

36. À primeira vista, o segmento transcrito pode induzir à equivocada conclusão de que a norma então proposta teria alcance limitado apenas aos reajustes previstos para 2023. No entanto, tal informação deve ser considerada apenas como um argumento complementar, circunstancial, cujo foco não foi apenas o orçamento de 2023, mas o fato de as previsões orçamentárias anuais – pretéritas e futuras – já contemplarem o pagamento das VPNI de forma integral, como tem sido usual. Ademais, é imperioso interpretar essa anotação complementar em harmonia com as demais justificativas adotadas no processo legislativo, que, como visto, revelam a solar intenção de afastar a incidência da modulação decorrente do RE 638.115/CE sobre a VPNI de quintos/décimos de FC dos servidores do PJU.

37. A par das razões até aqui apresentadas, considero oportuno observar, na interpretação da matéria, as recentes inovações normativas trazidas nas Leis 14.982 e 14.983, publicadas em 23/9/2024, que, embora dirigidas apenas aos quadros de pessoal do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente, evidenciam a intenção legislativa sobre a matéria alvejada na presente consulta.

38. A Lei 14.982, endereçada aos servidores, aposentados e pensionistas do Senado Federal, traz os seguintes dispositivos pertinentes ao tema em análise:

*Art. 2º **A manutenção da vantagem pessoal nominalmente identificável de que trata o art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal), pelo art. 18 da Lei nº 12.300, de 28 de julho de 2010, **abrange a incorporação de função de direção, chefia ou assessoramento correspondente ao período entre a edição da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, e a Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.*****

*§ 1º (VETADO).*

*§ 2º Os efeitos financeiros dos atos administrativos praticados com fundamento no disposto no caput **são preservados para todos os efeitos e são insuscetíveis de redução, compensação ou absorção.** (Grifei).*

39. Em linha equivalente, a Lei 14.983, dirigida aos ativos, inativos e pensionistas da Câmara dos Deputados, contém as seguintes normas conexas ao objeto desta consulta:

Art. 1º A Lei nº 12.777, de 28 de dezembro de 2012, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 7º-A e 7º-B:

*“Art. 7º-A. As vantagens pessoais nominalmente identificadas incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões relativas aos servidores do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, incluídas as incorporações correspondentes ao período entre a edição da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, e a da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, ficam convalidadas e não podem ser reduzidas, absorvidas ou compensadas por reajustes, revisões ou acréscimos remuneratórios decorrentes de alterações nos planos de cargos e salários, inclusive pelos reajustes concedidos nos termos dos incisos I, II e III do caput do art. 1º da Lei nº 14.528, de 9 de janeiro de 2023, preservados os atos administrativos e os efeitos financeiros das incorporações para todos os efeitos.”*

*“Art. 7º-B. Ficam convalidados os reajustes concedidos às vantagens pessoais nominalmente identificadas dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas pelas Leis nºs 13.323, de 28 de julho de 2016, e 14.528, de 9 de janeiro de 2023, ainda que não implementados, mantidos seus efeitos financeiros para todos os fins.*

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os efeitos financeiros dos atos administrativos praticados com fundamento nos reajustes concedidos pelas normas a que se refere o caput deste artigo integram o valor da vantagem prevista no caput do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para todos os efeitos, e são insuscetíveis de redução, de compensação ou de absorção.”

Art. 2º Os reajustes previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 1º da Lei nº 14.528, de 9 de janeiro de 2023, sobre as vantagens pessoais nominalmente identificadas, que ainda não tenham sido concedidos ou implementados, referidos no caput do art. 7º-B da Lei nº 12.777, de 28 de dezembro de 2012, serão aplicados a partir da entrada em vigor desta Lei, sem produção de efeitos financeiros retroativos.

Art. 3º Nos casos em que tenha havido absorções das vantagens ou dos reajustes de que tratam os arts. 7º-A e 7º-B da Lei nº 12.777, de 28 de dezembro de 2012, seus valores serão restabelecidos aos recebidos antes das absorções, a partir da entrada em vigor desta Lei, sem produção de efeitos financeiros retroativos. (Grifei).

40. A minudência dos dispositivos de ambas as leis evidencia, sem margem a dúvidas, a vedação legal à qualquer redução, compensação ou absorção de VPNI decorrente de incorporação de quintos ou décimos de funções comissionadas, inclusive em relação às vantagens obtidas “entre a edição da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, e a da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001” (texto constante nos dois diplomas legais), com a preservação dos respectivos efeitos financeiros, a denotar o caráter retroativo das leis.

41. Sob esse prisma, embora reconheça que as duas recentes leis citadas possuem efeitos restritos a remunerações e proventos pagos no âmbito das Casas do Poder Legislativo, é forçoso reconhecer que, para os efeitos de incorporação de quintos/décimos de FC, nunca houve diferenças jurídicas entre os servidores públicos, pois a aquisição desse direito decorreu dos mesmos dispositivos legais: os arts. 62 e 62-A da Lei 8.112/1990 e outros normativos correlatos.

42. Nesse diapasão, entendo que as normas colocadas nas Leis 14.982 e 14.983, de 23/9/2024, ainda que não sejam formalmente aplicáveis aos servidores do Judiciário, podem e devem ser usadas como **balizas interpretativas** para dirimir as controvérsias postas na presente consulta, em



alinhamento com o princípio da isonomia, em sua acepção teleológica de conferir tratamentos iguais para situações jurídicas idênticas.

43. Reitero que a resposta mais consentânea com a guia hermenêutica adequada ao caso deve sopesar a vontade do legislador, em virtude do caráter recente da norma em estudo, quando ainda presentes as mesmas circunstâncias aquilatadas pelo legislador na sua aprovação, e das evidentes controvérsias na delimitação de seu conteúdo semântico. Sob tais condições, a *mens legislatoris* deve prevalecer como baliza mais confiável de interpretação.

44. Ancorado nesses fatos e argumentos, concluo que a resposta à presente consulta que mais se harmoniza à intenção legislativa que motivou a norma em estudo, positivada na Lei 14.687/2023 (aplicável ao Poder Judiciário da União), e reafirmada posteriormente nas Leis 14.982 e 14.983, de 23/9/2024 (referente aos servidores, inativos e pensionistas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), é aquela sugerida pelo Ministério Público de Contas, no sentido de não estabelecer limites temporais, retroativos ou futuros, à vedação de absorção, redução ou compensação de VPNI de quintos/décimos de função comissionada alvejados pelas regras de modulação estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 638.115/CE.

45. Dessarte, proponho a seguinte resposta à presente consulta:

“nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela Lei 14.687/2023, a vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) de quintos ou décimos de função comissionada, incluindo as parcelas incorporadas entre 8/4/1998 (publicação da Lei 9.624/1998) e 4/9/2001 (publicação da MP 2.225-45/2001), não devem ser reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023 nos termos da Lei 14.523/2023 nem por quaisquer reajustes posteriores de parcelas remuneratórias dos anexos da Lei 11.416/2006”.

\*\*\*

46. Quanto aos **pedidos de admissão no processo como partes interessadas**, formulados por entidades de representação classista de categorias potencialmente alvejadas pela resposta à presente consulta – Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajufe/PE), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe), Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe/BA), Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) e Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra) –, acolho a proposição da unidade técnica, para **indeferir as petições**. Embora a petição do Sinjutra não tenha sido analisada pela AudPessoal, por ter sido posterior à fase de instrução, aplicam-se ao caso as mesmas razões para a rejeição do pleito.

47. Como se sabe, o processo de consulta é orientado para a interpretação normativa em abstrato, com resultados impessoais, portanto, sem as etapas de defesa e contraditório. Por essa razão, a consulta não admite sustentação oral (art. 168, §9º, do RITCU) nem admite a interposição de recursos (arts. 285 e 286, do RITCU), exceto embargos de declaração. Assim, não prospera o intento das entidades classistas de ingressar no processo como partes interessadas.

48. Quanto ao pedido alternativo de admissão das requerentes na condição de *amici curiae*, embora considere que os presentes autos já estão devidamente instruídos, saneados e aptos à submissão do Plenário, entendo oportuno deferi-lo, para, nos termos do art. 138, §2º, da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), franquear-lhes a faculdade processual prevista no art. 287 do RITCU e o direito de apresentação de memoriais.





49. Acresço, por fim, que a Advocacia-Geral da União também formulou pedido similar ao apresentado pelas entidades classistas – de admissão nos autos como parte interessada ou como *amicus curiae* (peça 47) –, porém em sentido favorável à manutenção dos precedentes jurisprudenciais recentes deste Tribunal, pela limitação dos efeitos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006 apenas sobre a segunda e terceira parcelas de reajuste previstas na Lei 14.523/2023.

50. Com as vênias de estilo, aplicam-se ao caso as mesmas razões que motivam a rejeição do pleito formulado pelas entidades classistas. Observo, porém, que, a despeito do indeferimento do pedido formulado pela AGU, seu intento de colaborar nos presentes autos foi alcançado, pois os argumentos de mérito trazidos em sua petição foram abrangidos pelo conjunto de análises empreendidas na instrução da unidade técnica, no parecer do MPTCU e no presente voto.

51. Conforme resumido no parecer do *Parquet* especializado, a AGU defende a “não recomposição da VPNI de quintos absorvida pela primeira parcela de reajuste da Lei 14.523/2023”, sopesando seu impacto financeiro, e que “eventual resíduo remanescente da VPNI de quintos deve continuar a ser absorvido pelos reajustes supervenientes às tabelas da Lei 14.523/2023”, sustentando que, por se tratar de norma excepcional, que afasta a incidência de vantagem considerada ilegal pelo STF, deve receber uma interpretação restritiva.

52. Tais argumentos esbarram nas razões apresentadas pelo Ministério Público de Contas e reforçadas neste Voto, apoiadas no sentido normativo extraído da intenção legislativa, observando que a *ratio legis* não é sindicável pela Corte de Contas.

53. Acresço, de passagem, que posteriormente à petição da AGU, apresentada em 18/9/2024 (peça 47), foram publicadas, em 23/9/2024, as mensagens de vetos parciais às Leis 14.982 e 14.983, que não contestaram os dispositivos dessas duas leis favoráveis à tese defendida neste voto, o que sinaliza provável mudança de entendimento do órgão peticionante sobre a matéria.

54. Não obstante, em linha com o decidido em relação às entidades classistas, defiro o pedido alternativo da AGU, para admiti-la no feito como *amicus curiae*, franqueando-lhe a faculdade processual prevista no art. 287 do RITCU e o direito de apresentação de memoriais.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado, nos seguintes termos:

9.1. nos termos do art. 146, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal, indeferir as petições de admissão no feito como partes interessadas, formuladas pelos Sindicatos dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe/BA) e dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF), Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra), bem como pela Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe) e pela Advocacia-Geral da União, franqueando-lhes o direito de participação no feito na condição de *amicus curiae*, limitada à faculdade processual prevista no art. 287 do RITCU e à eventual apresentação de memoriais;

9.2. nos termos do art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente consulta, para responder à autoridade consulente que, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela Lei 14.687/2023, a vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) de quintos ou décimos de função comissionada, incluindo as parcelas incorporadas entre 8/4/1998 (publicação da Lei 9.624/1998) e 4/9/2001 (publicação da MP 2.225-45/2001), não devem ser reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023 nos termos da Lei 14.523/2023 nem por quaisquer reajustes posteriores de parcelas remuneratórias dos anexos da Lei 11.416/2006;



9.3. dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

9.3.1. Presidência do Conselho da Justiça Federal;

9.3.2. Advocacia-Geral da União;

9.3.3. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe/BA), Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF), Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe).

TCU, Sala das Sessões, em 2 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

#### VOTO REVISOR

Trata-se de consulta formulada pela então presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), a E. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, acerca da necessidade de absorção dos quintos/décimos, incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, não amparados em decisão judicial transitada em julgado, pela primeira parcela do reajuste concedido em 1º/2/2023, com base na Lei 14.523/2023, aos servidores do Poder Judiciário da União, tendo em vista a inclusão, do parágrafo único, no art. 11 da Lei 11.416/2006:

##### Lei 11.416/2006

##### Art. 11.

Parágrafo único. As vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, inclusive aquelas derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada, **não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei.** (incluído pela Lei 14.687/2023) – grifos meus.

(...)

##### Lei 14.523/2023

Art. 1º Os valores constantes dos Anexos II, III e VIII da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, e as demais parcelas remuneratórias devidas às carreiras dos servidores dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União serão reajustados em parcelas sucessivas e cumulativas, da seguinte forma:

I – 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2023;

II – 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

III – 6,13% (seis inteiros e treze centésimos por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

A AudPessoal entende que a Lei 14.687/2023, de 22/12/2023, impede absorções futuras, mas não retroativamente, preservando as absorções já realizadas antes da vigência da nova lei. Sob essa ótica, o reajuste da parcela de 6% de 2023, dado pela Lei 14.523/2023, de 9/1/2023, deveria ser absorvido pelos quintos ou décimos de função incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, não amparados em decisão judicial transitada em julgado, uma vez que, à época, não existia a Lei 14.687/2023.



O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, diverge da unidade instrutora e defende que a finalidade do novo dispositivo legal é proteger integralmente os quintos/décimos, incluindo as absorções realizadas antes de sua vigência.

O E. Relator, Ministro Antônio Anastasia, acolhendo a proposta do *Parquet* especializado, propõe responder à consultante que as parcelas de quintos não devem ser reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023, nos termos da Lei 14.523/2023, nem por nenhum reajuste posterior de parcelas remuneratórias dos anexos da Lei 11.416/2006.

Para tanto, argumenta que a intenção do legislador, ao incluir o parágrafo único no art. 11 da Lei 11.416/2006, por meio das alterações da Lei 14.687/2023, foi proteger as vantagens pessoais nominalmente identificadas (VPNIs), incluindo os quintos/décimos, contra toda forma de absorção.

Assim, o E. Relator conclui que a proteção alcançaria também as absorções realizadas antes da vigência da inovação legislativa, tal como a parcela concedida em fevereiro de 2023.

Com as mais respeitadas vênias ao E. Relator, alinho-me à proposta apresentada pela unidade técnica especializada, em observância à regra geral de irretroatividade das leis, ao princípio da segurança jurídica e, sobretudo, à decisão de caráter vinculante proferida pelo STF no RE 638.115/CE, conforme passo a expor.

## II

A **regra geral da irretroatividade das leis**, basilar no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que as leis novas só produzem efeitos para o futuro, salvo expressa disposição em contrário.

O referido princípio apresenta duplo fundamento, um de ordem constitucional e outro de natureza infraconstitucional. O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Já o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) estabelece que “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Portanto, tendo em vista que a Lei 14.687/2023, ao incluir o parágrafo único no art. 11 da Lei 11.416/2006, não expressamente previu que seus efeitos se aplicam retroativamente (*ex tunc*), ela deve ser incidir apenas em casos futuros (*ex nunc*), sem afetar as absorções anteriores à sua entrada em vigor.

Sobre o tema, há não somente os direitos dos servidores públicos abrangidos, que intentam fazer jus às parcelas cogitadas, mas também os direitos do Erário de pagar somente aquilo expressamente conforme ao sistema normativo.

Sem adentrar nos rigores do aforismo de que “leis retroativas somente os tiranos as fazem e só os escravos as obedecem”, cogitar da retroatividade da Lei 14.687/2023, sem a expressa previsão de retroação, implicaria a violação à segurança e estabilidade das relações jurídicas, razão por que não há como afastar a máxima do *tempus regit actum*, que, no caso concreto, impõe a absorção dos quintos, realizada em fevereiro de 2023, de acordo com o ordenamento jurídico vigente àquele tempo.

Se tal não fosse bastante, a conjugação verbal utilizada no texto da Lei 14.687/2023 indica que a proteção se refere a absorções futuras (“não serão absorvidas”), o que rechaça a ideia de que o intuito do legislador foi reverter as que já ocorreram:

Parágrafo único. As vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, inclusive aquelas derivadas



da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada, **não serão reduzidas**, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.687, de 2023) – grifos meus

Portanto, a intenção do legislador é evitar absorções futuras, mas não anular os efeitos das absorções já concretizadas. Caso contrário, assim teria expressamente estabelecido.

Sobre as recentes inovações legislativas dirigidas aos servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Leis 14.982/2024 e 14.983/2024, respectivamente), mencionadas no voto do E. Relator, elas devem ser tratadas por esta Corte se eventualmente demandada, o que ainda não ocorreu.

Nesse sentido, considerando que o objeto da presente consulta são as leis dos servidores do Poder Judiciário da União, em que pesem os mesmos pressupostos de direito, entendo que este Tribunal não deve emitir juízo de valor quanto aos limites temporais das Leis 14.982/2024 e 14.983/2024, sob pena de violação do devido processo legal.

### III

A partir do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do RE 638.115/CE, a incorporação de quintos/décimos de funções comissionadas exercidas após a entrada em vigor da Lei 9.624/1998, ora em discussão, é tema de jurisprudência pacificada nesta Corte de Contas, especialmente na ocasião em que firmada a seguinte tese de repercussão geral (Tema 395):

Ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal.

Em 18/12/2019, o STF modulou os efeitos da decisão, para permitir que fossem mantidos os efeitos financeiros da incorporação, se amparada por decisão judicial transitada em julgado até a referida data, ou determinar a manutenção do pagamento da parcela até sua absorção integral por reajustes futuros concedidos aos servidores, se amparada em decisão administrativa ou judicial não transitada em julgado.

É essencial que as decisões da Suprema Corte, enquanto guardiã da Constituição, sejam observadas e respeitadas pelo Poder Judiciário, especialmente as decisões vinculantes que declaram a inconstitucionalidade de práticas administrativas ou legislativas, garantindo, assim, a ordem jurídica e o equilíbrio entre as instituições democráticas.

Desse modo, considerando que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 638.115/CE, considerou inconstitucional a concessão de quintos após a edição da Lei 9.624/1998, a recente criação da Lei 14.687/2023, com o intuito de validar retroativamente esses quintos, representa possível afronta à separação dos poderes, ao tentar reverter decisão final e transitada em julgado proferida pela última e suprema instância do Poder Judiciário.

Por essa razão, o inteiro teor da presente discussão deve ser encaminhado ao Procurador-Geral da República, para que avalie a pertinência de eventual propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

### IV



No que tange aos futuros reajustes aos servidores do Poder Judiciário, o E. Relator propõe responder à consulente que a VPNI de quintos/décimos está imune de absorção por futuros aumentos salariais que eventualmente venham a ser inseridos nos anexos da Lei 11.416/2006.

Discordando de tal entendimento, a Advocacia-Geral da União se manifestou nos autos em defesa de que eventual resíduo remanescente da VPNI de quintos deve continuar a ser absorvido pelos reajustes supervenientes, com exceção das parcelas de 2024 e 2025, pois o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, por se tratar de norma excepcional, que afasta a incidência de vantagem considerada ilegal pelo STF, deve ser interpretado restritivamente (peça 47).

Embora o entendimento da AGU esteja alinhado à jurisprudência majoritária desta Corte, a exemplo dos acórdãos 2.533/2024-TCU-2ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Augusto Nardes, e 3.469/2024-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, observo que a questão, embora seja relevante, não foi objeto de questionamento por parte da autoridade consulente.

Portanto, o Tribunal não deve se manifestar, neste momento, sobre essa questão.

#### V

Concluindo, a regra geral estabelecida no ordenamento jurídico é a irretroatividade das leis, consagrada no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, que visa à preservação da segurança jurídica e do direito adquirido, impedindo que alterações legislativas afetem situações jurídicas já consolidadas.

A irretroatividade protege o ordenamento jurídico de alterações intempestivas, garantindo que as mudanças legislativas não interfiram em situações passadas, garantindo, assim, a estabilidade jurídica e a previsibilidade dos atos.

Em síntese, as alterações promovidas pela Lei 14.687/2023 não contemplam nenhuma menção ao pretendido efeito retroativo. Diante da ausência de disposição explícita que estabeleça a retroatividade da referida Lei, deve-se entender que a proteção contra absorção se aplica apenas a reajustes futuros e de forma restrita aos reajustes de 2024 e 2025.

Por essas razões, a resposta à presente consulta deve ser feita nos seguintes termos:

Nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, incluído pela Lei 14.687/2023, a vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) de quintos ou décimos de função comissionada, incluindo as parcelas incorporadas entre 8/4/1998 (publicação da Lei 9.624/1998) e 4/9/2001 (publicação da MP 2.225-45/2001), caso não amparadas por decisão judicial transitada em julgado, **devem ser absorvidas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023**, nos termos da Lei 14.523/2023.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Revisor

ACÓRDÃO Nº 2266/2024 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 018.215/2024-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Thailine Maiara Lustosa da Cruz (34206/OAB-DF), Sarah Dam Freitas (66963/OAB-DF), Luiz Gustavo de Andrade (35267/OAB-PR), Luiz Fernando Zornig Filho (27936/OAB-PR), Cláudio Santos de Andrade (14134/OAB-BA), Jean Paulo Ruzzarin (21006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22256/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela então presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), a E. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, acerca da necessidade de absorção dos quintos/décimos, incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001, não amparados em decisão judicial transitada em julgado, pela primeira parcela do reajuste concedido em 1º/2/2023, com base na Lei 14.523/2023, aos servidores do Poder Judiciário da União;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões apresentadas pelo Revisor e diante do voto de desempate proferido pelo Presidente do Tribunal, em:

9.1. indeferir os pedidos de ingresso nos autos, como partes interessadas, formulados pelas entidades de classe e pela Advocacia-Geral da União, franqueando-lhes o direito de participação no feito na condição de *amicus curiae*, limitada à faculdade processual prevista no art. 287 do Regimento Interno do TCU e à eventual apresentação de memoriais;

9.2. conhecer da presente consulta, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.3. responder à consulente que as parcelas de quintos/décimos incorporadas em razão de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, caso não amparadas por decisão judicial transitada em julgado, devem ser absorvidas pelo reajuste aplicado em 1º/2/2023, estabelecido no art. 1º, inciso I, da Lei 14.523/2023;

9.4. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação aos seguintes destinatários:

9.4.1. Presidência do Conselho da Justiça Federal;

9.4.2. Advocacia-Geral da União;

9.4.3. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco (Sintrajuf/PE), Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (Sindjufe/BA), Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF), Sindicato dos Servidores da Justiça do Trabalho do Paraná (Sinjutra) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe); e

9.5. encaminhar o inteiro teor desta deliberação, acompanhada de relatório e voto que a fundamentam, ao Procurador-Geral da República, para que avalie a pertinência da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nos termos do art. 103 da Constituição Federal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2266-43/24-P.





13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que proferiu o voto de desempate: Bruno Dantas (Presidente).

13.3. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 002.306/2024-7

Natureza(s): Consulta

Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos

Interessado: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. MGI. DÚVIDA ACERCA DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO GRAU DE ESCOLARIDADE NAS TRANSPOSIÇÕES, PARA CARGOS DA UNIÃO, DECORRENTES DE VÍNCULO LABORAL COM OS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS DO AMAPÁ E DE RORAIMA OU AS RESPECTIVAS PREFEITURAS, NO PERÍODO ENTRE A TRANSFORMAÇÃO E A INSTALAÇÃO DOS ESTADOS, NOS TERMOS ART. 31 DA EC 19/1998. CONHECIMENTO. DISPENSA DA PROVA DE ESCOLARIDADE, EXCETO PARA OS CARGOS EM QUE O ORDENAMENTO JURÍDICO EXIGE QUALIFICAÇÃO ESPECIALIZADA OU FORMAÇÃO PRÓPRIA AO REGULAR EXERCÍCIO DA PROFISSÃO, A EXEMPLO DOS DELEGADOS, PERITOS E MÉDICOS, HIPÓTESE A EXIGIR COMPROVAÇÃO DE ESCOLARIDADE COMPATÍVEL E CONTEMPORÂNEA COM O DESEMPENHO DESSAS ATIVIDADES. DISPENSA DA COMPROVAÇÃO DE ESCOLARIDADE NO CASO DAS CONTRATAÇÕES DE

PROFESSORES AMPARADAS NOS ARTS. 77, 78 E 79 DA LEI 5.692/1971.

Com base na redação atual do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, e em conformidade com os fundamentos do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira):

- a prova de escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União nos termos do art. 31 da EC 19/1998, desde que o ordenamento jurídico não exija qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão inerente ao cargo;

- para os cargos em que o ordenamento jurídico exige qualificação especializada ou formação própria ao regular exercício da profissão, a exemplo dos delegados, peritos e médicos, a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998 exige comprovação da escolaridade compatível e contemporânea com o desempenho dessas atividades;

- as contratações de professores amparadas nos arts. 77, 78 e 79 da Lei 5.692/1971 dispensam a comprovação de escolaridade para a transposição com base no art. 31 da EC 19/1998.

## RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Esther Dweck, acerca da influência do **grau de escolaridade** no deferimento das transposições das pessoas que tenham mantido algum tipo de vínculo de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima ou com as prefeituras neles localizadas, entre a transformação e a instalação dos estados em outubro de 1993, tendo em vista o disposto no art. 31 da Emenda Constitucional 98/2017 (peça 3).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade (peças 21 a 23):

### **HISTÓRICO**

2. De acordo com o Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU, de 8/1/2024 (peça 4), da lavra da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT), ao analisar os requerimentos de transposição para quadro em extinção da União das pessoas que mantiveram algum tipo de vínculo de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios Federais, deparou-se, por exemplo, com situações em que professores “exerceram suas funções **sem a escolaridade mínima exigida em lei**” (destaque no original).

3. Os referidos casos, segundo indica o parecer, passaram a ser motivo de maior preocupação da CEEXT a partir do entendimento delineado pelo Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira), que, em relação aos cargos de Delegado de Polícia Civil, de Perito Criminal e de Médico-Legista Civil, deliberou pela “**necessidade de comprovação da escolaridade compatível e contemporânea com os exercícios dessas atividades**”. (destaque acrescentado)

4. Nesse cenário, a referida Consultoria Jurídica junto ao MGI aponta duas alternativas possíveis de serem aplicadas pela Administração em relação àquele grupo de servidores, denominados professores leigos, quais sejam:

a) **negar a transposição** daqueles que não tenham exercido suas funções com a escolaridade exigida à época do vínculo originário, mesmo que comprovem a obtenção da formação exigida para o desempenho de suas atividades em data posterior; ou

b) **transpor** os interessados e enquadrá-los como professores, **admitida a comprovação da escolaridade não contemporânea à prestação de serviços, mas:**

b.1. até a data de opção; ou, em viés mais restritivo,

b.2. se cumprido o requisito da escolaridade no período em que ainda estava vinculado ao ex-Território. (destaques no original)

5. Em seguida, defende a provocação desta Corte de Contas para que “esclareça como deverá proceder a Administração na hipótese em que o interessado tenha exercido suas atribuições **sem a escolaridade exigida em lei**, no ex-Território, no estado federado criado ou nos municípios (art. 31, caput, da Emenda Constitucional 19, de 1998)”. (destaque e grifo no original)

6. Com efeito, a autoridade consulente acatou o multicitado parecer e, nos exatos termos formulados pela aludida Consultoria Jurídica, submeteu ao TCU os questionamentos abaixo transcritos (peça 3):

a) **diante da redação atual do art. 31, caput, da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, é possível admitir a transposição aos quadros da União daqueles que tenham sido admitidos ou exercido suas funções sem a escolaridade mínima exigida em lei, mas que preencheram este requisito em data posterior, ou esse entendimento afronta o decidido no Acórdão TCU n. 1373/2022-Plenário?**

b) **caso a resposta ao questionamento anterior seja afirmativa, pode-se admitir ao interessado comprovar a obtenção da escolaridade exigida para o cargo até a data da opção pela transposição?** (destaques e grifos acrescentados)

7. Ocorre que, ao examinar a matéria, esta unidade de auditoria especializada, em face da prescrição regimental segundo a qual as consultas “devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente” (art. 264, § 1º), julgou necessário realizar diligências com vistas a esclarecer as seguintes questões (peça 5, p. 9):

a) se as questões apresentadas pela autoridade consulente se referem, exclusivamente, ao caso dos denominados professores leigos ou se foram identificadas outras carreiras que se assemelham à desta categoria para fins de transposição, especificando-as, se for o caso;

b) se a CEEXT, antes da prolação do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário, não tinha dúvidas quanto à transposição e ao enquadramento dos denominados professores leigos ou se a dúvida surgiu, por exemplo, a partir da vigência da Lei 13.681/2018, explicitando, se for o caso, o entendimento que predominava anteriormente;

c) se a expressão “sem a escolaridade mínima exigida em lei”, constante do Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU, de 8/1/2024, refere-se exclusivamente à ausência da escolaridade mínima estabelecida pelo art. 30 da Lei 5.692/1971;

d) se, de fato, a Administração considerou “negar a transposição daqueles que não tenham exercido suas funções com a escolaridade exigida à época do vínculo originário”, ou se tal negativa seria apenas em relação ao enquadramento no cargo, e não quanto ao reconhecimento do vínculo com a União;

e) se o ponto fulcral da dúvida submetida ao descortino desta Corte de Contas está relacionado diretamente ao disposto no § 4º do art. 34 da Lei 13.681/2018, segundo o qual apenas os professores da Carreira de Magistério do Ensino Básico dos ex-Territórios, detentores de diploma de curso superior em nível de graduação, poderiam fazer a opção por integrar a Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico;

f) o quantitativo total de requerimentos para enquadramento na Carreira de Magistério do Ensino Básico dos ex-Territórios, de requerimentos pendentes de análise e de requerimentos deferidos e indeferidos, especificando, ainda, o quantitativo de professores já reenquadrados com base no art. 34 da Lei 13.681/2018; e

g) o quantitativo de professores que, até a data de opção a que alude o § 1º do art. 34 da Lei 13.681/2018, não detinham diploma de curso superior em nível de graduação.

8. Com efeito, os autos foram encaminhados à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc), que, com base na delegação de competência conferida pelo relator, promoveu as diligências autorizadas pela AudPessoal (peças 5-7 e 8-11).

9. Em resposta, tanto a Presidência da CEEXT quanto a Consultoria Jurídica junto ao MGI encaminharam ao Tribunal, respectivamente, a Nota Informativa SEI n. 17125/2024/MGI e a Nota n. 00271/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU (peças 12 e 14), salientando que consta da peça subscrita pelo Presidente da CEEXT a impossibilidade de atender a diligência integralmente em relação a alguns quesitos.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

10. Como se vê, a autoridade consulente é legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, a teor do disposto no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

11. O mesmo art. 264 prevê, em seu § 1º, que as consultas “devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente”. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado, a consulta está formulada de forma articulada e acompanhada do Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU, de 8/1/2024 (peça 4).

12. Em relação ao § 2º do citado artigo, que exige a demonstração da “pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam”, não há dúvidas sobre a sua observância, uma vez que compete ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, nos aspectos relativos a cargos efetivos, planos, carreiras e estruturas remuneratórias, dentre outras competências relacionadas à sua atuação como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública (Siprec), nos termos dos arts. 1º e 30 do Anexo I do Decreto 12.102/2024.

13. Além disso, compete à Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT) – unidade vinculada ao MGI – a análise dos requerimentos de transposição para quadro em extinção da União das pessoas que mantiveram algum tipo de vínculo de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios Federais, dentre outras, nos termos do art. 3º do Decreto 11.751/2023.

14. Nota-se, ainda, que a peça inaugural não incorre no óbice previsto no art. 265 do Regimento Interno, segundo o qual o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto.

15. Desse modo, entende-se que o Tribunal pode conhecer do feito, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU.

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Breve histórico acerca da transformação dos Ex-Territórios Federais em Estados**

16. De início, convém traçar um breve histórico acerca da transformação dos ex-Territórios Federais em estados e do instituto que possibilitou a inclusão, em quadro da administração pública federal, da pessoa que haja mantido vínculo ou relação de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos estados deles originados.

17. Nos termos do art. 18, § 2º, da Constituição Federal de 1988, os Territórios Federais são uma espécie de divisão administrativa que integra a União, tendo exercido um importante papel para o país na proteção de seus interesses econômicos e geopolíticos. A esse respeito, merece destaque trecho que consta da justificação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 111/2011, originariamente apresentada na Câmara dos Deputados e convertida na Emenda Constitucional 79/2014:

No Brasil, a razão principal para a criação de Territórios Federais estava relacionada principalmente com a soberania nacional, voltada para a proteção das áreas de fronteiras com os países vizinhos. A Região Norte responde com mais de 68% de todas as fronteiras nacionais, o que explica a estratégia do Governo Federal em adotar uma política de proteção de fronteiras que, dentre outros desafios, tinha o objetivo de impulsionar o desenvolvimento dos Estados localizados na região amazônica. (disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=940079&filename=PEC %20111/2011](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=940079&filename=PEC%20111/2011))

18. Ocorre que a situação dos ex-Territórios era precária e exigiu iniciativas do Governo Federal no sentido de melhorar as condições de vida daquela população, dentre elas relacionadas à contratação de pessoal para prestação de serviços públicos em áreas essenciais, como educação, saúde e segurança, como bem evidenciado pelos deputados autores da proposta na supracitada justificção:

Os antigos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, atuais Estados, eram considerados regiões inóspitas, de difícil acesso e comunicação. Os grandes e complexos problemas enfrentados pelos Territórios Federais levaram o Governo Federal, à época, a promover campanhas, de cunho nacional, para fomentar o deslocamento de pessoas de outros Estados e oferecer incentivos para povoar e desenvolver aquelas regiões.

Dentro de propostas globais de desenvolvimento dos Territórios Federais, o Governo concentrou ações no Ministério do Interior, com o lançamento de projetos e programas para criação de estágios profissionalizantes e contratação de pessoal para atendimento de serviços públicos nas áreas de segurança, educação e saúde, manutenção de água e esgotos e outros serviços. O Estado brasileiro estabeleceu incentivos aos servidores, dentre os quais a gratificação de localidade, com percentuais diferenciados em razão da distância e grau de carência da região, com valores mais elevados para os Estados do extremo norte e para os Municípios mais inóspitos.

Dessa forma os Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima receberam uma quantidade significativa de habitantes de outros Estados e uma parcela considerável daquelas pessoas foi contratada como servidores públicos pelos Governos dos ex-Territórios. O serviço público era o principal empregador devido à inexistência de indústria e comércio desenvolvidos.

(...)

É importante frisar que os governadores dos extintos Territórios eram nomeados pelo Presidente da República, desempenhavam o encargo de administrar os Territórios com status semelhante a



qualquer outro cargo em comissão da alta administração pública, de livre nomeação e exoneração. Os governadores submetiam-se diretamente ao Presidente da República por subordinação e vinculação, integrados à hierarquia do Poder Executivo Federal. Os Territórios Federais tinham natureza jurídica de autarquia pública: embora tivessem personalidade jurídica, eram desprovidos de autonomia política, sendo, portanto, todas as decisões adotadas em nome da União.

19. Sabe-se que, com o passar do tempo e a melhoria das suas condições, os Territórios Federais foram transformados em estados, sendo, no contexto dos presentes autos, Rondônia o primeiro a passar por este processo com fundamento na Lei Complementar 41/1981, ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967 (alterada pela Emenda Constitucional 1/1969).
20. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Territórios Federais do Amapá e de Roraima também foram transformados em estados, aos quais foram aplicados as normas e critérios adotados na criação do Estado de Rondônia, nos termos do art. 14, caput, e § 2º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).
21. Já sob a ordem constitucional vigente, por meio do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, tornou-se expressa a possibilidade de servidores e policiais militares, que se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços aos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima na data em que foram transformados em estados, integrarem quadro em extinção da administração pública federal.
22. Passados cerca de quatro anos, tal direito foi estendido aos policiais militares de Rondônia, mediante o art. 89 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional 38/2002 e, posteriormente, alterado pela Emenda Constitucional 60/2009, muito embora a possibilidade de aproveitamento desse pessoal houvesse sido prevista na Lei Complementar 41/1981.
23. No tocante ao citado art. 31, o legislador constituinte derivado julgou necessário alterá-lo mais de uma vez, ampliando não apenas o seu alcance quanto a possíveis beneficiados com a transposição, mas também os meios probatórios hábeis à comprovação dos vínculos ou relações de trabalho. Primeiramente, por meio da Emenda Constitucional 79/2014, o direito à inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, foi estendido a servidores e policiais militares admitidos pelos estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação dos estados em outubro de 1993. Em seguida, mediante a Emenda Constitucional 98/2017, tal direito passou a abranger pessoas que mantiveram qualquer tipo de relação ou vínculo de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos estados do Amapá e de Roraima e seus municípios, naquele mesmo período estabelecido pela emenda anterior.
24. Saliente-se que o referido direito de opção por integrar quadro da União caracteriza uma forma de provimento excepcional de cargos públicos sem a necessidade de concurso público, tendo em vista as circunstâncias fático-jurídicas que envolveram o processo de transformação dos ex-Territórios em unidades federadas. A esse respeito, colacionam-se, por sua pertinência, outros trechos das justificativas apresentadas pelos autores da PEC 111/2011, que resultou na promulgação da Emenda Constitucional 79/2014:

Esse conjunto de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais confirma a tese da responsabilidade da União em assegurar uma lenta e gradual transferência de encargos durante o processo de transformação e instalação de um Território em Estado. Essa conjuntura política imprimiu no legislador a preocupação em proteger os servidores que contribuíram com o desenvolvimento daquelas localidades, garantindo-lhes as mesmas prerrogativas conferidas aos demais servidores públicos federais. Outra intelecção do legislador, de caráter social, teve o propósito de garantir a continuidade do funcionamento dos serviços públicos, em especial, a



saúde, a segurança e a educação, evitando que as populações sediadas naquelas localidades fossem atingidas pela descontinuidade administrativa, durante a fase de instalação do novo Estado.

Entende-se como fase de instalação aquele período no qual a estrutura orgânica do Estado, composta pelas instituições dos poderes executivo, legislativo e judiciário, está em processo de formação, portanto, ainda sem características de ente federado, visto que lhes faltava autonomia plena. Nesse contexto, o Governador do Estado continuava agindo com o aval da União, que por seu turno assumia a responsabilidade com a folha de pagamento dos servidores contratados pelos ex-Territórios, bem como pelas admissões de pessoal ocorridas durante o período de instalação.

Naquela época, o governo federal, através do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP normatizava sobre a elaboração, aplicação e sistematização de regulamentos a que se sujeitavam os servidores dos Territórios Federais, autorizava a abertura de concurso público, elaborava Exposição de Motivos ao Presidente da República, para contratação de pessoal com vistas a compor tabelas especiais, bem como expedia atos sobre o aproveitamento, enquadramento e a inclusão de servidores em quadros e tabelas permanentes, mediante processo seletivo simplificado.

A mesma dinâmica era aplicada aos demais órgãos da Administração direta e indireta da União conforme se pode verificar comparando as disposições do Decreto-lei nº 2.280/85, que enquadrava servidores oriundos de tabelas especiais no quadro permanente dos ministérios, autarquias e fundações públicas da União, com as correspondentes disposições do Decreto-Lei nº 2.161/84, com semelhante teor, o qual regulamentou o enquadramento de servidores tabelistas no quadro permanente do ex-Território de Rondônia.

No caso dos recém-criados Estados do Amapá e Roraima, a União adotou medidas semelhantes àquelas aplicadas ao Estado de Rondônia, garantindo o pagamento da folha mediante repasse de recursos e participando ativamente na gestão administrativa durante os cinco anos em que transcorreu a instalação.

Na década de 90, ainda sofrendo os efeitos das reformas administrativas implementadas pelo Governo Federal, propagaram-se boatos de que os servidores dos extintos Territórios do Amapá e de Roraima seriam retirados da folha de pagamento, demitidos ou colocados em disponibilidade. Naquele contexto houve muita tensão entre os servidores dos ex-Territórios, os quais ficaram submetidos a uma situação de insegurança, pois temiam perder o emprego, e na dúvida gerada por várias notícias tendenciosas, muitos servidores foram levados a aderir aos programas de desligamento voluntário implementados pelo Governo Federal, a partir de 1994. Para comprovar esse fato, basta verificar a proporção de três servidores dos ex-Territórios exonerados pelo PDV, para cada servidor federal exonerado nas mesmas circunstâncias nos demais Estados da federação.

Foi diante desse cenário de incertezas que, para garantir o direito dos servidores federais em permanecerem vinculados à União, foi votada e aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que no seu artigo 31 teve o propósito de resguardar os direitos adquiridos pelos servidores pertencentes ao quadro em extinção, momento em que ficou consumada de vez a responsabilidade da União com os servidores do Amapá e de Roraima. O art. 31 da EC-19/98, tratou apenas das situações expressas em seu texto, não tendo havido necessidade de editar atos normativos para sua regulamentação, visto o seu caráter de auto-aplicabilidade.

(...).

25. Nesse contexto, cumpre transcrever, ainda que parcialmente, o art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 e o art. 89 do ADCT:

Emenda Constitucional 19/1998 (redação dada pela EC 98/2017)

Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos **ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima** e que, comprovadamente, encontrava-se no **exercício de suas funções**, prestando serviço à administração pública dos ex-

Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, **admitido** pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal.

§ 1º O enquadramento referido no caput deste artigo, para os servidores, para os policiais, civis ou militares, e para as pessoas que tenham revestido essa condição, entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993, dar-se-á no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente.

(...)

§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei:

I - o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo por meio do qual a pessoa tenha revestido a condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador e tenha atuado ou desenvolvido atividade laboral diretamente com o ex-Território, o Estado ou a prefeitura neles localizada, inclusive mediante a interveniência de cooperativa;

II - a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta-corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária em que se identifique a administração pública do ex-Território, do Estado ou de prefeitura neles localizada como fonte pagadora ou origem direta dos recursos, assim como aquele realizado à conta de recursos oriundos de fundo de participação ou de fundo especial, inclusive em proveito do pessoal integrante das tabelas especiais.

§ 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo daqueles admitidos em lei, o enquadramento referido no caput deste artigo dependerá de a pessoa ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com o ex-Território ou o Estado que o tenha sucedido por, pelo menos, noventa dias. (destaques acrescentados)

Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (redação dada pela EC 60/2009)

Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do **ex-Território Federal de Rondônia** que, comprovadamente, se encontravam no **exercício regular de suas funções** prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, e aqueles **admitidos regularmente** nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e as vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os membros da Polícia Militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos, submetidos às corporações da Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com o grau hierárquico.

§ 2º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional. (destaques acrescentados)

### **Análise do questionamento em face do atual disciplinamento da matéria**

26. Embora esta unidade de auditoria especializada sugira nesta instrução o sobrestamento dos autos, julga-se importante fazer uma breve análise da matéria, levando-se em consideração

o atual disciplinamento constitucional e o entendimento desta Corte de Contas firmado em relação à transposição dos policiais civis dos extintos Territórios.

27. Como visto, **a dúvida da autoridade consulente consiste em saber se, em face da redação do art. 31, caput, da Emenda Constitucional 19/1998, seria possível admitir a transposição a quadro da administração pública federal daqueles que tenham sido admitidos ou exercido suas funções nos extintos Territórios Federais sem a escolaridade mínima exigida em lei e, em caso afirmativo, se a obtenção da escolaridade mínima poderia ocorrer até a data de opção pela transposição.**

28. Considerando, portanto, que questões relacionadas à exigência de escolaridade e ao momento da sua comprovação para fins de transposição de servidores oriundos dos extintos Territórios Federais foram enfrentadas pelo TCU por meio do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário, cumpre destacar o que restou assentado nesse decisum.

29. Em síntese, o entendimento delineado pelo acórdão – prolatado em sede de representação acerca da transposição de servidores que estiveram exercendo atividades policiais à época da transformação dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia em estados – é no sentido de que **a escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União, desde que o ordenamento jurídico não demande qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão.**

30. No tocante a um determinado grupo de servidores que exerceram atividades policiais, ainda que em desvio de função, o Tribunal considerou devido enquadrá-los nos cargos constantes da Tabela “b” do Anexo VI da Lei 11.358/2006 (escrivão, agente, datiloscopista, auxiliar operacional de perito, dentre outros), **independentemente de comprovação de escolaridade.** A propósito, saliente-se que muitos desses servidores foram admitidos, por exemplo, como datilógrafos, motoristas e agentes de portaria.

31. Quanto aos que ocuparam cargos relacionados à Tabela “a”, também do Anexo VI da mesma lei (delegado, perito e médico-legista), esta Corte de Contas deliberou pela necessidade de “comprovação de escolaridade compatível e contemporânea com os exercícios dessas atividades”, na medida em que, para esses cargos, “o ordenamento jurídico demanda qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão (...)”, conforme expresso no voto condutor da deliberação.

32. A esse respeito, destaca-se que o Tribunal utilizou como principal fundamento aquele defendido no âmbito da Consultoria-Geral da União no Parecer n. 86/2020/DECOR/CGU/AGU e nos Despachos n. 00009/2021/DECOR/CGU/AGU e n. 00028/2021/DECOR/CGU/AGU, aprovados pelo Consultor-Geral da União, em 19/1/2021, por meio do Despacho n. 00037/2021/GAB/CGU/AGU (peça 20). No referido parecer foi transcrita a análise realizada no âmbito da PGFN que justifica a necessidade de comprovação de escolaridade, também reproduzida a seguir por sua pertinência (peça 20, p. 3):

“(…).

4. (...). Tal disposição, entretanto, não expurga a necessidade de que regras de escolaridade exigidas sistematicamente pelo Ordenamento, com lastro, dentre outros preceitos, no art. 5º, XIII, da Constituição Federal (reiteração do art. 153, §23, da EC nº 1, de 1969), para exercícios de atividades ou profissões no âmbito geral, devam ser observadas.

5. Um exemplo bem claro é o do médico legista. Afinal, independentemente da regra entabulada pelo art. 10 do Decreto nº 84.099, de 1979, que prevê como exigência de escolaridade de diploma de curso superior em medicina para habilitação no concurso público, **é de se enaltecer a inexistência de dúvidas de que para ser médico legista, há de se ter graduação em medicina, por**

**força do disposto na legislação de regulação profissional** (aplicável desde a vigência do art. 17 da Lei nº 3.268, de 1957). Afinal, a própria higidez de um ato praticado pelo médico legista pressupõe a sua devida habilitação profissional, de sorte que ninguém pode imaginar, por exemplo, que o disposto no art. 6º da EC nº 79, de 2014, poderia afastar tal condicionante.

6. Por outro lado, **como bem delineado no parecer, a exigência de graduação específica para delegado de polícia é prevista no Ordenamento Jurídico brasileiro desde o século XIX**. Isso acontece porquanto muitos atos praticados pelo delegado são decisivos no âmbito penal, por força da sua aptidão de ser o principal responsável pelo inquérito policial e, sendo assim, soaria natural a identidade de sua capacitação com outros atores da seara judicial (juiz ou promotor, por exemplo). Não por acaso, inúmeras legislações civis, dos mais diversos entes subnacionais, estipulam tal necessidade desde há muito (vide, por exemplo, a Lei Complementar Estadual nº 207, de 1979 – São Paulo ou Lei Estadual nº 256, de 1979 – Rio de Janeiro)

7. A lógica do perito criminal civil segue a mesma tendência: os atos por ele praticados só são hígidos se forem perfectibilizados por agentes que logrem possuir capacitação superior específica – afinal, apenas para fins de exemplo, há décadas existe normatização que estabelece que uma perícia química só é válida se for praticada por uma pessoa formada em química (art. 20, §1º, da Lei nº 2.800, de 1956), ao passo de que uma perícia no âmbito da engenharia segue a mesma sorte (art. 7º, “c”, da Lei nº 5.194, de 1966), e uma perícia no âmbito contábil também exige, desde há muito, habilitação específica (art. 25, “c”, do Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

(...).

10. Por sua vez, inclusive pelo espectro exposto no parecer e no presente despacho, inexistem dúvidas de que a exigência de habilitação cognitiva específica deve ocorrer no deslinde da atuação profissional, e não em termo posterior. Afinal, como dito no decorrer do presente, as atividades de Delegado de Polícia Civil, Perito Criminal Civil, Médico-Legista Civil e os de Técnicos, por suas especificidades demonstradas no parecer e no decorrer deste despacho, só seriam possíveis havendo escolaridade específica, não por força da legislação jurídico-administrativa que regularia as aludidas atividades à época (Decreto nº 84.099, de 1979), vale aditar, mas com lastro em outros preceitos normativos. (destaques e grifos na citação originária)

33. Entende-se, portanto, justificada a necessidade de comprovação da escolaridade em alguns casos, embora esse não seja um requisito estabelecido pelo art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 para fins de deferimento da transposição em discussão. Sendo assim, entende-se que o tratamento dado pelo Tribunal ao caso dos policiais civis dos ex-Territórios pode ser também adotado nesta consulta, uma vez que esse se assemelha aos casos em geral, a não ser pela permissão excepcional conferida pelas Emendas Constitucionais 79/2014 e 98/2017 para que servidores em desvio de função, que estiveram lotados nas Secretarias de Segurança Pública dos Estados de Rondônia, Roraima e Amapá, fossem enquadrados em carreira policial.

34. Nessa perspectiva, os questionamentos formulados, à luz do atual disciplinamento constitucional da matéria, poderiam ser, de modo geral, respondidos no sentido de que é possível admitir a transposição daqueles que tenham sido admitidos ou exercido suas funções sem a escolaridade mínima exigida em lei, exceto nos casos em que o ordenamento jurídico demande qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão, hipótese em que será necessária a comprovação da escolaridade anterior ou contemporânea ao exercício das atividades.

#### **Análise da situação específica dos denominados “professores leigos”**

35. Nada obstante, a situação dos denominados “professores leigos”, regidos pela Lei 5.692/1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, exige análise pontual, sobretudo porque a dificuldade apontada no Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU para tratar desse caso específico parece ter sido a principal razão para a formulação das questões submetidas ao descortino desta Corte de Contas.



36. Isso porque, além do que constou do supracitado parecer, a Consultoria Jurídica junto ao MGI, ao responder a um dos questionamentos encaminhadas por meio da diligência realizada pelo Tribunal, esclareceu que a expressão “sem escolaridade mínima exigida em lei”, constante da indagação do consultante, refere-se aos professores leigos e, especificamente, ao estabelecimento de “requisitos mais brandos de formação, inclusive em relação à formação escolar, do que os exigidos para a contratação dos professores legalmente habilitados” (peça 12, p. 2).

37. De fato, a Lei 5.692/1971, revogada pela Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), previu diversos requisitos para o exercício do magistério, mas, ao mesmo tempo, flexibilizou as exigências de formação profissional na hipótese de escassez de professores em determinada localidade, nos seguintes termos:

Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício de magistério: (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau; (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração; (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena. (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

§ 1º - Os professores a que se refere alínea “a” poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau, mediante estudos adicionais cujos mínimos de conteúdo e duração serão fixados pelos competentes Conselhos de Educação. (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

§ 2º - Os professores a que se refere a alínea “b” poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau mediante estudos adicionais no mínimo, a um ano letivo. (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

§ 3º - Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores. (Redação dada pela Lei nº 7.044, de 1982)

(...).

Art. 77. Quando a oferta de professôres, legalmente habilitados, não bastar para atender às necessidades do ensino, permitir-se-á que lecionem, em caráter suplementar e a título precário:

a) no ensino de 1º grau, até a 8ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 4ª série de 2º grau;

b) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 3ª série de 2º grau;

c) no ensino de 2º grau, até a série final, os portadores de diploma relativo à licenciatura de 1º grau.

Parágrafo único. Onde e quando persistir a falta real de professôres, após a aplicação dos critérios estabelecidos neste artigo, poderão ainda lecionar:

a) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, candidatos que hajam concluído a 8ª série e venham a ser preparados em cursos intensivos;

b) no ensino de 1º grau, até a 5ª série, candidatos habilitados em exames de capacitação regulados, nos vários sistemas, pelos respectivos Conselhos de Educação;

c) nas demais séries do ensino de 1º grau e no de 2º grau, candidatos habilitados em exames de suficiência regulados pelo Conselho Federal de Educação e realizados em instituições oficiais de ensino superior indicados pelo mesmo Conselho.

Art. 78. Quando a oferta de professôres licenciados não bastar para atender às necessidades do ensino, os profissionais diplomados em outros cursos de nível superior poderão ser registrados no

Ministério da Educação e Cultura, mediante complementação de seus estudos, na mesma área ou em áreas afins, onde se inclua a formação pedagógica, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação.

Art. 79. Quando a oferta de profissionais legalmente habilitados para o exercício das funções de direção dos estabelecimentos de um sistema, ou parte dêste, não bastar para atender as suas necessidades, permitir-se-á que as respectivas funções sejam exercidas por professores habilitados para o mesmo grau escolar, com experiência de magistério.

38. *Nessa situação, para fins da análise do direito dos denominados “professores leigos” de integrarem quadro em extinção da União, parece não ser o procedimento mais apropriado exigir a comprovação de escolaridade de eventuais interessados, assim como o Tribunal entendeu em relação ao caso dos delegados, peritos e médicos-legistas. Primeiro, porque a própria Lei 5.692/1971, em seus artigos 77 e 78, amparava a admissão de professores que não possuíam a formação mínima estabelecida em seu art. 30. Segundo, porque o direito à transposição ficou ainda mais patente com a alteração do multicitado art. 31, ao abranger qualquer pessoa que comprove ter mantido, entre a data de transformação dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima em Estado e outubro de 1993, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas.*

39. *Posto isso, não se vislumbra a possibilidade de negar a transposição àqueles que tenham exercido o magistério com base nos artigos 77 e 78 da Lei 5.692/1971, até porque, conforme constou do voto condutor do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário, o próprio poder constituinte e suas normas disciplinadoras não elegeram a escolaridade como requisito para a efetivação da transposição.*

40. *Para finalizar esse tópico, saliente-se que provavelmente seriam mínimos os efeitos desse entendimento, acaso adotado pelo Tribunal, pois à medida “que o ex-Território, agora estado Federado, foi se desenvolvendo, os requerentes, no geral, obtiveram a formação necessária para o desempenho de suas atividades”, conforme consignado no parecer que acompanhou a peça embrionária (peça 4, p. 6).*

#### **Razões para o TCU não se manifestar quanto ao mérito da consulta neste momento**

41. *Não obstante esta unidade técnica ter analisado a matéria e manifestado, ainda que de forma sucinta, seu entendimento, entende-se que o prosseguimento da consulta com o respectivo exame de mérito desvirtuará a competência conferida ao TCU pelo art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, na medida em que atuará como verdadeiro legislador positivo, invadindo competência que não lhe é própria.*

42. *Explica-se. Recentemente, foi aprovada no Senado Federal a PEC 7/2018, que tramita na Câmara dos Deputados sob a denominação PEC 47/2023, com vistas a promover novas e significativas alterações no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (peça 19). Diretamente relacionado ao objeto da presente consulta, a proposta visa incorporar ao referido art. 31 o requisito da escolaridade e o momento da sua comprovação, além de unificar normas e critérios aplicáveis aos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia e disciplinar o enquadramento dos professores na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico da Lei 13.681/2018. Eis os correspondentes dispositivos da proposta:*

**Art. 1º** O art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 31. Poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal:*



*I – a pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios do Amapá, Roraima e Rondônia e que, comprovadamente, se encontrava no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, até a data da transformação em Estado;*

*II – a pessoa que revestiu a condição de servidor público ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, até a data da transformação em Estado e outubro de 1998, e de Rondônia, até a data da transformação em Estado e dezembro de 1991;*

*III – a pessoa que comprove ter mantido, nos períodos especificados nas alíneas “a” e “b” deste inciso, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho, inclusive como Agente Comunitário de Saúde ou Agente de Combate às Endemias, na forma da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, independentemente da forma de retribuição pecuniária efetuada pela administração pública à época, com a administração pública dos ex-Territórios e seus Municípios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública, sociedade de economia mista ou instituição financeira oficial, inclusive as extintas, que tenha sido constituída pelos ex-Territórios e seus Municípios, pela União para atuar no âmbito dos ex-Territórios ou pelos Estados ou seus Municípios, para atuar em seus âmbitos:*

*a) até a data da transformação em Estado e outubro de 1998, relativamente aos Estados do Amapá e de Roraima;*

*b) até a data da transformação em Estado e dezembro de 1991, relativamente ao Estado de Rondônia;*

*§ 1º O disposto nos incisos I a III do caput aplica-se à pessoa que comprove ter mantido relação ou vínculo de trabalho, de caráter efetivo ou não, com órgãos públicos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Legislativo, incluídos os Tribunais de Contas, dos Estados do Amapá, de Roraima, de Rondônia e de seus Municípios, nos períodos descritos nas alíneas “a” e “b” do inciso III.*

***§ 2º O enquadramento referido nos incisos I a III do caput dar-se-á no cargo ou emprego em que foram originariamente admitidas ou equivalente, ou, em caso de desvio de função, em cargo equivalente às atribuições desempenhadas, desde que comprovada, na data de entrega do requerimento de opção, a escolaridade ou habilitação profissional específica, se exigida pela legislação vigente à época, vedada a equiparação desse requisito entre os entes.***

*§ 3º As pessoas referidas nos incisos I a III do caput prestarão serviços aos respectivos Estados ou aos seus Municípios, na condição de servidores ou empregados cedidos, sem ônus para o cessionário, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, podendo os Estados, por conta e delegação da União, adotar os procedimentos necessários à cessão de servidores aos seus Municípios.*

*(...)”.*

***Art. 2º Cabe à União, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, regulamentar o disposto no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a fim de que se exerça o direito de opção nele previsto.***

*Parágrafo único. É vedado o pagamento, a qualquer título, de acréscimo remuneratório, ressarcimento, auxílio, salário, retribuição ou valor em virtude de ato ou fato anterior à data de enquadramento da pessoa optante.*

***Art. 3º O direito à opção, nos termos previstos no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deverá ser exercido no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), contado a partir da data de regulamentação desta Emenda Constitucional.***

*(...)”.*

***Art. 10. Aos professores do Magistério do Ensino Básico Federal dos Ex-Territórios e da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do quadro dos extintos Territórios do***

*Amapá, de Roraima e de Rondônia fica assegurada a atualização do posicionamento em classe e nível, nas respectivas tabelas do magistério federal, considerando 1 (um) nível para cada 18 (dezoito) meses de tempo de serviço prestado, conforme dispõe o inciso III do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018.*

**Art. 11.** *Fica reaberto o prazo para opção pelo enquadramento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico previsto no art. 34 da Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, para os professores do Magistério do Ensino Básico Federal dos ex-Territórios e os professores incluídos no Quadro da Administração Federal, nos termos das Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017, aplicando-se-lhes o disposto nos §§ 2º a 15 do art. 34 da Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018.*

*(...).* (destaques e grifos acrescentados)

43. *Além disso, o cotejamento entre a compreensão desta unidade de auditoria especializada, à luz do atual regramento constitucional, e a redação da referida PEC aponta para respostas distintas, mesmo em relação ao pessoal dos extintos Territórios Federais do Amapá e de Roraima.*

44. *Com vistas a ilustrar essa constatação, destaca-se o entendimento aqui defendido no sentido de que, em determinados casos, a comprovação da escolaridade deve ser contemporânea ao exercício das funções. Por outro lado, conforme a literalidade da PEC, tal comprovação deve ser feita no momento da opção pela transposição, cujo prazo, aliás, será novamente reaberto na hipótese de aprovação da proposta.*

45. *Um outro ponto que merece destaque relativamente a essa provável alteração do regramento constitucional sobre a matéria diz respeito ao caso dos denominados “professores leigos”. Segundo a redação da PEC, a exigência de escolaridade se aplicaria também a eles, ainda que a demonstração desse requisito possa ser feita até a data da opção, diferentemente da compreensão aqui revelada à luz do ordenamento jurídico vigente.*

46. *Sobre a uniformização de critérios, abre-se parêntese para mencionar que o objeto da consulta restringir-se-ia à exegese do art. 31, caput, da Emenda Constitucional 19/1998, que trata apenas da transposição do pessoal então vinculado aos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, uma vez que, como já visto, a situação de Rondônia foi tratada, por exemplo, no art. 89 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).*

47. *Todavia, a resposta da CEEXT à diligência realizada pelo Tribunal fez referência também a possíveis interessados abrangidos pelo art. 89 do ADCT (com redação dada pela Emenda Constitucional 60/2009), indicando que a dúvida abrange também o pessoal então vinculado ao extinto Território Federal de Rondônia (peça 12, p. 2 e 6).*

48. *Ao ampliar o escopo da consulta de forma a abranger o pessoal do ex-Território de Rondônia, percebe-se que as diferentes redações do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (aplicável ao Amapá e Roraima) e do art. 89 do ADCT (aplicável à Rondônia) deixam margem para tratamentos distintos entre os servidores e empregados oriundos dos ex-Territórios, o que, aliás, se busca corrigir por meio da referida PEC 47/2023, consoante justificação apresentada (peça 18, p. 6-10).*

49. *De mais a mais, a impossibilidade de o Tribunal manifestar-se sobre o mérito da presente consulta está justificada também no fato de a dúvida submetida ao seu descortino poder ser esclarecida, de forma inequívoca, com o novo disciplinamento constitucional da matéria pretendido pelo poder constituinte derivado.*



50. Posto isso, propõe-se, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU c/c art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, o **sobrestamento** dos autos até a deliberação do Congresso Nacional acerca da PEC 47/2023, denominada, no Senado Federal, PEC 7/2018.

### CONCLUSÃO

51. Conforme a presente análise, opina-se pelo conhecimento da consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos regimentalmente e, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU c/c art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, pelo sobrestamento dos autos até a deliberação do Congresso Nacional acerca da PEC 47/2023, em tramitação na Câmara dos Deputados.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) autorizar, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU c/c art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, o sobrestamento do exame de mérito desta consulta até a deliberação do Congresso Nacional acerca da Proposta de Emenda à Constituição 47/2023, em tramitação na Câmara dos Deputados e já aprovada pelo Senado Federal; e

c) informar a autoridade consulente da deliberação que vier a ser adotada.

É o Relatório.

### VOTO

Trata-se de consulta formulada pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, acerca da influência do **grau de escolaridade** na transposição aos quadros da União dos empregados ou servidores dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima ou das prefeituras neles localizadas, nos termos do art. 31, *caput*, da Emenda Constitucional 19/1998.

2. Em termos mais precisos, a consulente formula as seguintes indagações:

a) diante da redação atual do art. 31, *caput*, da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é possível admitir a transposição aos quadros da União daqueles que tenham sido admitidos ou exercido suas funções sem a escolaridade mínima exigida em lei, mas que preencheram este requisito em data posterior, ou esse entendimento afronta o decidido no Acórdão TCU nº 1.373/2022-Plenário?

b) caso a resposta ao questionamento anterior seja afirmativa, pode-se admitir ao interessado comprovar a obtenção da escolaridade exigida para o cargo até a data da opção pela transposição?

3. Segue-se o dispositivo constitucional assinalado:

Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua

*transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017\)](#)*

4. O entendimento acolhido pelo Tribunal no Acórdão 1.373/2022-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), assentado no respectivo voto condutor, em conformidade com o Parecer 86/2020/DECOR/CGU/AGU, sustenta, em síntese, que:

26. (...) os dispositivos incluídos pelas Emendas Constitucionais 79/2014 e 98/2017 autorizam o entendimento de que o enquadramento dos servidores contratados para ocupar os cargos retromencionados, ***ainda que sem os requisitos de escolaridade***, mas que desempenharam as funções policiais, lotados nas respectivas Secretarias de Segurança Pública, dentro dos limites temporais exigidos, podem ser integrados ao quadro da Polícia Civil dos ex-Territórios. (Grifei).

32. ***Em relação aos cargos em que o ordenamento jurídico demanda qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão, que constam da Tabela “a” do Anexo VI da Lei 11.358/2006, tais como o de Delegado da Polícia Civil, de Perito Criminal Civil e de Médico-Legista Civil, concordo com a proposta da unidade técnica acerca da necessidade de comprovação de escolaridade compatível e contemporânea com os exercícios dessas atividades.*** (Grifei).

5. O Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU, que embasou a presente consulta, apresenta as seguintes teses alternativas à hipótese de não atendimento ao requisito de escolaridade mínima quando do início do vínculo originário, como ocorrido com os chamados “professores leigos” (peça 4):

a) *negar a transposição daqueles que não tenham exercido suas funções com a escolaridade exigida à época do vínculo originário, mesmo que comprovem a obtenção da formação exigida para o desempenho de suas atividades em data posterior;*

**ou**

b) *transpor os interessados e enquadrá-los como professores (sic), admitida a comprovação da escolaridade não contemporânea à prestação de serviços, mas:*

*b.1. até a data de opção;*

*ou, em viés mais restritivo;*

*b.2. se cumprido o requisito da escolaridade no período em que ainda estava vinculado ao ex-Território.*

6. O referido parecer justifica a consulta sob o argumento de que as alterações promovidas pela EC 98/2017 na redação do art. 31 da EC 19/1998, ao excluir do texto original as expressões “exercício regular” e “admitidos regularmente”, poderia admitir a hipótese de transposição de quadro sem tais exigências.

7. Embora a manifestação do órgão consultivo tenha focado a situação específica dos “professores leigos”, a Secretaria de Relações de Trabalho Comissão Especial dos ex-Territórios



Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima, em resposta a diligência da unidade técnica, informou que a consulta abrange “todas as categorias de cargos e empregos” (peça 12).

8. Em suas análises, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) propõe o conhecimento da consulta, mas, ao considerar a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 47/2023 na Câmara dos Deputados, aprovada no Senado Federal (PEC 7/1018), que altera o art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, para, entre outras modificações, dispor sobre o requisito da escolaridade e o momento de sua comprovação para efeito da transposição de cargos prevista no mencionado dispositivo, propõe o **sobrestamento** do feito até que o Congresso Nacional delibere sobre a matéria.

9. A par dessa proposta de encaminhamento, a AudPessoal apresenta, de forma esparsa em sua instrução, as seguintes conclusões sobre as indagações formuladas na presente consulta, em linha com o decidido no Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário:

- como regra geral:

*a escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União, desde que o ordenamento jurídico não demande qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão.*

- para policiais civis:

*o tratamento dado pelo Tribunal ao caso dos policiais civis dos ex-Territórios pode ser também adotado nesta consulta, uma vez que se assemelha aos casos em geral, a não ser pela permissão excepcional conferida pelas Emendas Constitucionais 79/2014 e 98/2017 para que servidores em desvio de função, que estiveram lotados nas Secretarias de Segurança Pública dos Estados de Rondônia, Roraima e Amapá, fossem enquadrados em carreira policial.*

- para “professores leigos”:

não é exigível a comprovação de escolaridade, pois os arts. 77 e 78 da Lei 5.692/1971 (vigente até 23/12/1996, quando revogada pela Lei 9.394) amparavam, sob certas condições, a admissão de professores sem a formação mínima exigida no art. 30 do mesmo estatuto.

10. Passo a decidir.

11. Presentes os requisitos de admissibilidade definidos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, cumpre conhecer da consulta.

12. Com as vênias de estilo, divirjo da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, pelo sobrestamento do feito até o deslinde da PEC 47/2023.

13. Assim entendo por duas razões principais.

14. A primeira assenta-se no fato de que as consultas dirigidas a este Tribunal devem ser analisadas e respondidas à luz do ordenamento jurídico pregresso ou atual. A resposta baseia-se na realidade normativa. Por conseguinte, a probabilidade de modificação futura no arcabouço constitucional não impede esta Corte de Contas de elidir dúvidas interpretativas da Administração Pública quanto às normas que efetivamente regulam sua atuação.

15. O segundo motivo para não acolher a proposta de sobrestamento é a incerteza acerca do tempo necessário à deliberação definitiva da matéria no âmbito legislativo, cotejada com a urgência da Administração em solver o problema ora apresentado. Nesse contexto, observo que, em resposta a





diligência veiculada nos autos, a Secretaria de Relações de Trabalho do MGI apresentou, entre outras, a seguinte informação (peça 12):

*Quantidade de requerimentos pendentes de análise: 1.390 (mil trezentos e noventa);*

*5.6.2. Importante destacar que os 1.390 processos acima identificados estão aguardando a manifestação do Tribunal de Contas da União, na consulta aqui tratada, para conclusão da análise e julgamento.*

16. Portanto, considero presentes as circunstâncias e condições jurídicas necessárias e suficientes para justificar a imediata resposta à presente consulta, destacando que, conforme anotado pela própria consulente, o questionamento ora apresentado refere-se à “redação **atual** do art. 31, caput, da Emenda Constitucional nº 19, de 1998”.

17. No mérito, tenho por adequadas as análises empreendidas pela unidade técnica, ancoradas nos entendimentos acolhidos no Acórdão 1.373/2022-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), em linha com a exegese da Advocacia-Geral da União expressa no Parecer 86/2020/DECOR/CGU/AGU.

18. Para melhor compreensão das duas perguntas formuladas pela consulente, identifico os seguintes pontos nucleares:

- análise da matéria à luz da redação **atual** do **art. 31, caput, da EC 19/1998;**

- foco na transposição aos quadros da União na hipótese de exercício laboral por empregados ou servidores “**sem a escolaridade mínima exigida em lei**, mas que **preencheram este requisito em data posterior**”, em cotejo com o **entendimento esposado no Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário;**

- possibilidade de comprovação da “**obtenção** da escolaridade exigida para o cargo **até a data da opção** pela transposição”, ainda que “**não contemporânea à prestação de serviços**”.

19. De plano, observo que, embora o art. 31, *caput*, da EC 19/1998 não mencione requisito de escolaridade, é implícito que, para os cargos com exigência legal de determinado nível de formação específica e regulamentada (ex.: Direito e Medicina), sua ausência torna ilegítimo o exercício laboral e, na essência, o próprio vínculo com a Administração, o que afasta a pretensão ao direito de transposição.

20. Sob esse prisma, considero que a exclusão dos termos “exercício regular” e “admitidos regularmente” do texto do *caput* do art. 31 da EC 19/1998, após as alterações promovidas pela EC 98/2017, não deve ser interpretada, a *contrario sensu*, como permissivo para a concessão do direito a transposição de cargo para os quadros da União quando houver exigência legal de determinado nível de formação específica, conforme demonstrado no parágrafo anterior.

21. No caso dos policiais, essas exigências de qualificação já estavam bem estabelecidas no Decreto 84.099/1979 (vigente até 2019, quando revogado pelo Decreto 10.086) aplicável aos quadros de polícia civil dos ex-territórios:

*Delegado de Polícia - diploma de Bacharel em Direito;*

*Perito Criminal - diploma de curso superior de Química, Física, Engenharia, Ciências Contábeis, Biologia, Mineralogia, Geologia, Farmácia, Odontologia ou Medicina, observada a respectiva especialidade;*

*Médico Legista - diploma de curso superior em Medicina.*

22. Já para os demais cargos, o mesmo decreto dispunha exigências de escolaridade genéricas (“ginásial ou 1º grau”: atual ensino fundamental; “ciclo colegial ou 2º grau”: atual ensino médio; e



nível superior). Como será visto mais adiante, esses casos não exigem o requisito de escolaridade para fins da transposição de quadro definida no art. 31 da EC 19/1998.

23. A interpretação que nos parece mais razoável para a exclusão do requisito de “regularidade” do texto constitucional direciona-se para a **forma** de admissão, com dispensa do concurso público. Esse entendimento é reforçado pela ampliação das hipóteses de alcance da transposição de quadro feita pela EC 98/2017, conforme se identifica no seguinte quadro comparativo:

| Caput do art. 31 da EC 19/1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redação anterior à EC 98/2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Redação dada pela EC 98/2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Art. 31. <b>Os servidores</b> públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima que comprovadamente encontravam-se no <b>exercício regular</b> de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados, os servidores e os policiais militares <b>admitidos regularmente</b> pelos governos dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em outubro de 1993 e, ainda, os servidores nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União integrarão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)</a></p> | <p>Art. 31. <b>A pessoa que revestiu</b> a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se <b>no exercício</b> de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como <b>a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho</b> com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)</a></p> |

24. Essa ampliação de possibilidades de transposição de quadro foi reforçada no §4º do referido artigo constitucional, também incluído pela EC 98/2017:

*§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017\)](#)*

*I - o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo por meio do qual a pessoa tenha revestido a condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador e tenha atuado ou desenvolvido atividade laboral diretamente com o ex-Território, o Estado ou a prefeitura neles localizada, inclusive mediante a interveniência de cooperativa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017\)](#)*

*II - a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta-corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária em que se identifique a administração pública do ex-Território, do Estado ou de prefeitura neles localizada como fonte pagadora ou origem direta dos recursos, assim como aquele realizado à conta de recursos oriundos de fundo de participação ou de fundo especial, inclusive em proveito do pessoal integrante das tabelas especiais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017\)](#)*



25. Tais evidências apontam que as alterações promovidas pela EC 98/2017 sobre o art. 31 da EC 19/1998 não se referem ao requisito de escolaridade para o exercício do cargo, mas à forma de admissão no serviço público.

26. Assentadas essas premissas, observo que a **regra geral** aplicável às transposições analisadas na presente consulta foi definida nos fundamentos do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), proferido na vigência da redação atual do art. 31 da EC 19/1998, a saber:

*a escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União, desde que o ordenamento jurídico não demande qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão.*

27. Essa dicção foi bem justificada no voto então lavrado pelo Ministro Jorge Oliveira, do qual permito resgatar os seguintes excertos:

*15. (...) esses servidores foram contratados pelos entes federados nas décadas de 70, 80 e 90 "para ocupar cargos de datilógrafo, motorista, agente de portaria, agente administrativo, dentre outros, mas que desempenharam funções policiais no âmbito das respectivas Secretarias de Segurança Pública, até a data da transformação em Estados ou entre essa data e de suas instalações"*

*16. (...) se à época, foram admitidos regularmente sem exigência de escolaridade e realizaram as atividades policiais para os cargos que requereram, conforme dispõe o permissivo legal, razão assiste nos argumentos jurídicos apresentados no Parecer nº 1.345/2019/2019/SZD/CPN/CONJUR/PDG/PGFN/AGU, aprovado e complementado pelo Despacho nº 2.381/2019/PGFN/AGU, de que os cargos mencionados na tabela "b" do Anexo VI da Lei nº 11.358/2006 não dependerá de comprovação de escolaridade. O fator determinante para o enquadramento consistirá no tipo de atividade desenvolvida pelo requerente."*

*27. (...) sequer a Lei 13.681/2018, que disciplina o disposto nas Emendas Constitucionais 60/2009, 79/2014 e 98/2017 [as duas últimas incidem sobre o art. 31 da EC 19/98], fez qualquer exigência em relação à escolaridade para fins de enquadramento.*

*29. (...) essas normas reconheceram a existência de desvios de função, tal como, por exemplo, a de Agente Administrativo que fez as vezes de Escrevente de Polícia, em face as precárias condições que permeavam a Administração Pública dos ex-Territórios.*

*30. (...) o cipoal legal procurou encontrar a melhor solução jurídica para esses casos, levando em conta que esse hipotético Agente Administrativo pode ter ingressado no serviço público, eventualmente, sem possuir uma adequada formação escolar, em face das realidades locais, para executar atividades policiais. Assim, o enquadramento desses casos, cumprido os requisitos constitucionais e legais já mencionados, não dependeria do grau de escolaridade do interessado, mas sim do tipo de atividade policial que foi por ele, previa e comprovadamente, executada.*

*32. Em relação aos cargos em que o ordenamento jurídico demanda qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão, que constam da Tabela "a" do Anexo VI da Lei 11.358/2006, tais como o de Delegado da Polícia Civil, de Perito Criminal Civil e de Médico-Legista Civil, concordo com a proposta da unidade técnica acerca da necessidade de comprovação de escolaridade compatível e contemporânea com os exercícios dessas atividades.*

28. Embora o referido *decisum* tenha focado a situação de policiais dos ex-territórios, seus fundamentos apoiam-se em circunstâncias também aplicáveis aos demais cargos, especialmente quanto à carência de pessoal à época das contratações (anos 70, 80 e 90), o que justifica a flexibilização das exigências para admissão e exercício dos cargos. Foi o caso, por exemplo, das contratações de datilógrafos, motoristas, agentes de portaria e agentes administrativos alocados para o desempenho de funções policiais, conforme citado no voto do Ministro Jorge Oliveira, parcialmente transcrito.

29. São para esses casos – cargos **sem exigência de formação acadêmica específica** – que se aplica a parte inicial da tese esposada pela unidade técnica com base no acórdão paradigma de 2022, no sentido de que “a escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União”. Tal entendimento alcança os cargos cujo provimento não exigia grau mínimo de escolaridade ou estabelecia um nível genérico de formação, como “ensino primário/fundamental”, “secundário/médio” ou “superior”. Para tais casos, portanto, a resposta à consulta deve ser **positiva**, porém **sem qualquer exigência de atendimento a requisito de escolaridade**.

30. Com efeito, para os cargos com exigências genéricas de escolaridade, subdivididas apenas em grandes níveis (*e.g.*, ensino fundamental, médio e superior), esse requisito formal pode ser dispensado sob certas circunstâncias, pois as atribuições do cargo não exigem formação acadêmica específica, e o grau genérico de escolaridade pode ser suprido pela experiência profissional.

31. Já a ressalva contida na segunda parte da conclusão assinada pela AudPessoal, também amparada no Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário, aplica-se às situações em que o ordenamento jurídico impõe **formação específica para o exercício da profissão**, a exemplo dos delegados, peritos e médicos.

32. Para essa hipótese, o acórdão paradigma assentou, com acerto, a “necessidade de comprovação da escolaridade compatível e **contemporânea com os exercícios dessas atividades**”. Assim, para esses casos, a resposta às duas perguntas da consulta deve ser **negativa**, pois a obtenção da formação acadêmica em data posterior ao exercício do cargo não sana a ilegitimidade da atividade laboral e, por isso, não autoriza a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998.

33. No caso específico dos “**professores leigos**”, embora esse ponto não tenha sido incluído nas perguntas endereçadas a este Tribunal, sua análise é pertinente, pois foi objeto de estudo no parecer consultivo que embasou a consulta (Parecer n. 00064/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU).

34. Sobre esse ponto, identifica-se uma situação intermediária entre os dois grupos de servidores até aqui analisados: ocupantes de cargos com exigências genéricas de escolaridade e ocupantes de cargos com exigências de qualificação específica.

35. No caso dos professores, embora o art. 30 da Lei 5.692/1971 (Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, vigente à época) exigisse formações específicas para o exercício do magistério conforme o grau em que o servidor iria lecionar, os arts. 77 e 78 do mesmo estatuto previam exceções quando a disponibilidade de profissionais fosse insuficiente:

*Art. 77. Quando a oferta de professores, legalmente habilitados, não bastar para atender às necessidades do ensino, permitir-se-á que lecionem, em caráter suplementar e a título precário: (...)*

*Art. 78. Quando a oferta de professores licenciados não bastar para atender às necessidades do ensino, os profissionais diplomados em outros cursos de nível superior poderão ser registrados no Ministério da Educação e Cultura, mediante complementação de seus estudos, na mesma área ou em áreas afins, onde se incluía a*



*formação pedagógica, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação.*

36. Embora a unidade técnica tenha mencionado apenas as exceções previstas nos artigos 77 e 78 da referida lei, observo que o subsequente artigo 79 também previa uma exceção sob as mesmas condições, aplicável às funções de direção de estabelecimentos:

*Art. 79. Quando a oferta de profissionais legalmente habilitados para o exercício das funções de direção dos estabelecimentos de um sistema, ou parte deste, não bastar para atender as suas necessidades, permitir-se-á que as respectivas funções sejam exercidas por professores habilitados para o mesmo grau escolar, com experiência de magistério.*

37. Conforme pontuado na transcrição parcial do voto condutor do Acórdão 1.373/2022-Plenário, era notória a carência de mão-de-obra qualificada nos territórios durante o período que antecedeu sua efetiva transformação em estados, o que torna plausível a contratação de “professores leigos”.

38. Dito isso, deve-se responder à consulente que **as contratações amparadas nos arts. 77, 78 e 79 da Lei 5.692/1971 dispensam a comprovação da escolaridade para a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998.**

39. Ancorado nesses fundamentos, concluo pela seguinte resposta à presente consulta:

*Com base na redação atual do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19/1998, e em conformidade com os fundamentos do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), responder à consulente que:*

*- a prova de escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União nos termos do art. 31 da EC 19/1998, desde que o ordenamento jurídico não exija qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão inerente ao cargo;*

*- para os cargos em que o ordenamento jurídico exige qualificação especializada ou formação própria ao regular exercício da profissão, a exemplo dos delegados, peritos e médicos, a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998 exige comprovação da escolaridade compatível e contemporânea com o desempenho dessas atividades;*

*- as contratações de professores amparadas nos arts. 77, 78 e 79 da Lei 5.692/1971 dispensam a comprovação de escolaridade para a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998.*

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator



1. Processo nº TC 002.306/2024-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, acerca da influência do grau de escolaridade na transposição aos quadros da União dos empregados ou servidores dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima ou das prefeituras neles localizadas, nos termos do art. 31, **caput**, da Emenda Constitucional 19/1998.

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

9.1. nos termos do art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente consulta, para responder à autoridade consulente que, com base na redação atual do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, e em conformidade com os fundamentos do Acórdão 1.373/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira):

9.1.1. a prova de escolaridade não constitui requisito para transposição a quadro da União nos termos do art. 31 da EC 19/1998, desde que o ordenamento jurídico não exija qualificação especializada ou formação própria para o regular exercício da profissão inerente ao cargo;

9.1.2. para os cargos em que o ordenamento jurídico exige qualificação especializada ou formação própria ao regular exercício da profissão, a exemplo dos delegados, peritos e médicos, a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998 exige comprovação da escolaridade compatível e contemporânea com o desempenho dessas atividades;

9.1.3. as contratações de professores amparadas nos arts. 77, 78 e 79 da Lei 5.692/1971 dispensam a comprovação de escolaridade para a transposição prevista no art. 31 da EC 19/1998;

9.2. dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

9.2.1. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.2.2. Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT/MGI);

9.2.3. Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2267-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.



(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 IV – Plenário

TC 006.325/2021-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde – MS.

Responsáveis: Farmácia e Drogaria Central Ltda. (41.402.140/0001-73);

Luciano Costa dos Santos (214.096.253-20).

Representação legal: Elcias Duarte de Souza Filho (OAB/CE 31.595), representando Luciano Costa dos Santos; Elcias Duarte de Souza Filho (OAB/CE 31.595), representando Farmacia e Drogaria Central Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FARMÁCIA POPULAR. AUDITORIA DA AUDESUS. IRREGULARIDADES ENSEJADORAS DE DÉBITO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudTCE (peça 50), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 51-52), bem como o Parecer convergente do MP/TCU (peça 53):

### “INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), no período de 13/3/2013 a 1/4/2016, o que teria ocasionado um prejuízo de R\$ 211.516,27, em valores históricos, aos cofres do FNS.

### HISTÓRICO

#### Programa Farmácia Popular do Brasil

2. O Farmácia Popular do Brasil é um programa do Governo Federal que procura ampliar o acesso da população a medicamentos necessários para o tratamento de doenças com grande ocorrência no país.
3. As farmácias e drogarias que aderem ao programa fornecem aos cidadãos, de forma



gratuita, medicamentos para o tratamento de hipertensão, diabetes e asma. Além destes, são disponibilizados, com até 90% de desconto, medicamentos para rinite, dislipidemia, doença de Parkinson, osteoporose, glaucoma, anticoncepcionais e fraldas geriátricas.

4. Para ter acesso ao medicamento, o cidadão precisa comparecer ao estabelecimento credenciado portando CPF próprio, receita médica válida e documento com foto, bem como assinar o cupom vinculado e o cupom fiscal no ato da aquisição.

5. Para cada dispensação realizada, o Ministério da Saúde reembolsa o comerciante conforme a tabela de referência de preços de medicamentos, disponibilizada em: <http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular/legislacao>.

6. O cadastro dos estabelecimentos da rede privada de comércio farmacêutico se dá mediante a entrega da documentação solicitada e o preenchimento do formulário de inscrição e do Requerimento e Termo de Adesão (RTA).

7. A participação no Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB é voluntária e as farmácias e drogarias que pretendem participar devem assinar termo no qual declaram estar cientes do conteúdo e das exigências da Portaria que rege o Programa, as quais aceitam e se comprometem a cumprir.

#### **Auditoria da AudSUS e Instauração da TCE**

8. A presente TCE originou-se de constatações da Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS) em auditoria realizada entre 15/5/2017 e 28/7/2017, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil junto ao estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., abrangendo o período de 13/3/2013 a 1/4/2016, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016, que dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

9. De acordo com o Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS e seus anexos (peça 2), foram constatadas irregularidades que representavam débito de R\$ 211.516,27, em valores históricos.

10. Foram constatadas, no referido Relatório, as seguintes irregularidades:

10.1. Irregularidade nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizada por:

a) registro de dispensação de medicamentos sem notas fiscais que comprovem a aquisição, contrariando o disposto nos arts. 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016. Evidência: constatações 480032, 480033, 480035 e 480039 (peça 2, p. 9-21);

b) registro de dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas, contrariando o disposto nos arts. 21 e 23 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016. Evidência: constatação 480080 (peça 2, p. 23-24);

c) não apresentação de cópia do cupom fiscal, vinculado e/ou receitas médicas solicitados, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016. Evidência: constatação 480094 (peça 2, p. 26-28);

d) registro de dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016. Evidência: constatação 480081 (peça 2, p. 25-26);



e) apresentação de cupom fiscal, vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades, contrariando o disposto no art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016. Evidência: constatação 480042, 480077 e 480095 (peça 2, p. 21-23 e 28-29).

11. O detalhamento do débito apurado pelo AudSUS consta da peça 2, p. 31-67.

12. Diante das constatações o AudSUS deu oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, como demonstram as notificações expedidas em 6/6/2017 (peça 5). Conforme cita o Relatório de Auditoria nº 17504, os responsáveis apresentaram justificativas, as quais lograram afastar parcialmente as irregularidades apontadas.

13. Superada a fase de defesa administrativa, foram emitidas notificações de cobrança pela Secretaria Executiva do FNS aos responsáveis, em ofícios emitidos em 2/4/2018 (peças 7-8).

14. Assim, o motivo que levou à instauração da presente Tomada de Contas Especial está materializado por prejuízo causado pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. ao Programa Farmácia Popular do Brasil, no valor histórico de R\$ 211.516,27, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016, tendo em vista irregularidades que contrariaram as normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016, frente às constatações apontadas no Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2) e consolidadas na Matriz de Responsabilização acostada pelo órgão instaurador (peça 17).

15. Com base no Relatório de Auditoria da AudSUS e com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o Fundo Nacional de Saúde autorizou a instauração de Tomada de Contas Especial (peça 1).

16. O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 372/2020 (peça 18) registra a apuração de fatos, a quantificação do dano, bem como a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012.

17. Registra, ainda, que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme as notificações relacionadas no item “V” do relatório do tomador, expedidas visando a regularização das contas e o ressarcimento do dano (peça 18).

18. Por fim, o tomador de contas concluiu pela responsabilização do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, quantificando-se o débito no valor de R\$ 312.775,37, atualizado em 28/7/2020 (peça 18, p. 1). A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento de Sistema nº 2020NS057140, de 30/7/2020 (peça 19).

19. Uma vez concluída a TCE no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, esta foi remetida à Controladoria-Geral da União, a qual emitiu o Relatório de Auditoria nº 2239/2020 (peça 20), que anui com as conclusões do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2) e Relatório de Tomada de Contas Especial nº 372/2020 (peça 18).

20. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 21), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 22), tendo o Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 23).

21. Autuada no TCU em 19/2/2021, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de citação (peça 26) do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73) e do Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20), a qual obteve

parecer favorável da Subunidade (peça 27) e da Unidade (peça 28).

22. Os responsáveis foram citados por meio dos seguintes expedientes:

| Natur<br>eza | Comunic<br>ação                     | Data de expedi<br>ção | Pe<br>ça | Destinat<br>ário                                  | Orige<br>m do<br>ender<br>eço | Data da<br>ciência<br>ou<br>motivo<br>da<br>devolu<br>ção | Peç<br>a da<br>ciên<br>cia | Peça<br>da<br>Resp<br>osta |
|--------------|-------------------------------------|-----------------------|----------|---------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Citaç<br>ão  | Ofício<br>41852/20<br>21-<br>Seproc | 13/09/2<br>021        | 32       | Luciano<br>Costa<br>dos<br>Santos                 | Recei<br>ta<br>Feder<br>al    | Ausent<br>e                                               | Não<br>hou<br>ve           | Não<br>houv<br>e           |
| Citaç<br>ão  | Ofício<br>41853/20<br>21-<br>Seproc | 13/09/2<br>021        | 31       | Farmaci<br>a e<br>Drogari<br>a<br>Central<br>Ltda | Recei<br>ta<br>Feder<br>al    | 22/09/2<br>021                                            | 33                         | 36,<br>37,<br>38           |
| Citaç<br>ão  | Ofício<br>1775/202<br>3-<br>Seproc  | 10/02/2<br>023        | 41       | Luciano<br>Costa<br>dos<br>Santos                 | Recei<br>ta<br>Feder<br>al    | Ausent<br>e                                               | Não<br>hou<br>ve           | 44,<br>45,<br>46           |

23. Embora o Sr. Luciano Costa dos Santos não tenha recebido o ofício citatório a ele endereçado, o vício em virtude da ausência de ciência foi sanado pela apresentação de suas alegações de defesa (peça 44).

24. Nos dias 5/10/2021 e 8/3/2023, foram juntadas procurações outorgando ao Dr. David Lopes Bezerra Mourão, OAB/CE 25.970, e ao Dr. Elcias Duarte de Souza Filho, OAB/CE 31.595, poderes para representar o estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e o Sr. Luciano Costa dos Santos (peças 35 e 47).

25. Nos dias 5/10/2021 e 8/3/2023, o estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e o Sr. Luciano Costa dos Santos apresentaram suas alegações de defesa (peças 36 e 44).

### **ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO**

26. O instituto da prescrição nos processos do TCU, que, conforme disposto no Acórdão TCU 374/2017 - Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), obedecia ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva, passou, com a publicação da Resolução TCU nº 344, de 11/10/2022, que regulamentou as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509, a observar o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999.

27. Dessa forma, a pretensão de ressarcimento, antes considerada imprescritível, e a pretensão punitiva, que prescrevia em 10 anos, passaram a prescrever em cinco anos, na forma estabelecida pela Resolução TCU nº 344/2022:

(...)

**Do Prazo de Prescrição**

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

(...)

**Do Termo Inicial**

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

**Das Causas Interruptivas da Prescrição**

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, 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.

28. Tendo em vista que as irregularidades apuradas decorreram da dispensação de medicamentos no âmbito do PFPB em desacordo com a Portaria que rege o Programa - ilícitos de mesma espécie e realizados de modo similar - estamos diante de infração de natureza continuada. Dessa forma, o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a data em que a irregularidade cessou: **1/4/2016**. Ademais, verificam-se nos autos as seguintes causas interruptivas da prescrição:

- a) encaminhamento do relatório preliminar e notificações para apresentação de justificativas, em 6/6/2017 (peças 5 e 6), entregue em 16/6/2017 (peças 9 e 10);
- b) emissão do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS, em 9/8/2017 (peça 2);
- c) notificações de cobrança, expedidas em 2/4/2018 (peças 7-8), e entregues em 12/6/2018 (peça 11);
- d) despacho de instauração da TCE, emitido em 5/7/2020 (peça 1);
- e) emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 372/2020, em 31/7/2020 (peça 18);



a) autuação da Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, em 19/2/2021;

b) citações, realizadas no âmbito do TCU, em 13/9/2021 (peças 31-32), entregue em 22/9/2021 (peça 33), bem como ciência presumida de um dos responsáveis em 5/10/2021, em virtude da apresentação das alegações de defesa (peça 36).

29. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper o prazo prescricional e iniciar a contagem de novo prazo, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte, **não** tendo ocorrido, portanto, a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória.

### **Avaliação da Prescrição Intercorrente**

30. Com relação à prescrição intercorrente, a Resolução TCU nº 344/2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

31. Levando-se em consideração os eventos processuais interruptivos da fluência do prazo prescricional listados no tópico anterior, assim como os demais atos que, embora não interrompam a fluência, evidenciam o regular andamento do processo, verifica-se que não houve a paralisação do processo por mais de três anos e, conseqüentemente, **não** ocorreu a prescrição intercorrente.

### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

#### **Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

32. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez 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), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se aos exercícios de 2013 a 2016, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 6/6/2017 (peça 5).

#### **Valor de Constituição da TCE**

33. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 244.381,24, 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.

### **VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS**

34. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se que não foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos em demais processos em tramitação no Tribunal.

### **EXAME TÉCNICO**

**Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano**

35. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis em 2/4/2018 (peças 7-8).

**Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário**

36. Extrai-se da situação sintetizada na seção “histórico” desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades, o que teria ocasionado um prejuízo de R\$ 211.516,27:

36.1. Irregularidade nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizada por:

a) **Ocorrência 1:** registro de dispensação de medicamentos sem notas fiscais que comprovem a aquisição;

Dispositivos violados: arts. 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016;

Responsáveis: Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., Sr. Luciano Costa dos Santos, empresário individual à época das ocorrências, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016;

Conduta: não apresentar notas fiscais que comprovem a compra e a existência em estoque dos medicamentos dispensados;

Evidência: Constatações 480032, 480033, 480035 e 480039 do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2, p. 9-21);

b) **Ocorrência 2:** registro de dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas;

Dispositivos violados: arts. 21 e 23 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016;

Responsáveis: Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., Sr. Luciano Costa dos Santos, empresário individual à época das ocorrências, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016;

Conduta: realizar a dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas;

Evidência: Constatação 480080 do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2, p. 23-24);

c) **Ocorrência 3:** não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;

Dispositivos violados: arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016;

Responsáveis: Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., Sr. Luciano Costa dos Santos, empresário individual à época das ocorrências, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016;

Conduta: não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais servem para atestar a legalidade das dispensações realizadas;

Evidência: Constatação 480094 do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2, p. 26-28);

d) **Ocorrência 4:** registro de dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória;





Dispositivos violados: arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016;

Responsáveis: Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., Sr. Luciano Costa dos Santos, empresário individual à época das ocorrências, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016;

Conduta: registrar dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento e não apresentar documentação comprobatória que atesta a legalidade da transação;

Evidência: Constatação 480081 do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2, p. 25-26);

e) **Ocorrência 5:** apresentação de cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades;

Dispositivos violados: art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016;

Responsáveis: Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., Sr. Luciano Costa dos Santos, empresário individual à época das ocorrências, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016;

Conduta: apresentar cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades e/ou realizar registro de dispensação de medicamentos de forma divergente ao constante desses documentos, bem como utilizar indevidamente o CPF de terceiros em vendas de medicamentos;

Evidência: Constatação 480042, 480077 e 480095 do Relatório de Auditoria nº 17504 da AudSUS (peça 2, p. 21-23 e 28-29).

### **Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas**

37. Devido ao caráter convenial conferido à relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, conforme claramente explicitado nas Portarias que o regem, a jurisprudência do TCU tem se solidificado no sentido de que sejam responsabilizados, além da pessoa jurídica, também seus administradores, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões. Nesse diapasão, acerca das irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 5520/2023 – Segunda Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 4654/2023 – Primeira Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 4416/2023 – Primeira Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia/drogaria credenciada em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores, não pelo instituto da desconsideração da personalidade jurídica, mas pela obrigação de prestar contas decorrente da natureza convenial da relação jurídica estabelecida.

38. Sobre o assunto é claro o voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara, (Relator Ministro Vital do Rêgo):

Com relação à matéria de fato, como bem ressaltou o MPTCU, a norma que instituiu o PFPB (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu ao programa, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir voluntariamente o **múnus público** de gestão de recursos do PFPB, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e, eventual responsabilização em caso mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

Nesse contexto, compartilho o entendimento do MPTCU, no sentido de que, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões das pessoas naturais administradoras dessa pessoa jurídica determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Isso faz com que, além da pessoa jurídica, também seus administradores sejam obrigados, pessoalmente, a comprovar

a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões, a exemplo do que deliberou esta Corte no Acórdão 8.969/2016-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Raimundo Carreiro).

39. Dessa forma, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com suas responsabilidades restritas aos períodos de administração.

40. O caso concreto tratado nesta TCE envolve o estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73), o qual era constituído sob a natureza jurídica de empresa individual à época das ocorrências, sob responsabilidade do Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20), conforme se verifica no Contrato Social e alterações (peça 12).

41. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização anexa a esta instrução e demonstrado na descrição das ocorrências listadas no tópico retro “Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário”.

42. Encontram-se, dessa forma, elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e do Sr. Luciano Costa dos Santos, na condição de empresário individual, à época das ocorrências.

43. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida nos normativos do PFPB, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos no âmbito do referido programa, ainda que tais recursos financeiros lhes tenham sido repassados posteriormente à dispensação dos medicamentos, pois fora feito com base nas informações prestadas pelo estabelecimento comercial farmacêutico à luz das exigências previamente estabelecidas e aceitas pelo ente privado.

44. Cabia às pessoas aqui responsabilizadas comprovar, por meio de documentos hábeis (notas fiscais de entrada, receitas médicas, cupons vinculados, cupons fiscais etc.), que as dispensações de medicamentos respeitaram os normativos do programa.

### Citações

45. Foi promovida a citação dos responsáveis por meio dos seguintes expedientes:

| Natur<br>eza | Comunic<br>ação                     | Data de expedi<br>ção | Pe<br>ça | Destinat<br>ário                  | Orige<br>m do<br>ender<br>eço | Data da<br>ciência<br>ou<br>motivo<br>da<br>devolu<br>ção | Peç<br>a da<br>ciên<br>cia | Peça<br>da<br>Resp<br>osta |
|--------------|-------------------------------------|-----------------------|----------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Citaç<br>ão  | Ofício<br>41852/20<br>21-<br>Seproc | 13/09/2<br>021        | 32       | Luciano<br>Costa<br>dos<br>Santos | Recei<br>ta<br>Feder<br>al    | Ausent<br>e                                               | Não<br>hou<br>ve           | Não<br>houv<br>e           |
| Citaç<br>ão  | Ofício<br>41853/20                  | 13/09/2<br>021        | 31       | Farmaci<br>a e                    | Recei<br>ta                   | 22/09/2<br>021                                            | 33                         | 36,<br>37,                 |

|         |                         |            |    |                          |                 |         |           |            |
|---------|-------------------------|------------|----|--------------------------|-----------------|---------|-----------|------------|
|         | 21-Seproc               |            |    | Drogaria Central Ltda    | Federal         |         |           | 38         |
| Citação | Ofício 1775/2023-Seproc | 10/02/2023 | 41 | Luciano Costa dos Santos | Receita Federal | Ausente | Não houve | 44, 45, 46 |

### **Alegações de defesa**

46. Nos documentos constantes das peças 36 e 44, de igual teor, os responsáveis apresentaram as seguintes alegações:

#### Primeira: violação aos princípios do contraditório e ampla defesa

47. Alegam que, mesmo apresentando suas justificativas de forma fundamentada, a Coordenadora do Serviço de Auditoria do SUS/Ceará teria dado prosseguimento ao processo sem os cientificar sobre seu veredicto, o que teria infringido o princípio do contraditório e da ampla defesa, elencado no dispositivo constitucional LV, do art. 5º, da CF/88, assim como o disposto no art. 7º, da Portaria 743/2012, segundo o qual, caso fosse apresentada justificativa contra a notificação, o relatório final seria o documento utilizado para dar conhecimento aos interessados sobre a conclusão da atividade de controle, inclusive em relação às justificativas apresentadas.

48. Alegam que todo procedimento, assim como qualquer ato administrativo, deveria ser conduzido com estrita observância aos princípios constitucionais, sob pena de nulidade, e que, ao instaurar um processo administrativo de repercussão direta aos defendentes, deveria de imediato ser garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, o que não teria ocorrido.

49. Alegam, dessa forma, que a imposição de penalidade sem a ampla defesa transbordaria o devido processo legal e seria passível de nulidade, haja vista a nítida quebra do contraditório e da ampla defesa em processo administrativo em trâmite sem qualquer notificação dos defendentes.

#### Análise

50. Conforme se verifica nos autos, os defendentes foram notificados a respeito do prosseguimento do processo, mediante o encaminhamento de ofícios de cobrança, em 2/4/2018 (peças 7-8), os quais foram entregues em 12/6/2018 (peça 11).

51. Ainda que possam não ter recebido cópia do Relatório Final, ele poderia ser obtido diretamente com órgão de auditoria ou pela internet, já que, conforme informado no parágrafo 6º dos Ofícios nº 299/2017 e 301/2017 (peças 5 e 6), recebidos em 16/6/2017 (peças 9 e 10), “... decorridos 15 dias do encerramento da atividade de controle, o correspondente relatório será publicado na internet, no site <http://sna.saude.gov.br/>, na aba ‘Consulta Auditorias’ ...”.

52. Por fim, mesmo que não tivesse ocorrido a notificação dos responsáveis na fase interna da tomada de contas especial, o que não foi o caso, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara, Relator Min. Augusto Nardes).

53. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

#### Segunda: registro de dispensação de medicamentos sem notas fiscais que comprovem a aquisição

54. Alegam que a auditoria somente chegou à conclusão de que teria havido dispensação de medicamentos em quantidade superior ao estoque disponível pois teriam desconsiderado diversas notas fiscais apresentadas, as quais, embora com códigos de barras divergentes, comprovariam que havia estoque compatível com a quantidade de medicamentos dispensados.

55. Alegam que, no início do programa, teriam encontrado muita dificuldade para aquisição dos medicamentos dispostos na lista do Programa Farmácia Popular do Brasil, já que o valor de custo do medicamento seria, muitas das vezes, superior ao valor que seria reembolsado pelo Ministério da Saúde, uma vez que os laboratórios fabricantes dos medicamentos, no início, não estariam facilitando para que as farmácias praticassem preços compatíveis com o PFPB.

56. Alegam que, acreditando no Programa, e com a finalidade de nele se manter e viabilizar as compras dos medicamentos, teriam passado a realizar compras fracionadas de diversos fabricantes idôneos que operariam com preços compatíveis para serem incluídos na lista de medicamentos fornecidos.

57. Alegam que, por falta de algum artigo que trouxesse alguma orientação nas Portarias referentes ao PFPB, jamais teriam imaginado que a contabilidade pública seria diferente da contabilidade privada, na qual o que importaria seria o valor tributado pela venda de produtos, e não o armazenamento correto em estoques classificados por EAN.

58. Alegam, por fim, que devido à má orientação do programa informatizado da empresa, teriam realizado o cadastro dos produtos pelo princípio ativo, utilizando-se de apenas um código de barras para todos os fabricantes, e que, por isso, todos os produtos de outros fabricantes teriam sido vendidos como se fossem dos fabricantes solicitados pela auditoria. Alegam que tal prática auxiliaria o trabalho de entradas e saídas sem que houvesse prejuízo na dispensação de medicamentos, tanto para os pacientes atendidos pelo PFPB como os não atendidos.

59. Alegam, dessa forma, que vislumbrar-se-ia tranquilamente que não teria havido qualquer indício de má-fé, benefício financeiro ou danos ao erário, visto que o sistema de copagamento se daria tão somente pelo princípio ativo, conforme a quantidade dispensada.

#### Análise

60. Para realizar a dispensação de um medicamento no âmbito do PFPB é necessário solicitar autorização por meio de sistema informatizado. Conforme disposto no art. 17 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente à época, a autorização de dispensação de medicamentos (ADM) será processada por meio eletrônico, em tempo real, com base no código de barras (EAN) disposto na embalagem do medicamento e/ou correlato.

61. Segundo o art. 47 da supramencionada Portaria, o processamento eletrônico da autorização de dispensação de medicamentos (ADM) é composto de três fases, nas quais o estabelecimento credenciado envia dados ao Sistema Autorizador referente à transação que, por sua vez, verifica as informações constantes em sua base de dados e retorna à verificação dos dados.

62. Conforme o art. 50, na primeira fase do processo eletrônico, o estabelecimento deverá informar, entre outros dados, a lista de medicamentos que pretende dispensar, informando, para cada um, o código de barras EAN da apresentação.

63. Na segunda fase, de acordo com o art. 51, após ter recebido a confirmação da primeira fase, o estabelecimento deve informar ao Sistema Autorizador os dados nele listados, que fazem parte do processo de autorização, e o Sistema Autorizador confirmará os medicamentos e correlatos autorizados ou uma mensagem e código de erro em casos de não autorização.

64. Por fim, conforme o art. 52, na terceira e última fase, o estabelecimento deverá confirmar o

recebimento da pré-autorização e enviar, entre outros dados, a lista de medicamentos e correlatos autorizados, informando, dentre outros, novamente o código de barras (EAN) da apresentação do medicamento. Finalizado, o estabelecimento receberá confirmação e finalização do processo de autorização da dispensação.

65. Verifica-se, dessa forma, que a Portaria GM/MS nº 971/2012 é clara ao estabelecer que a autorização para dispensação do medicamento é vinculada ao código de barras disposto na embalagem, e não ao princípio ativo, já que, em duas das três etapas da solicitação é necessário informar o código EAN do medicamento que se pretende dispensar.

66. Solicitar autorização para dispensar um determinado medicamento, informando expressamente seu código de barras e, após autorizado, dispensar medicamento com código de barras diverso, fere a lógica e a própria definição de “autorização”, sendo razoável supor que os defendentes estavam cientes de tal irregularidade, tendo a praticado com o intuito de fraudar o PFPB ou, por negligência, para facilitar o trabalho.

67. Importante salientar que tal vinculação não se trata de formalidade excessiva, uma vez que a rastreabilidade dos medicamentos é feita por meio do código de barras, sendo importante para a redução de fraudes, desvios e falsificações, assim como para o controle sanitário, já que por meio dele é possível rastrear o produto em toda sua cadeia logística, do fornecedor ao usuário.

68. A falta de comprovação da aquisição dos medicamentos informados no sistema autorizador de vendas do Ministério da Saúde, além de caracterizar irregularidade ao PFPB, não permite auferir [leia-se “aferir”], de fato, qual medicamento ou correlato foi efetivamente dispensado ao beneficiário do programa, e aumenta, sobretudo, os riscos ao paciente pela inexistência de controle de rastreabilidade do medicamento dispensado, o que contraria, inclusive, a Lei nº 11.903/2009, alterada pela Lei nº 13.410/2016, que dispõe sobre o rastreamento da produção e do consumo de medicamentos por meio de tecnologia de captura, armazenamento e transmissão eletrônica de dados.

69. Dessa forma, caso o EAN dos medicamentos dispensados não corresponda ao das notas fiscais de aquisição apresentadas, é caracterizada, nos termos do art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, prática de irregularidade, considerando-se indevido o ressarcimento recebido, devendo o estabelecimento, conforme art. 43, recolher aos cofres públicos o débito correspondente ao valor repassado.

70. Conforme voto proferido pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira no Acórdão 4282/2022 - Primeira Câmara, de sua relatoria, a não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados constitui falha de natureza grave, que impede a comprovação da compatibilidade entre o que foi adquirido dos fornecedores e o que foi dispensado, e, portanto, a regularidade dos pagamentos pleiteados e efetuados pelo ministério. Na mesma linha, o Ministro Jorge Oliveira, no voto do Acórdão 4278/2022 - Primeira Câmara, de sua relatoria, entendeu que a ausência dessa documentação não constitui mera falha formal, mas é fator essencial para a demonstração do necessário nexos entre a compra dos medicamentos pela farmácia e a respectiva venda aos clientes.

71. Ressalta-se que a participação no Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB se dá por meio de adesão, de forma que as farmácias e drogarias que pretendem participar devem atender aos critérios previstos nas Portarias que o regulamentam. A participação não constitui uma obrigatoriedade aos estabelecimentos farmacêuticos, mas sim uma manifestação de vontade, com celebração de convênio entre o estabelecimento e o Ministério da Saúde. As normas instituidoras do PFPB são de consulta pública e devem ser cumpridas pelos estabelecimentos que desejem dele participar, sendo necessário, inclusive, atestar estar cientes de todo o conteúdo e exigências



previstas na Portaria que rege o Programa, mediante apresentação de requerimento e assinatura de termo de adesão.

72. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

Terceira: registro de dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas

73. Alegam que tal constatação teria surpreendido todos os integrantes da farmácia, haja vista que estariam orientados sobre os preceitos éticos que devem reger todo tipo de comércio, sobretudo quando se trata de convênio estabelecido com o Governo Federal.

74. Alegam que tais falecidos seriam aquisições realizadas pelo procurador do asilo, o qual entregava a procuração e sua respectiva receita e, dessa forma, acreditam se tratar de falta de cuidado dele, não tendo a farmácia como saber que tais pessoas haviam falecido.

Análise

75. De acordo com o art. 28 da Portaria GM/MS nº 971/2012:

Art. 28. Fica dispensada a obrigatoriedade da presença física do paciente, titular da prescrição, laudo ou atestado médico, quando se enquadrar nas seguintes condições:

I - incapacidade nos termos dos art. 3º e 4º do Código Civil, desde que comprovado; e

II - pessoas idosas, com idade igual ou superior a 60 anos.

§ 1º A dispensação dos medicamentos e/ou correlatos, nos casos previstos nos incisos I e II do "caput", somente será realizada mediante apresentação dos seguintes documentos:

I - do paciente, titular da receita, de documento oficial com foto, o qual conste o seu número de CPF, salvo menor de idade que permite a apresentação da certidão de nascimento; e

II - do representante legal, o qual assumirá, juntamente com o estabelecimento, as responsabilidades pela efetivação da transação: CPF e RG.

§ 2º Considera-se representante legal aquele que for:

I - declarado por sentença judicial;

II - portador de instrumento público de procuração que outorgue plenos poderes ou poderes específicos para aquisição de medicamentos e/ou correlatos junto ao programa;

III - portador de instrumento particular de procuração com reconhecimento de firma, que autorize a compra de medicamentos e/ou correlatos junto ao programa; e

IV - portador de identidade civil que comprove a dependência do menor de idade, titular da receita médica.

§ 3º As farmácias e drogarias deverão providenciar 2 (duas) cópias da documentação prevista no § 1º e § 2º deste artigo no ato da compra, arquivando-as uma em meio físico e outra em meio magnético e/ou arquivo digitalizado no próprio estabelecimento, e mantê-las por 5 (cinco) anos para apresentação sempre que for solicitada.

76. Em que pese alegar que a dispensação de medicamentos e/ou correlatos em nome de pessoas falecidas se deu por meio de procuração, os defendentes não trouxeram aos autos a documentação prevista no art. 28, com a qual seria possível identificar o responsável pela compra fraudulenta.

Quarta: registro de dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento





77. Alegam que um funcionário da farmácia fazia uso de Sinvastatina de 40 mg até meados de fevereiro de 2016, mas que também compraria para seus pais em seu próprio nome, sem saber que poderia causar problemas futuros.

#### Análise

78. Conforme art. 40, IV, da Portaria GM/MS nº 971/2012, comercializar e dispensar medicamentos e/ou correlatos do PFPB em nome de terceiros caracteriza prática de irregularidade no âmbito do PFPB, considerando-se indevido o ressarcimento recebido em virtude de tal dispensação, devendo o estabelecimento, conforme art. 43, recolher aos cofres públicos o débito correspondente ao valor repassado.

79. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

#### **Culpabilidade**

80. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

81. Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé dos responsáveis, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude dos atos, haja vista terem assinado termo de adesão no qual requereram a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declararam expressamente estar cientes de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.

#### **CONCLUSÃO**

82. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drograria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73) e pelo Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

83. Por fim, inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, conforme exposto na seção “Culpabilidade”, devem suas contas ser, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

84. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drograria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73) e pelo Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drograria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73) e do Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20), e condená-los,

solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 13/03/2013         | 23,40                |
| 13/03/2013         | 31,50                |
| 15/03/2013         | 706,32               |
| 19/04/2013         | 16,80                |
| 19/04/2013         | 46,80                |
| 19/04/2013         | 422,10               |
| 29/04/2013         | 702,27               |
| 31/05/2013         | 43,80                |
| 31/05/2013         | 13,77                |
| 31/05/2013         | 665,01               |
| 31/05/2013         | 919,50               |
| 04/06/2013         | 43,20                |
| 04/06/2013         | 1.133,70             |
| 04/06/2013         | 44,40                |
| 04/06/2013         | 33,60                |
| 05/06/2013         | 13,77                |
| 05/06/2013         | 1.799,01             |
| 28/06/2013         | 1.108,80             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 147,60               |
| 28/06/2013         | 3.314,52             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 19,20                |
| 31/07/2013         | 75,30                |
| 31/07/2013         | 2.539,35             |
| 31/07/2013         | 1.130,10             |
| 02/09/2013         | 25,56                |
| 02/09/2013         | 1.266,30             |
| 02/09/2013         | 3.367,98             |
| 01/10/2013         | 2.512,62             |
| 02/10/2013         | 13,20                |
| 02/10/2013         | 812,40               |
| 12/11/2013         | 19,20                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 2.646,27             |
| 12/11/2013         | 1.033,80             |
| 06/12/2013         | 26,40                |
| 06/12/2013         | 820,20               |
| 06/12/2013         | 3.956,04             |
| 30/12/2013         | 965,40               |
| 30/12/2013         | 1.951,29             |
| 30/12/2013         | 11,70                |
| 07/02/2014         | 1.329,60             |
| 07/02/2014         | 3.555,09             |
| 31/03/2014         | 1.946,40             |
| 31/03/2014         | 3.528,36             |
| 09/04/2014         | 3.180,87             |
| 16/04/2014         | 2.841,30             |
| 13/05/2014         | 2.673,00             |
| 30/05/2014         | 2.818,80             |
| 02/06/2014         | 3.109,80             |
| 06/06/2014         | 7,02                 |
| 06/06/2014         | 3.020,49             |
| 04/07/2014         | 2.659,20             |
| 04/07/2014         | 1.951,29             |
| 31/07/2014         | 1.820,70             |
| 31/07/2014         | 48,00                |
| 01/08/2014         | 7,02                 |
| 01/08/2014         | 1.951,29             |
| 09/09/2014         | 2.505,00             |
| 09/09/2014         | 7,02                 |
| 09/09/2014         | 3.100,68             |
| 02/10/2014         | 2.547,60             |
| 03/10/2014         | 3.047,22             |
| 03/11/2014         | 13,77                |
| 03/11/2014         | 39,00                |
| 03/11/2014         | 2.677,50             |
| 03/11/2014         | 2.967,03             |
| 28/11/2014         | 39,00                |
| 28/11/2014         | 13,77                |
| 28/11/2014         | 2.484,90             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 28/11/2014         | 2.649,51             |
| 28/11/2014         | 53,46                |
| 28/11/2014         | 4,80                 |
| 14/01/2015         | 2.146,50             |
| 14/01/2015         | 2.512,62             |
| 09/02/2015         | 2.249,10             |
| 10/02/2015         | 13,77                |
| 10/02/2015         | 2.860,11             |
| 03/03/2015         | 3,90                 |
| 03/03/2015         | 13,77                |
| 03/03/2015         | 2.191,86             |
| 03/03/2015         | 2.712,60             |
| 02/04/2015         | 133,65               |
| 02/04/2015         | 1.043,70             |
| 02/04/2015         | 2,40                 |
| 02/04/2015         | 44,70                |
| 05/05/2015         | 20,45                |
| 05/05/2015         | 12,00                |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 05/05/2015         | 2.256,90             |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 12/06/2015         | 50,40                |
| 12/06/2015         | 2.620,20             |
| 12/06/2015         | 1.496,88             |
| 07/07/2015         | 13,77                |
| 07/07/2015         | 170,40               |
| 07/07/2015         | 2.904,00             |
| 07/07/2015         | 4.410,45             |
| 07/07/2015         | 2,40                 |
| 05/08/2015         | 4.704,48             |
| 05/08/2015         | 2.822,10             |
| 05/08/2015         | 47,70                |
| 05/08/2015         | 27,54                |
| 05/08/2015         | 19,20                |
| 31/08/2015         | 6.842,88             |
| 31/08/2015         | 2.628,60             |
| 31/08/2015         | 10,50                |
| 14/10/2015         | 37,50                |

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 14/10/2015         | 3.346,80             |
| 15/10/2015         | 27,23                |
| 15/10/2015         | 7.618,05             |
| 30/10/2015         | 155,10               |
| 30/10/2015         | 27,23                |
| 30/10/2015         | 8.713,98             |
| 30/10/2015         | 4.099,80             |
| 18/12/2015         | 9.702,99             |
| 18/12/2015         | 4.202,10             |
| 18/12/2015         | 13,46                |
| 18/12/2015         | 9,60                 |
| 18/12/2015         | 26,92                |
| 21/01/2016         | 3.718,20             |
| 21/01/2016         | 106,20               |
| 21/01/2016         | 27,23                |
| 21/01/2016         | 8.353,53             |
| 17/02/2016         | 4.037,10             |
| 17/02/2016         | 58,50                |
| 17/02/2016         | 13,46                |
| 17/02/2016         | 8.382,69             |
| 17/02/2016         | 53,46                |
| 09/03/2016         | 27,60                |
| 09/03/2016         | 1.956,90             |
| 09/03/2016         | 1.926,18             |
| 01/04/2016         | 5,70                 |
| 01/04/2016         | 1.924,56             |
| 01/04/2016         | 2.833,80             |

c) aplicar ao estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. (CNPJ 41.402.140/0001-73) e ao Sr. Luciano Costa dos Santos (CPF 214.096.253-20), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, 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;

d) 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;

e) enviar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde e aos



responsáveis, para ciência, e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Ceará 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.”

2. Adiante, o Parecer convergente do MP/TCU (peça 53):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em face do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016.

Motivaram a instauração da TCE a identificação das seguintes irregularidades: dispensação de medicamentos sem notas fiscais que comprovem a aquisição; dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas; dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória; não apresentação de cupons fiscais solicitados ou apresentados com irregularidades.

Regularmente citados, os responsáveis apresentaram suas defesas que foram consideradas, pela unidade técnica, inaptas a infirmar as irregularidades, culminando na proposta de peça 50 (corroborada pelos pronunciamentos de peças 51 e 52), no sentido de julgar as contas irregulares e condenar os responsáveis em débito, com aplicação de multa, com base no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica, exceto em relação às glosas motivadas por dispensação de medicamentos em nome de pessoal falecidas.

Considero plausível a defesa apresentada, ao argumentar que as compras foram feitas pelo procurador do beneficiário, o qual entregava a procuração e sua respectiva receita e, dessa forma, não teria a farmácia como saber que o beneficiário havia falecido. A meu ver, não pode ser aceita a argumentação da unidade técnica para rejeitar esse argumento, alegando que os responsáveis não apresentaram a documentação comprobatória da qualificação do procurador. Com efeito, de acordo com o § 3º do art. 28 da Portaria GM/MS nº 971/2012, que regulamentava o programa nesse aspecto, a documentação comprobatória da identificação do procurador deve ser guardada por cinco anos. Ora, os atos que motivaram a glosa dos valores datam de 05/05/2015 e 09/03/2016 (cf. doc. de peça 2), sendo que a citação dos responsáveis somente ocorreu em setembro de 2021 (cf. peças 31 e 32), quando não havia mais a obrigação de terem a guarda dessa documentação.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta contida na instrução de peça 50, exceto em relação aos débitos de R\$ 20,45 (datado de 05/05/2015) e de R\$ 27,60 (datado de 09/03/2016).”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO



Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em face do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, no período de 13/3/2013 a 1/4/2016.

2. Registro que este processo foi pautado na sessão de Primeira Câmara de 8/10/2024, ocasião em que se verificou empate na votação, razão pela qual o feito, assim como o TC 002.436/2022-1, da relatoria do e. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, está sendo submetido à deliberação do Plenário.
3. O presente feito originou-se de constatações da Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS) em auditoria realizada no ano de 2017, abrangendo o período de 13/3/2013 a 1/4/2016, tendo sido apontadas irregularidades ensejadoras de débito de R\$ 211.516,27, em valores históricos, decorrente do seguinte (peça 2, Relatório de Auditoria 17504):
  - a) registro de dispensação de medicamentos sem notas fiscais que comprovem a aquisição, contrariando o disposto nos arts. 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016 (peça 2, p. 9-21, constatações 480032, 480033, 480035 e 480039);
  - b) registro de dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas, contrariando o disposto nos arts. 21 e 23 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016 (peça 2, p. 23-24, constatação 480080);
  - c) não apresentação de cópia do cupom fiscal, vinculado e/ou receitas médicas solicitados, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016 (peça 2, p. 26-28, constatação 480094);
  - d) registro de dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016 (peça 2, p. 25-26, constatação 480081);
  - e) apresentação de cupom fiscal, vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades, contrariando o disposto no art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016 (peça 2, p. 21-23 e 28-29, constatações 480042, 480077 e 480095).
4. Já no âmbito desta Casa, após instrução preliminar (peça 26), foram promovidas as citações da Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e do seu sócio-administrador (peça 12), Sr. Luciano Costa dos Santos.
5. Em sua derradeira instrução (peças 50-52), a unidade técnica propõe rejeitar as defesas apresentadas, julgar as contas irregulares e condenar os responsáveis ao débito equivalente ao valor total objeto da citação (R\$ 211.516,27, em valores históricos), com aplicação de multa, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.
6. O *Parquet* de Contas, a seu turno, a despeito de acolher a essência da proposta instrutória, entende que as glosas motivadas por dispensação de medicamentos em nome de pessoal falecidas não devem ser efetivadas, tendo em vista (i) a plausibilidade da alegação de que as compras foram feitas pelo procurador do beneficiário – o qual entregava a procuração e sua respectiva receita e, dessa forma, não teria a farmácia como saber que o beneficiário havia falecido – e (ii) que não haveria obrigação de guarda da documentação comprobatória da identificação do procurador por mais de cinco anos após a compra (peça 53).

7. Acolho a essência da referida proposta, bem como a ressalva do MP/TCU, incorporando as respectivas análises às minhas razões de decidir, sem prejuízo e naquilo que não colidirem com as considerações que se seguem.
8. Por meio das alegações de defesa (peças 36 e 44), de igual teor, e da documentação apresentada (peças 37-38 e 45-46), os responsáveis argumentaram em síntese que:

a) quanto à ausência de notas fiscais que comprovassem a aquisição, em razão da má utilização do programa informatizado da empresa, teriam realizado o cadastro dos produtos pelo princípio ativo (utilizando-se de apenas um código de barras para todos os fabricantes), de modo que os produtos de outros fabricantes teriam sido vendidos como se fossem dos fabricantes solicitados pela auditoria, fazendo com que a auditoria desconsiderasse diversas notas fiscais apresentadas (que possuíam códigos de barras divergentes, mas comprovariam estoque compatível com a quantidade de medicamentos dispensados);

b) um funcionário da farmácia fazia uso de Sinvastatina de 40 mg até meados de fevereiro de 2016, e que também compraria para seus pais em seu próprio nome, sem saber que poderia causar problemas futuros; e

c) os casos de dispensação em nome de pessoas falecidas decorreram de aquisições realizadas pelo procurador do asilo, o qual entregava a procuração e sua respectiva receita e, dessa forma, acreditam se tratar de falta de cuidado dele, não tendo a farmácia como saber que tais pessoas haviam falecido.

9. Os elementos trazidos aos autos, devidamente examinados pela unidade instrutiva (peça 50, p. 9-13), não lograram êxito em afastar integralmente as irregularidades ou a correspondente responsabilidade.
10. Em relação ao item ‘a’ supra, observa-se que a regulamentação estabelecida pela Portaria GM/MS 971/2012, vigente à época – especialmente seus artigos 17, 50, 51 e 52 –, deixa claro que a autorização para dispensação do medicamento é **vinculada ao código de barras disposto na embalagem**, não ao princípio ativo, tendo em vista a necessidade de se informar o código EAN do medicamento que se pretende dispensar em duas das três etapas da solicitação. O princípio ativo é relacionado no Anexo da Portaria para definição do valor de referência do medicamento, embora “a Autorização de Dispensação de Medicamentos e Correlatos (ADM) será processada por meio eletrônico, em tempo real, **com base no código de barras EAN (..)**”, consoante prevê seu artigo 17.
11. Assim sendo, ainda que, *ad argumentandum tantum*, se admitisse a alegação de falha na utilização do sistema próprio da Farmácia e se afastasse a caracterização da fraude ao PFPB, remanesceria a atuação culposa da farmácia que, ciente da regulamentação aplicável, optou pelo uso do princípio ativo, de maneira negligente, o que igualmente não afasta sua responsabilidade pelo débito apurado.
12. Além disso, não se trata de mera formalidade da política pública, tendo em vista que a rastreabilidade dos medicamentos se opera justamente por meio do código de barras, constituindo-se importante mecanismo para redução de fraudes, desvios e falsificações, assim como para o controle sanitário, vez que por meio dele é possível rastrear o produto em toda sua cadeia logística, do fornecedor ao usuário.
13. No que se refere ao item ‘b’ supra, relacionado à dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória (débito de R\$ 167,82), com as vênias de estilo,

entendo que tal parcela não deve compor o débito apurado, considerando-se sua baixa materialidade e a verossimilhança da justificativa. Assim, deixo de carrear para a minuta de acórdão os correspondentes valores (R\$ 53,46+R\$ 53,46+R\$ 4,80+R\$11,70+ R\$ 44,40).

14. No tocante ao item ‘c’ supra, com vênias à unidade instrutiva, acolho a proposta ministerial pelo afastamento do respectivo débito, totalizando R\$ 48,05, em valores históricos (peça 2, p. 24, constatação 480080).
15. A par de o MP/TCU salientar a ausência de obrigatoriedade de guarda da documentação de identificação do mencionado procurador do asilo por mais de cinco anos após a compra (3º do art. 28 da Portaria GM/MS 971/2012), uma vez que foram realizadas em de 5/5/2015 e 9/3/2016 e as citações foram efetivadas somente em setembro de 2021, é forçoso ponderar que a Farmácia teve ciência da impugnação no ano de 2017, durante a auditoria (peça 2, p. 24), não havendo notícias da existência da documentação àquela época. Inobstante, prevalece a plausibilidade da alegação, o baixo vulto envolvido e a reduzida quantidade de transações.
16. De mais a mais, acresço ao exame instrutório que a responsabilidade perante esta Corte independe da existência de má-fé por parte dos responsáveis, sendo lastreada na existência de culpa. Além disso, ao contrário do suscitado nas alegações de defesa, no presente feito não se está a examinar a ocorrência de improbidade administrativa, tão-somente a responsabilidade perante o Controle Externo decorrente da ocorrência de prejuízo causado aos cofres federais.
17. No que se refere à proposta de aplicação da multa do artigo 57 ao sócio-administrador da farmácia, no caso o Sr. Luciano Costa dos Santos, reconheço a existência de julgados recentes e divergentes, inclusive do Plenário desta Casa, referentes especificamente ao PFPB, a exemplo dos Acórdãos 954/2024-Plenário (Ministro Jhonatan de Jesus), que defende o afastamento da multa à pessoa física (mantendo-se a multa à pessoa jurídica), e 1.831/2024-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues), que sustenta a aplicação da referida sanção também ao sócio-administrador da farmácia.
18. Nesse último julgado, o relator traz as seguintes considerações para defender a aplicação da multa:

“A jurisprudência tradicional desta Corte é no sentido de que a responsabilização pessoal do administrador de pessoa jurídica participante do PFPB decorre da natureza convenial da relação jurídica estabelecida com o poder público (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, relator E. Ministro Vital do Rêgo).

Ao assumir voluntariamente o encargo da gestão de recursos do PFPB, o particular fica obrigado a prestar contas, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e sujeito à eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos (art. 71, inciso II, da CF).

Essa responsabilização é de natureza subjetiva, segue a regra geral da responsabilidade civil e demanda a presença de três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Considerando a responsabilidade subjetiva dos administradores de recursos públicos, o responsável somente pode ser condenado ao ressarcimento de um débito porque praticou ato ilícito na gestão de recursos públicos e em razão de sua conduta, culposa ou dolosa, ter contribuído para causar esse dano.

Essa, a meu ver, é a situação contida nestes autos. O administrador, que se submete ao dever de prestar contas, está sendo condenado em débito justamente por não lograr comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos atinentes ao PFPB. Praticou, dolosa ou culposamente, **ato ilícito**, ao

permitir a prática de registrar um medicamento e dispensar outro, violando as regras do programa e permitindo que o Ministério da Saúde pague por um medicamento de referência, com determinado valor, mas receba remédio similar, de custo menor.

Assim, a despeito de casos excepcionais, deve prevalecer a regra geral de que a multa do art. 57 da Lei 8.433/1922 está atrelada à imputação do débito, por força de sua redação: "Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário."

A existência do débito é condição necessária e suficiente para a aplicação da multa, de sorte que o afastamento da sanção só se justifica quando houver circunstância específica que assim o justifique, a exemplo da comprovação da absoluta boa-fé do responsável. Se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, **parte-se de pressuposto lógico de que sua conduta deu causa ou concorreu para o débito**. E é precisamente essa conduta que a multa visa a sancionar".

19. A despeito dos argumentos acima, após avaliar a divergência jurisprudencial acompanho a tese esposada no Acórdão 954/2024-Plenário, posteriormente adotada no Acórdão 3.796/2024-1ª Câmara (Ministro Benjamin Zymler), no sentido de que:

"27. Apesar do caráter convenial atribuído às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo PFPB, não há propriamente gestão de recursos públicos por parte do particular (estabelecimento integrante da rede privada). O programa, na modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', opera por meio de relação jurídica em que as farmácias são reembolsadas pelo Ministério da Saúde com base em preços pré-definidos para os fármacos. Os pagamentos são feitos após a dispensação dos medicamentos, com base nos valores acordados, sem que as farmácias precisem gerir recursos públicos diretamente.

28. Essa peculiaridade, contudo, não afasta a aplicação da jurisprudência do TCU em relação à responsabilidade dos sócios para fins de ressarcimento no caso de dano ao erário, conforme disposto no Acórdão 4476/2019-TCU-Segunda Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer. A responsabilização solidária, como visto, decorre de regras próprias do programa, às quais os interessados aderem voluntariamente, em especial a natureza convenial estabelecida pela norma, o que atrai a aplicação por analogia da Súmula-TCU 286.

29. Portanto, quanto ao débito, a solidariedade está plenamente justificada.

30. A outro turno, no caso da multa, não há que se falar em solidariedade, por se tratar de sanção, sobre a qual incide o princípio da individualização da pena, que visa a garantir que seja a punição proporcional e adequada às ações individuais de cada envolvido.

31. A aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU tem caráter personalíssimo (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, e 2.705/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer) e relaciona-se diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não sendo automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa. Portanto, mesmo que as sócias-administradoras sejam responsabilizadas solidariamente por débitos da empresa, isso não implica sua sujeição automática a sanções.

(...)

33. Da matriz de responsabilização acostada aos autos (peça 94, p. 24-26), extrai-se que as condutas atribuídas às sócias-administradoras são as mesmas imputadas à empresa S.O.S. Farma Ltda, relacionadas aos mesmos atos. A dispensação de medicamentos sem as respectivas notas fiscais ou para pessoas falecidas e a não apresentação de cupom fiscal, entre outras irregularidades, estão corretamente atribuídas à empresa e justificam a sua condenação em débito, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

34. No presente caso, contudo, não vislumbro elementos aptos a estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades e as condutas próprias das sócias-administradoras. As irregularidades podem ter sido ocasionadas, por exemplo, pela atuação indevida de seus prepostos ou por falhas em processos organizacionais, não lhes sendo cabível a aplicação de sanção apenas por sua posição administrativa ou gerencial e sem a devida demonstração do nexo de causalidade e demais elementos necessários à sua responsabilização individualizada. Isso não as exime, entretanto, da responsabilidade solidária pelo dano aos cofres públicos, pelas razões já expostas".

20. No presente caso há que se reconhecer a inexistência, nos autos, de elemento probatório, ou mesmo indicativo, da conduta do Sr. Luciano Costa dos Santos que mereça especial reprovação, na condição de sócio-administrador. A propósito, a descrição da conduta deste responsável para fins de citação e constante da matriz de responsabilização (peça 26) é uma transcrição daquela atribuída à pessoa jurídica.
21. Por entender que a mera condição de sócio-administrador – quando desacompanhada de elemento indiciário ou comprobatória da correspondente conduta – não deve ter o condão de atrair a aplicação da multa legal, deixo de acolher a proposta de aplicação da multa individualizada ao Sr. Luciano Costa dos Santos, embora mantenha sua responsabilidade solidária pelo débito apurado, na linha adotada nos precedentes em questão.
22. Por fim, registro a inoccorrência da prescrição (Resolução TCU 344/2022), consoante conclui a unidade instrutiva (peça 50, p. 4-5), sem prejuízo de adotar como marco inicial da contagem a data de conclusão da auditoria do AudSUS em **9/8/2017** (peça 2, p. 1), na forma do inciso IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, bem como reconhecer a ocorrência de diversos marcos interruptivos da contagem prescricional, a exemplo da emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial 372/2020, em 31/7/2020 (peça 18), e das citações realizadas no âmbito do TCU em 22/9/2021 (peça 33) e em 5/10/2021 (peça 36). Assim sendo, não houve o transcurso de mais de cinco anos entre tais marcos, não havendo que se falar em prescrição. Tampouco houve a paralisação do processo por mais de três anos, não ocorrendo a prescrição intercorrente.
23. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de outubro de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em razão de irregular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

Com base na legislação em vigor, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União equipara a filiação ao Programa Farmácia Popular do Brasil à assinatura de convênio. Considera que se aplicam as regras dos convênios a sócio-administrador de estabelecimento comercial, filiado ao Programa Farmácia Popular. Neste sentido, pode condenar em débito e aplicar multas não somente a gestores de estados e municípios convenentes, mas também a dirigentes de entidades públicas e privadas, que não comprovarem a regular aplicação de recursos federais, recebidos por força de convênios.

Portanto, os sócios-administradores de farmácias, participantes do Programa Farmácia Popular, gerem recursos públicos e são responsáveis, nos exatos termos dos demais gestores públicos.

Considerasse esta Corte que a inexistência de expressa previsão de aplicação de multa ao sócio-administrador, nas normas do Programa Farmácia Popular, constituiria óbice à aplicação da sanção pelo Tribunal, estaria igualmente impedido de condená-lo, solidariamente, em débito, já que as normas do Programa igualmente assim não o preveem.

Quanto ao argumento de que as irregularidades possam ter sido ocasionadas por prepostos, ou por falhas em processos organizacionais da empresa, destaco que os sócios-administradores dos estabelecimentos comerciais voluntariamente assinam termo, no qual declaram, expressamente, ter plena ciência de todas as exigências e dispõem de pessoal treinado para atuar no Programa.

Além disso, para fins de aplicação de multa ao sócio-administrador, é irrelevante o fato de a dispensação dos medicamentos ocorrer antes da transferência dos recursos públicos do programa ao estabelecimento comercial.

Ao regulamentar a Lei 10.858/2004, o Decreto 5.090/2004, instituiu o Programa Farmácia Popular do Brasil e, logo em seu art. 1º, § 1º, expressamente fixou a natureza convenial da relação jurídica estabelecida entre as farmácias populares e o Poder Público.

Há alusão à natureza convenial do PFPB, também, na Portaria 184/2011 (art. 2º, inciso II), na Portaria GM/MS 971/2012 (arts. 2º, inciso II, 5º e 15), na Portaria GM/MS 111/2016 (arts. 2º, inciso II, 5º, 14 e 62, § 1º) e na Portaria de Consolidação 5/2017, do Ministério da Saúde (art. 2º, inciso II, do Anexo LXXVII).

Corroborando a natureza convenial da relação jurídica entre as farmácias populares e o Poder Público, os arts. 22, 23, § 2º, 29, §§ 2º e 3º, e 43 da Portaria GM/MS 971/2012, vigente à época dos fatos apurados nestes autos, exigem a manutenção de notas fiscais de compra e venda dos medicamentos e dos comprovantes da dispensação, pelo prazo de 5 anos, para apresentação sempre que necessário, e a compensação/restituição dos valores pagos, na hipótese de estorno de pagamentos efetuados.

É dever do Estado de garantir os meios indispensáveis à prevenção, à promoção e à recuperação da saúde (artigos 6º e 196, da Constituição Federal de 1988). Com o deferimento de seu ingresso no PFPB, é atribuída ao estabelecimento comercial a tarefa de dispensar à população medicamentos subsidiados pela União, em colaboração direta com o Poder Público, na execução de política pública, nos exatos termos do programa.

Nesse sentido, os estabelecimentos comerciais que voluntariamente aderem ao PFPB passam a exercer o múnus de executar serviço de interesse de geral da sociedade, em troca do recebimento de recursos públicos e da pertinente remuneração pelos serviços prestados.

Por exercer função pública e utilizar recursos do Erário, o sócio-administrador assume a função de gestor de recursos públicos e, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, à sua eventual **responsabilização, e não apenas ressarcimento**, na hipótese de mau uso dos recursos, pouco importando o momento em que esses valores são recebidos.

Ressalto que a condenação em débito de administradores de recursos públicos é de natureza subjetiva, segue a regra geral da responsabilidade civil e requer a presença simultânea de três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

No caso concreto, o responsável submeteu-se voluntariamente ao programa que lhe atribuía o dever legal de prestar contas, está sendo condenado por praticar, dolosa ou culposamente, ato ilícito, que resultou no pagamento, pelo Ministério da Saúde, por medicamentos dispensados em



violação às regras do programa. Houve prejuízo ao Erário. O responsável deve ser responsabilizado pessoalmente pela sua conduta, na forma disposta na legislação.

Por sua vez, o art. 19, c/c os art. 5º, inciso VII, e 8º, *caput* e § 2º, da Lei 8.443/1992 estabelecem que, ante a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio, o Tribunal condenará em débito o responsável. E, de acordo com o art. 57 da Lei 8.433/1992, “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”.

Tal significa que a existência do débito é condição necessária e, salvo situações excepcionais, também suficiente, para a aplicação da multa. O afastamento da sanção só se justifica na hipótese de circunstâncias específicas que comprovem a absoluta boa-fé do responsável.

Em outros termos, se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se do pressuposto lógico de que praticou, dolosa ou culposamente, ato ilícito que deu causa ou concorreu para o débito. E a *ratio legis* da imposição da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 é, precisamente, sancionar o autor dessa conduta.

Por essas razões, entendo que este Tribunal deve manter a sua jurisprudência no sentido da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e pelo Sr. Luciano Costa dos Santos;

9.2. julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e do Sr. Luciano Costa dos Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 13/03/2013         | 23,40                |
| 13/03/2013         | 31,50                |
| 15/03/2013         | 706,32               |
| 19/04/2013         | 16,80                |
| 19/04/2013         | 46,80                |
| 19/04/2013         | 422,10               |
| 29/04/2013         | 702,27               |
| 31/05/2013         | 43,80                |
| 31/05/2013         | 13,77                |
| 31/05/2013         | 665,01               |

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 31/05/2013         | 919,50               |
| 04/06/2013         | 43,20                |
| 04/06/2013         | 1.133,70             |
| 04/06/2013         | 33,60                |
| 05/06/2013         | 13,77                |
| 05/06/2013         | 1.799,01             |
| 28/06/2013         | 1.108,80             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 147,60               |
| 28/06/2013         | 3.314,52             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 19,20                |
| 31/07/2013         | 75,30                |
| 31/07/2013         | 2.539,35             |
| 31/07/2013         | 1.130,10             |
| 02/09/2013         | 25,56                |
| 02/09/2013         | 1.266,30             |
| 02/09/2013         | 3.367,98             |
| 01/10/2013         | 2.512,62             |
| 02/10/2013         | 13,20                |
| 02/10/2013         | 812,40               |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 2.646,27             |
| 12/11/2013         | 1.033,80             |
| 06/12/2013         | 26,40                |
| 06/12/2013         | 820,20               |
| 06/12/2013         | 3.956,04             |
| 30/12/2013         | 965,40               |
| 30/12/2013         | 1.951,29             |
| 07/02/2014         | 1.329,60             |
| 07/02/2014         | 3.555,09             |
| 31/03/2014         | 1.946,40             |
| 31/03/2014         | 3.528,36             |
| 09/04/2014         | 3.180,87             |
| 16/04/2014         | 2.841,30             |
| 13/05/2014         | 2.673,00             |
| 30/05/2014         | 2.818,80             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 02/06/2014         | 3.109,80             |
| 06/06/2014         | 7,02                 |
| 06/06/2014         | 3.020,49             |
| 04/07/2014         | 2.659,20             |
| 04/07/2014         | 1.951,29             |
| 31/07/2014         | 1.820,70             |
| 31/07/2014         | 48,00                |
| 01/08/2014         | 7,02                 |
| 01/08/2014         | 1.951,29             |
| 09/09/2014         | 2.505,00             |
| 09/09/2014         | 7,02                 |
| 09/09/2014         | 3.100,68             |
| 02/10/2014         | 2.547,60             |
| 03/10/2014         | 3.047,22             |
| 03/11/2014         | 13,77                |
| 03/11/2014         | 39,00                |
| 03/11/2014         | 2.677,50             |
| 03/11/2014         | 2.967,03             |
| 28/11/2014         | 39,00                |
| 28/11/2014         | 13,77                |
| 28/11/2014         | 2.484,90             |
| 28/11/2014         | 2.649,51             |
| 14/01/2015         | 2.146,50             |
| 14/01/2015         | 2.512,62             |
| 09/02/2015         | 2.249,10             |
| 10/02/2015         | 13,77                |
| 10/02/2015         | 2.860,11             |
| 03/03/2015         | 3,90                 |
| 03/03/2015         | 13,77                |
| 03/03/2015         | 2.191,86             |
| 03/03/2015         | 2.712,60             |
| 02/04/2015         | 133,65               |
| 02/04/2015         | 1.043,70             |
| 02/04/2015         | 2,40                 |
| 02/04/2015         | 44,70                |
| 05/05/2015         | 12,00                |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 05/05/2015         | 2.256,90             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 12/06/2015         | 50,40                |
| 12/06/2015         | 2.620,20             |
| 12/06/2015         | 1.496,88             |
| 07/07/2015         | 13,77                |
| 07/07/2015         | 170,40               |
| 07/07/2015         | 2.904,00             |
| 07/07/2015         | 4.410,45             |
| 07/07/2015         | 2,40                 |
| 05/08/2015         | 4.704,48             |
| 05/08/2015         | 2.822,10             |
| 05/08/2015         | 47,70                |
| 05/08/2015         | 27,54                |
| 05/08/2015         | 19,20                |
| 31/08/2015         | 6.842,88             |
| 31/08/2015         | 2.628,60             |
| 31/08/2015         | 10,50                |
| 14/10/2015         | 37,50                |
| 14/10/2015         | 3.346,80             |
| 15/10/2015         | 27,23                |
| 15/10/2015         | 7.618,05             |
| 30/10/2015         | 155,10               |
| 30/10/2015         | 27,23                |
| 30/10/2015         | 8.713,98             |
| 30/10/2015         | 4.099,80             |
| 18/12/2015         | 9.702,99             |
| 18/12/2015         | 4.202,10             |
| 18/12/2015         | 13,46                |
| 18/12/2015         | 9,60                 |
| 18/12/2015         | 26,92                |
| 21/01/2016         | 3.718,20             |
| 21/01/2016         | 106,20               |
| 21/01/2016         | 27,23                |
| 21/01/2016         | 8.353,53             |
| 17/02/2016         | 4.037,10             |
| 17/02/2016         | 58,50                |
| 17/02/2016         | 13,46                |
| 17/02/2016         | 8.382,69             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 09/03/2016         | 1.956,90             |
| 09/03/2016         | 1.926,18             |
| 01/04/2016         | 5,70                 |
| 01/04/2016         | 1.924,56             |
| 01/04/2016         | 2.833,80             |

9.3. aplicar ao estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e à Drogaria Central Ltda. e ao Sr. Luciano Costa dos Santos, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 20.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. 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; e

9.5. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro

### DECLARAÇÃO DE VOTO

No que se refere à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a sócio-administrador de farmácia no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), na modalidade “Aqui tem Farmácia Popular”, existem julgados recentes e divergentes, a exemplo do Acórdão 954/2024-Plenário, por mim relatado, mediante o que se defende o afastamento da sanção à pessoa física (mantendo-a à pessoa jurídica), e do Acórdão 1.831/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que sustenta a aplicação da referida penalidade ao sócio-administrador e à pessoa jurídica correspondente.

2. Nesse último julgado, o Ministro Walton trouxe fundamentos relevantes para defender a aplicação da multa também à pessoa física, entre os quais destaco:

a) a natureza convenial da relação jurídica estabelecida com o poder público (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo);

b) o fato de que, ao assumir voluntariamente o encargo da gestão de recursos do PFPB, o particular fica obrigado a prestar contas e sujeito a eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos;

c) a regra de que a multa do art. 57 da Lei 8.433/1922 está atrelada à imputação do débito, de forma que a existência deste é condição necessária e suficiente para aplicá-la.

3. A despeito dos argumentos acima, mantenho o meu posicionamento externado no voto condutor do Acórdão 954/2024-Plenário, que posteriormente foi adotado em outros julgados da Primeira Câmara, a exemplo do Acórdão 3.796/2024, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que:

“27. Apesar do caráter convenial atribuído às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo PFPB, não há propriamente gestão de recursos públicos por parte do particular (estabelecimento integrante da rede privada). O programa, na modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular, opera por meio de relação jurídica em que as farmácias são reembolsadas pelo Ministério da Saúde com base em preços pré-definidos para os fármacos. Os pagamentos são feitos após a dispensação dos medicamentos, com base nos valores acordados, sem que as farmácias precisem gerir recursos públicos diretamente.

28. Essa peculiaridade, contudo, não afasta a aplicação da jurisprudência do TCU em relação à responsabilidade dos sócios para fins de ressarcimento no caso de dano ao erário, conforme disposto no Acórdão 4476/2019-TCU-Segunda Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer. A responsabilização solidária, como visto, decorre de regras próprias do programa, às quais os interessados aderem voluntariamente, em especial a natureza convenial estabelecida pela norma, o que atrai a aplicação por analogia da Súmula-TCU 286.

29. Portanto, quanto ao débito, a solidariedade está plenamente justificada.

30. A outro turno, no caso da multa, não há que se falar em solidariedade, por se tratar de sanção, sobre a qual incide o princípio da individualização da pena, que visa a garantir que seja a punição proporcional e adequada às ações individuais de cada envolvido.

31. A aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU tem caráter personalíssimo (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, e 2.705/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer) e relaciona-se diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não sendo automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa. Portanto, mesmo que as sócias-administradoras sejam responsabilizadas solidariamente por débitos da empresa, isso não implica sua sujeição automática a sanções.

(...)

33. Da matriz de responsabilização acostada aos autos (peça 94, p. 24-26), extrai-se que as condutas atribuídas às sócias-administradoras são as mesmas imputadas à empresa S.O.S. Farma Ltda, relacionadas aos mesmos atos. A dispensação de medicamentos sem as respectivas notas fiscais ou para pessoas falecidas e a não apresentação de cupom fiscal, entre outras irregularidades, estão corretamente atribuídas à empresa e justificam a sua condenação em débito, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

34. No presente caso, contudo, não vislumbro elementos aptos a estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades e as condutas próprias das sócias-administradoras. As irregularidades podem ter sido ocasionadas, por exemplo, pela atuação indevida de seus prepostos ou por falhas em processos organizacionais, não lhes sendo cabível a aplicação de sanção apenas por sua posição administrativa ou gerencial e sem a devida demonstração do nexo de causalidade e demais elementos necessários à sua responsabilização individualizada. Isso não as exime, entretanto, da responsabilidade solidária pelo dano aos cofres públicos, pelas razões já expostas”.

## II

4. Por ocasião do julgamento deste processo na Primeira Câmara, apresentei os seguintes fundamentos complementares aos que já havia exposto no voto condutor do Acórdão 954/2024-Plenário:



“Reforço que a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 tem natureza inequívoca de sanção; logo, como toda sanção, não pode decorrer automática e inexoravelmente da mera condenação em débito.

No campo sancionatório, a Constituição Federal exige a individualização das punições (art. 5º, XLVI). E, no procedimento de individualização da sanção, a diretriz maior é a estabelecida no art. 59 do Código Penal (aplicado por extensão aos demais ramos do direito sancionador) no sentido de que:

‘o juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: I - as penas aplicáveis dentre as cominadas.’

Por conseguinte, toda sanção deve ser justificada em concreto; a necessidade de uma sanção deve ser avaliada de forma individualizada, buscando sempre a aplicação da medida mais justa e adequada ao caso concreto.

Na Lei 8.443/1992 o legislador estabeleceu o primeiro nível de individualização, delimitando o máximo de sanção a ser aplicada (até 100% do valor do débito). Mas é igualmente necessária a individualização judicial, ou pelo aplicador da norma: cabe ao julgador avaliar se, no caso concreto, a aplicação da sanção se justifica, se é necessária e, nesse caso, em que medida é suficiente para reprovação do ilícito.

Se, no caso concreto, não se identificar, nos autos, a existência de elemento probatório ou mesmo indicativo de conduta do sócio-administrador que mereça especial reprovação, a multa deve se limitar à pessoa jurídica faltosa, que não se confunde com a pessoa de seus sócios. A solidariedade existe quanto ao dever de ressarcir o prejuízo, não quanto à identidade de condutas que o provocaram.

Como externei no voto que proferi no Acórdão 954/2024-Plenário, a sanção prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU tem caráter personalíssimo e se relaciona diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não sendo automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa.”

5. Considerando o empate ocorrido no julgamento da matéria naquele colegiado, com a consequente transferência do julgamento a este (art. 139 do RITCU), entendo que se justificam algumas considerações adicionais, que passo a apresentar.

### III

6. O Programa Farmácia Popular do Brasil tem o objetivo de ampliar o acesso da população a medicamentos considerados essenciais, proporcionando alternativas de aquisição a preços inferiores aos praticados no mercado em geral. Esse fim é perseguido mediante duas modalidades principais de operacionalização do programa: “Rede Própria” e “Aqui Tem Farmácia Popular”.
7. A primeira é operada tanto diretamente por estados, municípios e pelo Distrito Federal, mediante transferências do Fundo Nacional de Saúde ao fundo local (transferências fundo a fundo), quanto por meio de convênios com outros órgãos, entidades e instituições públicas, bem como com entidades privadas sem fins lucrativos (mantenedoras de estabelecimentos assistenciais de saúde ou de ensino superior de farmácia), conforme previsão do parágrafo único do art. 2º do Decreto 5.090/2004.
8. Os convênios são celebrados com a participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na forma regulamentada no Manual Básico do Programa, aprovado pela Portaria GM/MS 2.587, de 6/12/2004. Nesse caso, há repasse de recursos financeiros, ou mesmo de bens (medicamentos entregues em consignação),

mediante a celebração de convênios propriamente ditos, impondo-se o dever de prestar contas dos valores e bens públicos recebidos e geridos pelo conveniente.

9. Além do apoio financeiro da etapa de implantação do programa, essa modalidade também prevê a entrega periódica ao conveniente de medicamentos em consignação, que serão vendidos a preços subsidiados (ressarcimento de custos), devendo o valor do ressarcimento (deduzidas as despesas operacionais) ser depositado na conta única indicada pela Fiocruz, que fará a reposição do estoque para nova rodada de dispensação aos usuários, e assim sucessivamente.
10. O relevante a observar é que, nesse caso, há formalização de convênio, com gestão de bens e recursos públicos pelo conveniente e com o consequente dever de prestar contas. Aplica-se, assim, sem nenhuma ressalva, a tradicional jurisprudência desta Corte de Contas, no sentido de incidência de multa ao responsável condenado em débito como corolário de sua condição de gestor de bens e recursos públicos.
11. Mas não é essa a hipótese em discussão nestes autos, que trata da segunda modalidade do Programa Farmácia Popular do Brasil: “Aqui Tem Farmácia Popular”.
12. Ela é desenvolvida mediante parceria com entes privados (farmácias e drogarias), que aderem ao programa por meio de credenciamento; a parceria se dá por meio de mecanismos que não envolvem diretamente a gestão de recursos ou de bens públicos.
13. Com efeito, nessa modalidade, o governo federal não administra estoques nem realiza a dispensação direta dos medicamentos. As farmácias e drogarias credenciadas gerem seus próprios estoques e vendem os medicamentos aos usuários por preços subsidiados total ou parcialmente pelo programa, observando as condições estabelecidas (como, por exemplo, a necessidade de apresentação de receita médica válida, de documento de identificação do comprador etc.). O que há, portanto, é um regime de equalização de preços de venda, em que parte do preço é pago pelo usuário no ato da compra e outra parte (ou a totalidade, nos casos de fornecimento gratuito) será depositada pelo Poder Público, em momento posterior.
14. Uma das grandes vantagens desse modelo é a capilaridade alcançada. Ao utilizar a infraestrutura já existente da rede privada de farmácias, o programa consegue uma ampla cobertura geográfica, chegando a locais onde seria difícil ou inviável instalar uma unidade própria de Farmácia Popular.
15. Além disso, essa abordagem promove a eficiência na utilização dos recursos públicos. O Poder Público não precisa arcar com custos de instalação e manutenção de unidades próprias, nem com contratação de pessoal para operá-las (tal como ocorre na modalidade “rede própria”); os custos administrativos são reduzidos, pois a gestão cotidiana fica a cargo dos estabelecimentos privados credenciados, com seus próprios recursos.
16. Embora não haja gestão direta de recursos públicos na operação cotidiana, o Ministério da Saúde mantém rigorosos mecanismos de controle e auditoria. Sistemas informatizados permitem o monitoramento em tempo real das vendas realizadas, e há verificações periódicas para garantir a conformidade com as regras do programa.

17. Toda desconformidade apurada dá origem a glosas, impedindo que a farmácia credenciada receba o reembolso pela venda (caso este ainda não tenha sido depositado) ou impondo ao estabelecimento o dever de restituir o valor recebido se a irregularidade for percebida apenas posteriormente ao reembolso.
18. Os bens vendidos (medicamentos dispensados), no entanto, já eram do patrimônio do particular. Na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, não há a entrega de bens públicos (medicamentos) ou a antecipação de recursos para serem geridos pelo particular, nem há o dever de prestar contas. O que há é a prévia venda, pelo particular, de produto de seu estoque, para posterior reembolso (parcial ou total) do preço de venda pelo programa, com contínua fiscalização, pelo Poder Público, da conformidade das operações realizadas.
19. Há, portanto, diferenças sensíveis entre as modalidades do programa. Na “Rede Própria”, há recursos transferidos antecipadamente, que devem ser mantidos em conta específica, assim como há a entrega de bens públicos (medicamentos) para serem vendidos pelo conveniente, com o posterior depósito, na conta única, do valor devido ao órgão concedente nesse modal, o programa exige prestação de contas regular, e o conveniente assume, à toda evidência, o papel de gestor de bens e valores públicos.
20. Essas características não estão presentes com a mesma nitidez na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, em que o Governo Federal utiliza estoques e os serviços da própria rede privada de farmácias e drogarias credenciadas, efetuando o posterior reembolso de vendas já realizadas, mediante rigorosos mecanismos de controle e auditoria, mas sem que se possa falar em gestão de recursos públicos ou em prestação de contas em sentido tradicional.
21. A distinção de tratamento que propus no Acórdão 954/2024-Plenário para essa segunda modalidade – que é também encampada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti no minucioso voto ora apresentado – leva em conta a natureza das coisas; não é razoável que situações tão diversas se submetam a um mesmo tratamento.
22. A propósito, destaco a ocorrência de situação que também mereceu tratamento diferenciado por este Tribunal, em voto conduzido pelo Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 9.027/2024-Primeira Câmara, relativamente a repasses do CNPq destinados ao custeio de bolsas de pós-graduação e a projetos de pesquisa. Embora a situação seja diversa da que está em debate nestes autos, é importante destacar que o critério para o afastamento necessário da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 foi o mesmo que agora proponho, qual seja: saber se há, ou não, efetiva gestão de recursos públicos pelo beneficiário, ou se, do contrário, a parceria se estabelece sobre outras bases. Destaco o seguinte excerto do voto de Sua Excelência, em que esse fator de *discrímen* foi utilizado:  
  
“15. Registra-se que o Tribunal vem consolidando entendimento de que deve ser apenado com multa o responsável inadimplente na prestação de contas de recursos destinados a apoio financeiro de projeto de pesquisa (vide Acórdão 67/2015-TCU-Segunda Câmara, 771/2012-1ª Câmara, 4.052/2011-2ª Câmara, 1.761/2011-1ª Câmara e 961/2011-1ª Câmara). Nesses casos, entende-se que o pesquisador assume a condição de gestor dos recursos públicos federais pactuados e, nessa qualidade, chama para si o ônus de comprovar a sua aplicação, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Nessas condições,

a omissão no dever de prestar contas implicará o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa.

16. Contudo, essa não deve ser a jurisprudência aplicada ao caso concreto.

17. Os presentes autos tratam de tomada de contas especial instaurada em razão de descumprimento de compromisso assumido junto ao CNPq em função de concessão de bolsa de doutorado e não do dever de prestar contas de recursos destinados a financiamento de projeto de pesquisa.

18. Nessas hipóteses, a jurisprudência é no sentido de não se apenar com multa o responsável inadimplente em relação a valores recebidos por meio de bolsa de estudo (ex vi dos Acórdão 536/2018-TCU-Primeira Câmara, 1.881/2016-Plenário, 6.733/2015-1ª Câmara, 1.283/2015-2ª Câmara, 3.662/2012-2ª Câmara, 630/2012-1ª Câmara, 5.327/2011-1ª Câmara, 714/2010-1ª Câmara e 1.440/2007-2ª Câmara, entre outros). Dessa forma, entendo que deve ser adotado, nestes autos, o mesmo tratamento”.

23. Como dito, a situação discutida nestes autos é diversa, mas o precedente transcrito evidencia que: 1) o dever de indenizar o dano causado não necessariamente precisa ser cumulado com a aplicação de penalidades; 2) a efetiva gestão de recursos públicos pelo beneficiário é fator de discrímen relevante a ser considerado no juízo sobre o cabimento da sanção.

24. No caso em exame, ademais, minha proposta não é de afastamento da penalidade, mas de sua incidência apenas à pessoa jurídica que firmou o compromisso com o Poder Público, que, não raro, dispõe de uma rede de estabelecimentos, com a realização de operações simultâneas— não sendo crível a possibilidade de acompanhamento operacional das vendas diretamente pelo sócio-administrador.

25. Em suma, no Programa Farmácia Popular do Brasil, na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, entendo que o sócio-administrador da farmácia credenciada responde solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, mas a aplicação de sanção à sua pessoa (que não se confunde com a da sociedade) não deve ocorrer com base apenas em sua posição gerencial, ou seja, sem a comprovação de conduta própria que mereça especial reprovação. Tal fato violaria o princípio da individualização da pena, que visa a garantir seja a punição proporcional e adequada às condutas de cada envolvido.

#### IV

26. No presente caso, não há elementos que denotem conduta do sócio-administrador que mereça especial reprovação. Assim, tal como o eminente relator, entendo não se justificar a aplicação de multa à pessoa física, embora deva ser mantida sua responsabilidade solidária pelo débito apurado, na linha adotada nos precedentes já referidos.

Com essas considerações, acompanho o minucioso voto apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

JHONATAN DE JESUS  
Ministro



## ACÓRDÃO Nº 2268/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.325/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Farmácia e Drogaria Central Ltda. (41.402.140/0001-73); Luciano Costa dos Santos (214.096.253-20).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Elcias Duarte de Souza Filho (OAB-CE 31.595), representando Luciano Costa dos Santos; Elcias Duarte de Souza Filho (OAB-CE 31.595), representando Farmácia e Drogaria Central Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, em desfavor do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda., solidariamente com o Sr. Luciano Costa dos Santos, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPPB), no período de 13/3/2013 a 1º/4/2016,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e pelo Sr. Luciano Costa dos Santos;

9.2. julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e Drogaria Central Ltda. e do Sr. Luciano Costa dos Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 13/03/2013         | 23,40                |
| 13/03/2013         | 31,50                |
| 15/03/2013         | 706,32               |
| 19/04/2013         | 16,80                |
| 19/04/2013         | 46,80                |
| 19/04/2013         | 422,10               |
| 29/04/2013         | 702,27               |
| 31/05/2013         | 43,80                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 31/05/2013         | 13,77                |
| 31/05/2013         | 665,01               |
| 31/05/2013         | 919,50               |
| 04/06/2013         | 43,20                |
| 04/06/2013         | 1.133,70             |
| 04/06/2013         | 33,60                |
| 05/06/2013         | 13,77                |
| 05/06/2013         | 1.799,01             |
| 28/06/2013         | 1.108,80             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 147,60               |
| 28/06/2013         | 3.314,52             |
| 28/06/2013         | 13,77                |
| 28/06/2013         | 19,20                |
| 31/07/2013         | 75,30                |
| 31/07/2013         | 2.539,35             |
| 31/07/2013         | 1.130,10             |
| 02/09/2013         | 25,56                |
| 02/09/2013         | 1.266,30             |
| 02/09/2013         | 3.367,98             |
| 01/10/2013         | 2.512,62             |
| 02/10/2013         | 13,20                |
| 02/10/2013         | 812,40               |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 19,20                |
| 12/11/2013         | 2.646,27             |
| 12/11/2013         | 1.033,80             |
| 06/12/2013         | 26,40                |
| 06/12/2013         | 820,20               |
| 06/12/2013         | 3.956,04             |
| 30/12/2013         | 965,40               |
| 30/12/2013         | 1.951,29             |
| 07/02/2014         | 1.329,60             |
| 07/02/2014         | 3.555,09             |
| 31/03/2014         | 1.946,40             |
| 31/03/2014         | 3.528,36             |
| 09/04/2014         | 3.180,87             |
| 16/04/2014         | 2.841,30             |





| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 13/05/2014         | 2.673,00             |
| 30/05/2014         | 2.818,80             |
| 02/06/2014         | 3.109,80             |
| 06/06/2014         | 7,02                 |
| 06/06/2014         | 3.020,49             |
| 04/07/2014         | 2.659,20             |
| 04/07/2014         | 1.951,29             |
| 31/07/2014         | 1.820,70             |
| 31/07/2014         | 48,00                |
| 01/08/2014         | 7,02                 |
| 01/08/2014         | 1.951,29             |
| 09/09/2014         | 2.505,00             |
| 09/09/2014         | 7,02                 |
| 09/09/2014         | 3.100,68             |
| 02/10/2014         | 2.547,60             |
| 03/10/2014         | 3.047,22             |
| 03/11/2014         | 13,77                |
| 03/11/2014         | 39,00                |
| 03/11/2014         | 2.677,50             |
| 03/11/2014         | 2.967,03             |
| 28/11/2014         | 39,00                |
| 28/11/2014         | 13,77                |
| 28/11/2014         | 2.484,90             |
| 28/11/2014         | 2.649,51             |
| 14/01/2015         | 2.146,50             |
| 14/01/2015         | 2.512,62             |
| 09/02/2015         | 2.249,10             |
| 10/02/2015         | 13,77                |
| 10/02/2015         | 2.860,11             |
| 03/03/2015         | 3,90                 |
| 03/03/2015         | 13,77                |
| 03/03/2015         | 2.191,86             |
| 03/03/2015         | 2.712,60             |
| 02/04/2015         | 133,65               |
| 02/04/2015         | 1.043,70             |
| 02/04/2015         | 2,40                 |
| 02/04/2015         | 44,70                |
| 05/05/2015         | 12,00                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 05/05/2015         | 2.256,90             |
| 05/05/2015         | 26,73                |
| 12/06/2015         | 50,40                |
| 12/06/2015         | 2.620,20             |
| 12/06/2015         | 1.496,88             |
| 07/07/2015         | 13,77                |
| 07/07/2015         | 170,40               |
| 07/07/2015         | 2.904,00             |
| 07/07/2015         | 4.410,45             |
| 07/07/2015         | 2,40                 |
| 05/08/2015         | 4.704,48             |
| 05/08/2015         | 2.822,10             |
| 05/08/2015         | 47,70                |
| 05/08/2015         | 27,54                |
| 05/08/2015         | 19,20                |
| 31/08/2015         | 6.842,88             |
| 31/08/2015         | 2.628,60             |
| 31/08/2015         | 10,50                |
| 14/10/2015         | 37,50                |
| 14/10/2015         | 3.346,80             |
| 15/10/2015         | 27,23                |
| 15/10/2015         | 7.618,05             |
| 30/10/2015         | 155,10               |
| 30/10/2015         | 27,23                |
| 30/10/2015         | 8.713,98             |
| 30/10/2015         | 4.099,80             |
| 18/12/2015         | 9.702,99             |
| 18/12/2015         | 4.202,10             |
| 18/12/2015         | 13,46                |
| 18/12/2015         | 9,60                 |
| 18/12/2015         | 26,92                |
| 21/01/2016         | 3.718,20             |
| 21/01/2016         | 106,20               |
| 21/01/2016         | 27,23                |
| 21/01/2016         | 8.353,53             |
| 17/02/2016         | 4.037,10             |
| 17/02/2016         | 58,50                |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 17/02/2016         | 13,46                |
| 17/02/2016         | 8.382,69             |
| 09/03/2016         | 1.956,90             |
| 09/03/2016         | 1.926,18             |
| 01/04/2016         | 5,70                 |
| 01/04/2016         | 1.924,56             |
| 01/04/2016         | 2.833,80             |

9.3. aplicar ao estabelecimento comercial Farmácia Central/Farmácia e à Drogaria Central Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 20.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. 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; e

9.5. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2268-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

(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 VII – Plenário

TC 026.658/2020-8 [Aposos: TC 007.828/2024-1; TC 028.211/2020-0; TC 027.083/2020-9; TC 027.027/2020-1; TC

027.031/2020-9; TC 028.058/2020-8; TC 030.595/2022-3; TC 044.292/2021-0; TC 034.463/2020-8; TC 028.100/2020-4]

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.

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: Emerson Ademir Borges de Oliveira (295.845/OAB-SP) e Lúcia Helena Netto Fatinanci (118.875/OAB-SP), representando Paulo Roberto Brito Boechat; Renata Maria Mazzaro Terrin (319.658/OAB-SP), representando a Agropecuária São Lourenço Ltda.; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF) e outros, representando a Enforce Gestão de Ativos S.A.; Adib Abdouni (262.082/OAB-SP), representando Fernando Siqueira Guimarães Netto; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF), Luana Maysa Reis de Sousa (55.200/OAB-PE), Samanta Barbosa Tiveron (494.378/OAB-SP), Sofia Cavalcanti Campelo (42.072/OAB-PE), Victor Santos Rufino (407.119/OAB-SP), Gabriela Harumi Okoda Oshiro Pereira da Silva (474.778/OAB-SP), Rodrigo Fuhr de Oliveira (476.191/OAB-SP), Camila Torres de Brito (44.868/OAB-DF), Leonardo Martins Caram (482.899/OAB-SP), Carolina Tuoni Matias (374.299/OAB-SP), Elisa Segabinazzi (501.077/OAB-SP), Fernando Jung de Oliveira (107.564/OAB-RS), Enrico Rilho Sanseverino (96.765/OAB-RS) e outros, representando a BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários; Sílvia Oliveira Torves (29.355/OAB-RS), Sólton Mendes da Silva (32.356/OAB-RS) e outros, representando o Banco do Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA OPERAÇÃO DE CESSÃO DE CARTEIRA DE CRÉDITOS DO BANCO DO BRASIL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. REDUÇÃO DO VALOR JUSTO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS CEDIDA. DIMINUIÇÃO DO PRÊMIO DE PERFORMANCE DEVIDO A DESPESAS NÃO PREVISTAS. RETENÇÃO INDEVIDA DE PROVISÕES. CÁLCULO DO DANO. PROPOSTA DE CONVERSÃO EM TCE E CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. MANIFESTAÇÃO DAS EMPRESAS CONTRATADAS. ESCLARECIMENTOS QUE TORNARAM INSUBSISTENTES OS FUNDAMENTOS PARA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. EMISSÃO DE CIÊNCIA AO BANCO DO BRASIL.



Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos):

## “I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar (não concedida, nos termos do despacho constante à peça 49), formulada pelo deputado federal Ricardo Augusto Machado da Silva (SP), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o Banco do Brasil (BB) e o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios Não Padronizado e Exclusivo (FIDC-NP), com a interveniência da sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos S.A., na data de 1/7/2020 (peça 1).

## II. HISTÓRICO

2. A cessão da carteira de créditos realizada pelo BB ao FIDC-NP gerido pelo BTG Pactual ocorreu no âmbito de um projeto-piloto, chamado Projeto Comitato (peça 20 e anexo 5 do Item não digitalizável da peça 56, p. 13-76), que buscava um modelo de negócios recorrente, conforme comunicado do BB direcionado ao mercado (peça 2).
3. Trata-se da primeira cessão de carteira de créditos do BB a um concessionário não pertencente ao seu conglomerado (peça 2).
4. A carteira cedida possuía valor contábil de aproximadamente R\$ 2,9 bilhões e, depois de uma disputa entre as sociedades empresárias Enforce Gestão de Ativos S.A. (Enforce, que faz parte do grupo BTG Pactual) e Jive Asset Gestão de Recursos LTDA (Jive), foi adquirida por aquela pelo valor de R\$ 371,3 milhões à vista, mais rateio de 25% sobre a recuperação líquida de créditos (peça 9, p. 7 e peça 11, p. 135-137).
5. A empresa de consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC) foi contratada para acompanhar e analisar o negócio sob diversas óticas (resposta às questões demandadas no Ofício TCU 17977/2021 [peça 50] constante à peça 63 e Relatório Descritivo Projeto Comitato de lavra da PwC constante à peça 11, p. 177-189).
6. Segundo o Banco do Brasil, a diferença entre o valor contábil da carteira e o prêmio recebido é devido ao fato de que os créditos cedidos eram advindos de contratos inadimplidos de difícil recuperação, vencidos, em média, há mais de seis anos, dos quais 98% já estavam lançados em prejuízo. Tratava-se, portanto, de cessão de créditos estressados/inadimplentes/não performados, mais conhecidos no mercado por sua nomenclatura em inglês, *non performing loans* (NPL) – peça 9, p. 7-8.
7. Desde a sua autuação esta representação conta com as seguintes análises técnicas em sede de instrução desta unidade especializada da Secretaria do Tribunal de Contas da União:
  - a) instrução inicial (peça 5), que considerando que as informações então constantes dos autos não seriam suficientes para a análise de mérito da presente representação, propôs a realização de inspeção na unidade jurisdicionada;
  - b) segunda instrução (peça 44), Relatório de Fiscalização (Inspeção), que considerando a ausência de evidenciação de pesquisa adequada e chamamento público de possíveis cessionários com características apontadas como relevantes para a seleção dos *players*, propôs a realização de oitiva da unidade jurisdicionada;
  - c) terceira instrução (peça 116), que considerando que os elementos então contidos nos autos indicavam a ocorrência de potenciais irregularidades, propôs a realização de diligência para obtenção de dados e informações ali listados;
  - d) quarta instrução (peça 192), que considerando a existência de elementos contidos nos autos a indicar ocorrência de potenciais irregularidades, propôs a realização de audiência aos responsáveis elencados à página 43 da peça 192, e, adicionalmente, considerando as irregularidades

detalhadas no item VI (Análise), daquela instrução (peça 192, p. 17-39), consistente na redução do preço justo para alienação da carteira de crédito, na redução do prêmio de performance em razão de despesas do ‘Caixa de Implementação’, das regras estabelecidas para os créditos adimplidos e na retenção indevida de provisões, que teria resultado em prejuízos ao BB no montante aproximado, em valores históricos, de R\$ 24.201.795,56, propôs, nos termos da lei, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, para responsabilização e citação dos agentes elencados à peça 192, p. 41 (Matriz de Responsabilização constante à peça 192, p. 44-49).

### III. PROCESSOS CONEXOS (todos apensos a esta representação)

8. TC 027.027/2020-1: representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP-TCU), subscrita pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, em face de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o BB e um fundo de investimentos administrado pelo BTG. Data de ingresso: 4/8/2020.
9. TC 028.058/2020-8: representação oferecida pelo senador Randolfe Rodrigues (AP) em face de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o BB e um fundo de investimentos administrado pelo BTG. Data de ingresso: 11/8/2020.
10. TC 028.100/2020-4: representação oferecida pelo Deputado Federal Pompeo de Mattos (RS) em face de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o BB e um fundo de investimentos administrado pelo BTG. Data de ingresso: 11/8/2020.
11. TC 044.292/2021-0: representação oferecida pela empresa Caimex Equipamentos para Mineração e Construção LTDA em face de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o BB e FIDC administrado pelo BTG. Data de ingresso: 30/11/2021.
12. TC 027.031/2020-9: solicitação, feita deputado federal João Daniel (SE), cujo objeto seria a instauração de fiscalização acerca do objeto desta representação. Data de ingresso: 4/8/2020.
13. TC 027.083/2020-9: solicitação de diversas informações a respeito do objeto desta representação de lavra do deputado federal Nereu Crispim (RS). Data de ingresso: 5/8/2020.
14. TC 028.211/2020-0: solicitação, feita pelo deputado federal Ricardo Augusto Machado da Silva (SP), de acesso aos presentes autos. Data de ingresso: 13/8/2020.
15. TC 034.463/2020-8: solicitação, feita pelo cidadão Rafael Fonseca Ayres, de acesso aos presentes autos. Data de ingresso: 1/10/2020.
16. TC 030.595/2022-3: solicitação, feita pela sociedade de advogados Gazzetti Advogados Associados (CNPJ 00.858.477/0001-02), de acesso aos presentes autos. Data de ingresso: 6/12/2022.
17. TC 007.828/2024-1: denúncia, com identidade do autor preservada, acerca dos mesmos fatos tratados nesta representação. Data de ingresso: 11/4/2024.

### IV. EXAME DE PRESCRIÇÃO

18. Em relação à prescrição, o TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que ‘prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento’ nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.
19. Considerando que a data de ingresso desta representação ao TCU (27/7/2020) é posterior ao decurso dos últimos cinco anos, é mister afirmar que o processo não se encontra prescrito. O processo também não se submeteu ao instituto da prescrição intercorrente, haja vista que desde o último evento processual de interrupção da prescrição, mencionado no item 22 ‘d’ da instrução constante à peça 192 (despacho de autoridade, datado de 16/4/2021), outro despacho de autoridade



ocorreu em 25/1/2024 (peça 200), em lapso temporal inferior a 3 anos (art. 8º e §§ da Resolução TCU 344/2022).

## V. EXAME TÉCNICO

20. Em seu despacho, constante à peça 200, em que se manifestou sobre a última instrução desta unidade especializada (peça 192), o relator, compulsando os autos, verificou que, até então, somente havia sido promovida a oitiva do Banco do Brasil.
21. Consignou que: ‘..., os apontamentos de débito envolvem questões técnicas, estatísticas e operacionais complexas do contrato’ (peça 200, p. 1).
22. Desse modo, entendeu que antes de se manifestar sobre a análise empreendida pela unidade instrutiva, considerava oportuno realizar a oitiva das empresas Enforce Gestão de Ativos S.A. e BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. DTVM, a fim de permitir que elas pudessem fornecer elementos adicionais que poderiam ser importantes para a adequada verificação da existência ou não de danos aos cofres do BB, com fulcro no art. 8º, II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (peça 200, p. 1).
23. Sob essa fundamentação e firme no disposto no inciso V, do art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinou a realização de oitiva das sociedades empresárias Enforce e BTG Pactual, para que, se manifestassem em relação aos indícios de irregularidades elencados na proposta de encaminhamento da unidade técnica (peça 200, p. 2).
24. Em resposta aos Ofícios 2473/2024 e 2474/2024 (peças 203 e 202, respectivamente), ambos datados de 25/1/2024, as sociedades empresárias Enforce e BTG Pactual encaminharam a título de manifestação os expedientes constantes às peças 245 e 246.
25. A peça 245 (55 laudas) é constituída por manifestação de ambas as sociedades empresárias, Enforce e BTG Pactual, de lavra da sociedade de advogados Mudrovitsch Advogados, devidamente constituída nos autos por procurações constantes às peças 206; 209; e 212.
26. A peça 246 (106 laudas) é constituída pelo documento intitulado ‘Análise Econômica da Aquisição da Carteira de NPL do Banco do Brasil pelo BTG Pactual’, de lavra da sociedade empresária Tendências Consultoria.

### 5.1 Manifestação

#### 5.1.1 Regularidade do processo competitivo

##### 5.1.1.1 Licitação dispensável: atividade finalística da instituição

27. As sociedades empresárias destinatárias das oitivas se manifestaram no sentido de defender a regularidade do processo competitivo (peça 245, p. 18-23).
28. Frente ao apontamento desta unidade especializada em sede da instrução de peça 192: de que haveria indícios de falhas na operação no que diz respeito ao seu processo competitivo, não atendendo aos princípios da Administração Pública insculpidos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal e ao disposto inciso III do § 1º do art. 173, também do texto constitucional, as manifestantes asseveraram:
  - 28.1 que a Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) foi promulgada em cumprimento ao disposto na norma prevista no inciso III do § 1º do art. 173 (peça 245, p. 18);
  - 28.2 que as normas que disciplinavam as licitações e contratos das ‘empresas estatais’ previstas na Lei 8.666/1993 foram derogadas pelas normas insculpidas nos art. 28 e seguintes da Lei 13.303/2016 (peça 245, p. 18-19);
  - 28.3 que, mesmo antes da edição do Estatuto das Estatais, o ordenamento jurídico já previa regras especiais para o funcionamento das sociedades de economia mista, afeiçoando-as mais ao

regime de direito privado (art. 5º c/c parágrafo único do art. 27 do Decreto 200, de 25 de fevereiro de 1967)<sup>2</sup> – peça 245, p. 19;

28.4 que, em sendo o Banco do Brasil qualificado, por lei, como uma sociedade de economia mista, aplicar-se-ia a ele as normas previstas no Estatuto das Estatais e, no que interessa ao presente caso, as previsões quanto a inexigibilidade, dispensa e inaplicabilidade das licitações (§3º do art. 28 da Lei 13.303/2016)<sup>3</sup> – peça 245, p. 18-19;

28.5 que considerando, nos termos da lei, que na comercialização de produtos relacionados aos objetos sociais das sociedades de economia mista, fica a entidade dispensada da prévia licitação para a celebração de contratos com terceiros, a presente cessão de créditos, sendo atividade finalística do Banco do Brasil, diretamente relacionada a seu objeto social<sup>4</sup>, coincide com essa previsão legal de dispensa (peça 245, p. 19);

28.6 que, em relação às estatais, apenas tem lugar a obrigatoriedade da licitação quando se tratar de contratos para efetivação de atividades-meio, de modo que gozam de maior liberdade nas contratações ocorridas no âmbito de suas finalidades, a fim de não restarem inviabilizadas as atividades econômicas que constituem seu objeto<sup>5</sup> (peça 245, p. 20);

28.7 que a hipótese destes autos se trata de inaplicabilidade do regime jurídico cunhado para as contratações públicas em geral, tendo em vista as características específicas da contratação implementada que tornam sem razão de ser o procedimento licitatório (peça 245, p. 20);

28.8 que, atuando o Banco do Brasil em atividade econômica *stricto sensu*, exercida sob regime de mercado, a realização de procedimento licitatório para a realização de contratos atinentes à sua atividade-fim comprometeria a eficiência da empresa estatal, sendo, por isso mesmo, caso de inaplicabilidade (peça 245, p. 21);

28.9 que, antes mesmo da edição do Estatuto das Estatais, este e. TCU já entendia pela não obrigatoriedade de aplicação do regime de licitação ao Banco do Brasil quando se tratasse de contratação associada à atividade-fim da instituição financeira e ao seu objeto social<sup>6</sup>. Com a edição da Lei 13.303/2016, o entendimento se manteve e ganhou respaldo legal, como se depreende desse precedente dessa e. Corte de Contas: Acórdão 2.033/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, Processo 016.197/2017-8, julgado em 13/9/2017 (peça 245, p. 21);

28.10 que o e. Supremo Tribunal Federal também possui entendimento pacífico, firmado inclusive antes da edição da Lei 13.303/2016, de que as sociedades de economia mista que atuam na ordem econômica não se submetem à obrigatoriedade de licitação, quando a contratação tiver por objeto atividade-fim da instituição<sup>7</sup> (peça 245, p. 22).

28.11 quanto à falta de necessidade de prévio procedimento licitatório para celebrar contrato de cessão de créditos pelo BB, atividade comum de instituições financeiras e diretamente ligada ao

<sup>2</sup> III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. ([Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969](#))

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

<sup>3</sup> § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

<sup>4</sup> Estatuto Social do Banco do Brasil S.A., disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/EstatutoSocial.pdf>

<sup>5</sup> SCHIRATO, Vitor Rein. As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 105 e 106.

<sup>6</sup> Acórdão 624/2003-TCU-Plenário, Relator Ministro Guilherme Palmeira, Processo 000.214/1997-3, julgado em 4/6/2003

<sup>7</sup> STF, Informativo nº 634, 1º a 5 de agosto de 2011.

Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo634.htm>

seu objeto social, sendo incorreto afirmar que a operação em análise não teria observado o disposto no inciso III do §1º do art. 173, da Constituição Federal. Neste sentido, e em respaldo à regularidade da venda de carteira levada a cabo nos mesmos termos, é de público conhecimento que o BB realiza habitualmente cessões de créditos *single names* no mercado sem a necessidade de licitação, como evidenciado no Ofício Dirao 2020/27 (versão tarjada, peça 226) – peça 245, p. 22;

28.12 que o procedimento competitivo promovido pelo BB, tal qual relatado na instrução precedente, demonstrou pleno atendimento aos princípios da Administração Pública, tendo sido precedido de amplo período de estudos de mercado, elaboração de diretrizes, avaliação de riscos, convite aos *players* que mais se adequavam às características da operação e seleção da proposta mais vantajosa, com negociação adicional de termos ainda melhores para o BB (peça 245, p. 22);

- 28.13 que o Banco do Brasil, atuando no âmbito da sua atividade-fim, observou os princípios da legalidade (a licitação seria inaplicável por disposição legal), da impressoalidade (os *players* foram mapeados e selecionados a partir de critérios objetivos), da moralidade (o procedimento seguiu o fluxo normal de governança e foi aprovado pelas diversas instâncias competentes), da publicidade (dentro daquilo que se pode exigir das negociações finalísticas das estatais, o BB apresentou a carteira aos *players* selecionados e divulgou a operação ao mercado, tornando-a transparente) e da eficiência (a cessão atendeu ao racional de melhoria econômica do banco e se deu pela melhor proposta) – peça 245, p. 22-23.

#### **5.1.1.2 Realização de estudo para identificação de potenciais investidores e posterior avaliação quanto à sua aderência à carteira objeto da operação**

29. As sociedades empresárias destinatárias das oitivas asseveraram em sua manifestação conjunta que o Banco do Brasil promoveu longo e cauteloso estudo, pautado por critérios objetivos e respaldado por auditoria externa (peça 245, p. 23-27).
30. Com base em informações, acerca do cronograma do projeto, disponíveis na peça 226 (Ofício Dirao 2020/27), destacaram que o processo de estudo interno para estruturar a cessão dos créditos, que viria a ocorrer em 2020, começou, pelo menos, dois anos antes (peça 245, p. 23-24).
31. No que concerne à estruturação da operação, os manifestantes mencionaram que essa passou por um extenso programa, que contou com uma fase prévia de estudos nos departamentos especializados do banco e culminou na elaboração de um anteprojeto. Posteriormente, o projeto foi analisado por um Comitê de Risco e pelo Conselho Diretor do Banco (peça 245, p. 24).
32. Os manifestantes aludiram ao fato de que na fase de desenvolvimento, os potenciais investidores foram mapeados considerando experiências prévias de colaboração com o BB, estratégia que se reputaram adequada diante da necessária confidencialidade da operação e da disponibilidade de base de dados interna acerca dos *players* (peça 245, p. 24).
33. Eles arguíram que o mercado brasileiro de *NPL* ainda não está plenamente desenvolvido, mas já conta com alguns agentes de relevo. Conforme levantamentos realizados pela consultoria Tendências, em seu parecer constante à peça 246 (p. 19-20), os *players* se dividem entre empresas controladas por grandes conglomerados financeiros e agentes independentes, sendo os principais: a) Enforce (BTG) – carteira de R\$ 55 bilhões; b) Jive Investments (XP Investimentos) – carteira de R\$ 20 bilhões; c) Canvas Capital (independente) – carteira de R\$ 2 bilhões; d) Ativos (BB); e) Return (Santander); f) BR Distressed (independente) – carteira de R\$ 6 bilhões; g) Recovery (Itaú) – carteira de R\$ 5 bilhões; h) NPL Brasil (independente); i) RCB (Bradesco) – carteira de R\$ 22 bilhões (peça 245, p. 24-25).
34. Os manifestantes mencionaram que todos os principais *players* foram efetivamente mapeados durante a fase de estudos do BB, fato evidenciado pela tabela apresentada na instrução desta unidade especializada (peça 192, p. 5). Sendo que os dois mais relevantes, sob o prisma do volume de ativos sob gestão (Enforce e Jive Investments), foram aqueles que efetivamente apresentaram propostas. Destarte, indicando a adequação do processo realizado (peça 245, p. 25)



35. Os manifestantes alegaram que, além da análise promovida pelos setores internos do BB, também foi conduzida competente avaliação externa pela PwC, que atestou o alinhamento do processo concorrencial às boas práticas de mercado, reforçando a certeza de que o projeto foi devidamente aprovado pelo Conselho Diretor, contando com os pareceres favoráveis das Diretorias de Riscos, Crédito, Contadoria, Finanças e Jurídica e ratificado pela PricewaterhouseCoopers (peça 245, p. 25).
36. Asseguraram, ainda, que, no tocante à eventual crítica do fato de terem sido recebidas propostas de apenas dois *players*, longe de infirmar a lisura do procedimento (que teria seguido as melhores práticas de mercado), confirmaria a sua adequação. Fato, esse, explicado por motivos mercadológicos e por razões econômicas (peça 245, p. 25).
37. Nessa mesma linha de argumentação, aduziram que não se pode dizer que o número limitado de compradores consultados decorreu da ausência de estudo para identificação de potenciais investidores, ou de erro de avaliação quanto à sua aderência à carteira objeto da cessão. Verificando-se que a disponibilidade limitada de compradores decorre das próprias características do mercado (peça 245, p. 26).
38. Os manifestantes afirmaram que a participação de apenas dois agentes compradores no processo competitivo não afetou a vantajosidade da Operação ou o equilíbrio competitivo. Tal afirmação se deu com base no Parecer da Consultoria Tendências (peça 246, p. 26-28), ao pontuar que um mercado com dois grandes compradores (*duopsônio*) não necessariamente resulta em preços mais baixos ou vantagem competitiva para os compradores, uma vez que, **considerando que não há coordenação pelo lado da demanda**<sup>8</sup> (sem grifos no texto da manifestação), cada um dos compradores tem, individualmente, um incentivo para oferecer um preço mais alto possível e vencer a concorrência pela aquisição do ativo. Concluem: ‘o preço ofertado para aquisição se mostrou vantajoso, superando as expectativas de recuperação do BB que pautaram a precificação interna da carteira’ (peça 245, p. 26).
39. Em busca de socorro jurisprudencial à essa tese de validade de competição e de contratação por parte da Administração em sede de mercado limitado, aludiram o julgado Acórdão 2048/2006-TCU-Plenário, em que o relator Exmo. Ministro Benjamin Zymmler vaticina em seu voto: ‘Ressalvados os casos de licitação na modalidade convite, onde se exige o número mínimo de três propostas aptas à seleção, a Lei nº 8.666/1993 não condiciona a validade de seus certames à participação de um número mínimo de licitantes. Tampouco se pode concluir que a permanência de um único participante se traduzirá em contratação pouco vantajosa para a Administração’ (peça 245, p. 26-27).
40. Os manifestantes defenderam que os critérios utilizados para seleção de potenciais investidores foram razoáveis ao buscar proteger o BB contra ‘riscos de compartilhamento de informações estratégicas com conglomerados bancários concorrentes’. De fato, os *players* selecionados para a concorrência (Canvas, Jive, Enforce e Ativos) ou não estão relacionados a instituições com atuação relevante no mercado focal do Banco do Brasil ou já integram o conglomerado do BB (peça 245, p. 27).
41. Comentaram, ainda, a respeito da crítica, realizada na última instrução constante à peça 192, de que a concentração de mercado poderia colocar em risco a estratégia de cessão recorrente idealizada no Projeto Comitato, no sentido de pontuar que não se trata de apontamento relativo à operação ora avaliada, e sim a um aparente controle de visão empresarial ou de estratégias futuras e eventuais do Banco do Brasil (peça 245, p. 27).
42. No sentir dos manifestantes, dados os ganhos de eficiência que o mercado de NPL alcança ao sistema financeiro nacional, inclusive com a geração de resultados muito palpáveis ao

<sup>8</sup> Coordenação que não é de todo impossível no Brasil: sabe-se que nas licitações de obras, investigadas pela Operação Lava-Jato, da Petrobras até 9 empreiteiras combinavam previamente os preços: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/eleicoes-2014/2014/10/09/noticias-eleicoes-2014.451656/cartel-de-grandes-empreiteiras-superfaturava-obras-e-garantia-propinas-diz-costa.shtml>

cedente, deve ser incentivada a recorrência das cessões de carteiras de crédito e o desenvolvimento do mercado (peça 245, p. 27).

### 5.1.1.3 Correto não mapeamento da TravessiaX. Distinção entre compra e gestão de carteiras de NPL e operações de securitização

43. As sociedades empresárias destinatárias das oitivas asseveraram em sua manifestação conjunta que não havia motivos para o Banco do Brasil acrescentar a sociedade empresária Travessia Securitizadora de Créditos Financeiros X S.A. ('TravessiaX') em seu mapeamento de potenciais interessados em adquirir a carteira de créditos oriunda do Projeto Comitato (peça 245, p. 28-31).
44. Elas afirmam que o apontamento desta unidade especializada exarado na instrução constante à peça 192 decorreria de três equívocos: (i) a TravessiaX teria sido constituída após a realização da operação aqui tratada, e não antes<sup>9</sup>; (ii) a TravessiaX foi criada com o propósito de securitizar especificamente os créditos da operação e tem o Grupo BTG como seu único investidor, não constituindo, portanto, um *player* adicional de mercado; e (iii) a operação realizada com a TravessiaX constituiu securitização de créditos, não se confundindo com a aquisição dos créditos para posterior gestão da recuperação da carteira (peça 245, p. 28).
45. A assertiva de parágrafo 100 (abaixo transcrita) da manifestação ora tratada deve ser desconsiderada em função da informação presente na nota de rodapé 8 infra (peça 245, p. 28):
100. Diferentemente do que levantou a Unidade Técnica, a TravessiaX foi constituída cerca de **um mês após** a assinatura do Contrato – a AGC responsável por sua criação ocorreu em **29.07.2020**, não em **12.06.2020**<sup>25</sup>, e o Contrato data de 01.07.2020. Seria mesmo impossível, pois, mapear como possível interessada empresa que, à época, não existia.
46. Os manifestantes reiteraram que a TravessiaX é empresa de securitização que tem o Grupo BTG como seu único e exclusivo investidor, de modo a não configurar um concorrente de mercado. A TravessiaX teria sido constituída justamente a partir da existência do Contrato, como estratégia empresarial de eficiência, em conformidade com as previsões de cessão e securitização inscritas nos termos assinados dispostas no item 14.6.1 (ii) do Contrato Master e item 3.2 do Acordo Operacional (peça 245, p. 28-29).
47. Esclarecem que o segmento de mercado de atuação da TravessiaX é o de securitização de créditos, e não de aquisição ou gestão de carteiras de NPL, razão pela qual não poderia mesmo ser considerada como agente potencialmente interessado na aquisição da carteira diretamente do BB (peça 245, p. 29).
48. Fortaleceram esse entendimento nas disposições do art. 8º da Lei 9.514/1997, com a redação dada pelo art. 18 da Lei 14.430/2022 e com excerto doutrinário contido in 'CAMINHA, Uinie. Securitização. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 38' (peça 245, p. 29-30).
49. Os manifestantes seguem no intuito de discorrer acerca do conceito de securitização (peça 245, p. 30):
105. Assim, a securitização pode ser sintetizada como a operação financeira, formada por um conjunto de negócios jurídicos individuais que se materializam em contratos ou títulos, os quais são endossados para um veículo (sociedade ou condomínio) que emite títulos de participação, de dívidas ou cotas representativas de uma fração de seu patrimônio líquido, circuláveis ou resgatáveis, de modo a formar um novo negócio jurídico. Esses títulos emitidos podem ser distribuídos por meio de ofertas públicas. Ainda mais sinteticamente, a securitização 'corresponderia à 'reciclagem' de títulos e contratos representativos de créditos, de difícil

<sup>9</sup> Segundo as Demonstrações Financeiras constantes à peça 260 (disponível em <https://grupotravessia.com/wp-content/uploads/2021/10/342-2021-Travessia-Sec-Fin-X-DF-31-12-20.pdf>), a data de constituição sociedade empresária TravessiaX é mesmo a apontada na instrução de peça 192: 12/6/2020

circulação, transformando-os, ao menos em tese, em um instrumento mais facilmente negociável no mercado de capitais<sup>10</sup>.

106. As definições acima esclarecem que a securitização difere da simples aquisição da carteira. Ela é, de forma simplificada, uma cadeia de negócios jurídicos que, posteriormente à cessão dos créditos, auxilia na captação de renda para torná-los mais atrativos. Ou seja, o papel de uma securitizadora não se confunde com o de um fundo de investimentos ou de um agente de recuperação de uma carteira de NPL. Trata-se de mercados e expertises distintas.

50. Apoiando-se no expediente encaminhado pelo BB (Ofício Dirao 2020/27, peça 9), afirmaram e transcreveram (peça 245, p. 30-31):

107. Nesse sentido, aliás, conforme consta no Ofício Dirao 2020/27 (peça 226, p. 4-5), buscou-se, na seleção dos interessados, identificar investidores que ‘detinham capacidade financeira e condições técnicas para participar de processo concorrencial do porte da operação’ e, também por essa razão, não foram incluídas as securitizadoras tradicionais, ‘por se tratar de uma estratégia corporativa inovadora e também pelo perfil varejista dessas gestoras’, especialmente aquelas de grandes bancos brasileiros.

108. O correto não mapeamento de securitizadoras no processo de concorrência, dessa forma, integrou a estratégia do BB de avaliar, dentre os potenciais investidores, a aderência de sua atuação à carteira NPL objeto da cessão, eventuais conflitos com o BB e a capacidade financeira de adquirirem a referida carteira NPL. Como abordado no tópico referente ao mercado de NPL no Brasil, as especificidades desse segmento e a alta complexidade de suas operações demandam especialização das empresas do setor.

109. Em suma, e na esteira do quanto abordado pela Tendências em seu Parecer, a TravessiaX é uma securitizadora que não atuou nem atua como gestora de carteiras de NPL ou de qualquer outro ativo *distressed*. Assim, a operação do BTG com a TravessiaX refere-se tão somente à securitização dos créditos componentes da carteira NPL, e não a uma cessão deles a um novo agente que teria capacidade de adquiri-los diretamente do Banco do Brasil. Inclusive, tal qual estipulado no Contrato e no Acordo Operacional, vale ressaltar que o BTG/Enforce continuou integralmente responsável pela carteira e pelo pagamento dos prêmios futuros, permanecendo como beneficiário final da carteira.

51. No sentir dos manifestantes, o não mapeamento da TravessiaX não só não representou nenhuma ameaça ao procedimento competitivo, como indica que houve razoabilidade, eficiência e diligência na seleção das competidoras por parte do Banco do Brasil (peça 245, p. 31).

### 5.1.2 Ausência de dano

51. As sociedades empresárias destinatárias das oitivas asseveraram em sua manifestação conjunta que a reavaliação feita por esta unidade especializada sobre os valores da operação, com o objetivo de identificar possíveis danos ao patrimônio do BB foi dividida em dois grupos: (i) o valor justo da carteira alienada; e, (ii) regras contratuais sobre a distribuição de prêmios (peça 245, p. 31).

52. Entendem que o primeiro grupo, relacionado ao valor justo do ativo, é considerado relevante para determinar a existência de dano ao erário. Já o segundo grupo, que trata das regras de distribuição de prêmios, seria visto como hipotético, sugerindo que o Banco do Brasil poderia ter obtido mais lucro, mas que no seu sentir, não configuraria dano ao erário (peça 245, p. 31-32).

53. Por fim, arguíram que, antes de trazer esclarecimentos quanto ao preço justo e ao desenho contratual dos prêmios, seria necessário fazer alguns apontamentos a respeito: ‘(i) da atividade de quantificação de danos e suas limitações e (ii) de uma visão realista sobre a recuperabilidade de

<sup>10</sup> AVELINO, Luiz Filipi de Cristofaro. Aspectos jurídicos da securitização no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 19-20



créditos, cuja compreensão dispensaria incursões ulteriores em detalhes de precificação’ (peça 245, p. 32).

#### 5.1.2.1 A atividade de quantificação de danos e suas limitações

54. Os manifestantes afirmaram que ‘Ainda que possa parecer evidente’, a atividade de valoração de ativos não é ciência exata, destacaram que, embora os estudos de avaliação devam seguir as melhores práticas de mercado e metodologias aceitas, ainda há espaço para projeções e margens de subjetividade por parte dos avaliadores (peça 245, p. 32).
55. Segundo eles, o escrutínio sobre esses estudos deve se basear na razoabilidade das premissas e na aplicação adequada da metodologia, destacando especial cuidado de utilizar-se, nessa reavaliação, as informações e as expectativas existentes na época dos estudos, evitando-se o viés do retrovisor, e assim, a substituição arbitrária de uma avaliação por outra, igualmente subjetiva, ‘prática incompatível com a objetividade que se exige para a imputação de responsabilidade’ (peça 245, p. 32).
56. Mencionaram as normas contidas no art. 8º da Instrução Normativa TCU 71/2012, que estabelecem que a Tomada de Contas Especial deve ser fundamentada por elementos claros que indiquem dano ao erário, e essa quantificação deve ser feita de forma precisa ou, se não for possível, de forma estimada com base em meios confiáveis (peça 245, p. 32-33).
57. Alegaram ainda que, as divergências de avaliação entre o Banco do Brasil, a consultoria PwC e esta unidade especializada não indicam dano ao erário. A avaliação do Banco do Brasil e da PwC seria favorecida pelo conhecimento direto do ativo, experiência no setor, validação pelo mercado, corroborado pelo parecer da consultoria Tendências (por si contratado), que confirmaria a razoabilidade da precificação e a ausência de prejuízo ao Banco do Brasil (peça 245, p. 33).
58. Sustentaram que o ativo (a carteira cedida pelo BB e comprada pelo Enforce /BTG) foi submetido a processo de concorrência, e compradores interessados apresentaram propostas condizentes com os valores encontrados (peça 245, p. 33).

#### 5.1.2.2 Visão realista sobre a recuperabilidade dos créditos: a cessão da carteira trouxe ao Banco do Brasil resultado superior ao seu histórico de recuperação

59. No que concerne à matéria contida neste capítulo, os manifestantes alegaram que os estudos realizados pelo BB, pela PwC, por esta AudBancos e por seu parecer, de lavra da Tendências Consultoria, compartilham a lógica avaliativa de que a carteira de NPL tinha, para o Banco do Brasil, o valor correspondente ao montante que se poderia razoavelmente supor que o próprio BB conseguiria recuperar dos créditos inadimplidos caso prosseguisse, ele mesmo, com as cobranças. Restando, portanto, projetar a taxa de recuperação dos créditos – peça 245, p. 34.
60. Continuaram nessa senda: o parecer da Tendências Consultoria, na realização do *valuation* interno da carteira pela PwC, observou que foi estimada uma taxa de recuperação de créditos entre 5,66% e 7,53% do seu valor de face (vide Tabela 9 da instrução de peça 192, p. 14), a depender dos parâmetros adotados (parecer constante à peça 246, p. 45-46). Então, a carteira cedida, com saldo contábil de R\$ 2,974 bilhões, valia, para o Banco do Brasil, algo em torno do intervalo de R\$ 168 a R\$ 224 milhões (peça 192, p. 14, repetida à peça 246, p. 37) – peça 245, p; 34.
61. A confiar nesses números, as taxas de recuperação citadas seriam condizentes com o histórico de recuperação de ativos inadimplidos pelo Banco do Brasil. Conforme levantamentos realizados pela Tendências Consultoria (peça 246, p. 46), a análise das demonstrações financeiras do Banco e das informações disponibilizadas pelo Banco Central indicam os seguintes dados (peça 245, p. 34):

#### **Proxy da taxa de recuperação de ativos inadimplidos pelo BB (em R\$ mil)**

|                | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recuperação    | 4.185.312   | 4.904.557   | 5.219.275   | 5.749.056   |
| Estoque        | 113.036.910 | 102.464.067 | 109.276.706 | 151.746.014 |
| Taxa > 30 dias | 3,70%       | 4,79%       | 4,78%       | 3,79%       |
| Taxa < 90 dias | 5,03%       | 6,51%       | 7,00%       | 4,89%       |

Elaboração: Tendências Consultoria (peça 246, p. 46)<sup>11</sup>

62. Nesse contexto, a cessão da carteira pelo valor de R\$ 371,1 milhões mais modelo customizado de *profit sharing* com prêmio de 25% teria sido vantajosa para o Banco do Brasil (peça 245, p. 35).

63. Os manifestantes destacaram que apenas o valor pago à vista já representou 12,5% do saldo contábil da carteira, superando em mais de 60% a mais otimista estimativa de taxa de recuperação do próprio Banco do Brasil (7,53%) – peça 245, p. 35.

64. Levando-se em consideração os prêmios já pagos (outros R\$ 92,5 milhões em valor presente, posicionado na data da cessão), tem-se que a cessão da carteira já representou uma recuperação de aproximadamente 15,58% para o Banco do Brasil, superando as expectativas de retorno interno (peça 245, p. 35).

65. Concluíram, os manifestantes (peça 245, p. 35):

127. Esse exercício demonstra que não é razoável inferir a ocorrência de dano ou prejuízo ao Banco do Brasil com a Operação. Tampouco é possível estimar, ‘*por meios confiáveis, (...) quantia que seguramente não excederia o real valor devido*’ (art. 8º, II, IN TCU 71/2012). Em verdade, **salta aos olhos a vantajosidade** da Operação e, com isso, a necessidade de arquivamento da Representação.

### 5.1.2.3 Preço justo da carteira: formação e precificação adequadas

66. No quesito em epígrafe, os manifestantes pontuaram que esta unidade especializada identificou possíveis falhas na formação e precificação da carteira cedida, sugerindo potencial dano ao Banco do Brasil. No entanto, o Parecer da Tendências analisou essas questões e concluiu que os parâmetros usados pelo Banco do Brasil e pela PwC foram razoáveis, não havendo prejuízos na operação (peça 245, p. 35)

67. Em seguida, passaram a fazer ‘esclarecimentos’ a respeito do que entenderam ser os principais apontamentos (peça 245, p. 36).

68. No que respeita às razões pelas quais um grupo de créditos classificados como ‘adimplentes’ teria composto a carteira de NPL cedida, fato apontado por esta AudBancos na instrução de peça 192, os manifestantes afirmaram que a formação da carteira a ser cedida teve por diretriz inicial (fase 1) a identificação de operações contabilizadas em perda e com garantia real. Em seguida, foram acrescidas outras operações relacionadas ao mesmo grupo econômico devedor (fase 2) e, por fim, que tivessem garantias em comum (fase 3) – peça 245, p. 36.

69. Continuaram (peça 245, p. 36):

131. Do ponto de vista da carteira como um todo, faz sentido ceder não apenas um crédito inadimplido como também os demais créditos desse cliente inadimplente, mesmo que ainda não vencidos (fase 2). **A tendência é que o cliente que falhou em realizar o pagamento tempestivo de uma dívida vá igualmente falhar em realizar o pagamento de outra dívida ainda não vencida.**

<sup>11</sup> Em que pese a informação do predito parecer aludir a “Fonte: DFs do Banco do Brasil e Banco Central do Brasil”, pesquisados esses dados nas DF do BB nos respectivos exercícios financeiros não se verificam tais informações de Recuperação



132. Assim, no caso específico da Operação, os créditos classificados como ‘adimplentes’, embora fossem, naquele momento, créditos ainda não vencidos, eram devidos por clientes que estavam inadimplentes com o Banco do Brasil há mais de 3 anos em outras operações de crédito, e, portanto, com altíssima probabilidade de incorrer em nova inadimplência. E, de fato, o que se verificou na prática foi a confirmação dessa expectativa: **85% (oitenta e cinco por cento) do saldo contábil dos ditos créditos ‘adimplentes’ cedidos não foi honrado, se tornando rigorosamente inadimplente.**

133. É igualmente razoável fazer a cessão conjunta de créditos que compartilham de uma mesma garantia (fase 3), pois a detenção de um mesmo bem garantidor por credores distintos pode gerar conflito no momento da cobrança, criando incentivo para uma corrida pela excussão da garantia que tem como efeito beneficiar o credor mais rápido e eficiente em detrimento do credor mais lento.

70. Dos três fatores, apontados por esta unidade especializada, que poderiam ter levado a um subdimensionamento do valor justo do ativo cedido:

- i) a ausência de pesquisa e avaliação recente dos ativos garantidores dos créditos cedidos;
- ii) a utilização, pela PwC, de taxas decrescentes de recuperação que iniciavam em 0,28% a.m., quando deveriam supostamente iniciar em 0,42% a.m.;
- iii) o percentual adotado como parâmetro para os custos de recuperação, indicados pela PwC em 35% sobre o valor recuperado, quando deveria, segundo a AudBancos, ser de 5%;

os manifestantes alegaram que:

- 1.1. se por um lado, é certo que a qualidade das informações disponíveis aumentaria a assertividade das avaliações, por outro, não se sabe se a posse de tais informações teria por efeito aumentar ou diminuir a avaliação da carteira (peça 245, p. 37);
- 1.2. para realizar tais avaliações, o Banco do Brasil teria de incorrer em despesas consideráveis, quanto mais tendo em vista que a maioria dos contratos cedidos (1.761 de 2.694) dizia respeito ao segmento de empréstimos rurais – e imóveis rurais costumam ser mais difíceis e custosos para avaliar. Dessarte, a decisão sobre realizar ou não avaliações atualizadas das garantias previamente à cessão dependia de juízo de custo-benefício, aspecto que não teria sido levado em consideração nos apontamentos desta unidade especializada (peça 245, p. 37);
- 1.3. relativamente à taxa de recuperação adotada no estudo da PwC, o parecer elaborado pela Tendências Consultoria aponta que a taxa pretendida pela AudBancos, de 0,42% a.m., equivaleria a uma taxa de 5,04% a.a., o que se mostra superdimensionado, pois seria um *‘patamar historicamente consistente com a realidade do Banco do Brasil somente sob a premissa de recuperação de créditos em inadimplência há menos de 90 dias’* (Parecer, p. 58) – peça 245, p. 37;
- 1.4. considerando que o *ageing* médio da carteira era de mais de 6 anos em atraso, e sendo certo que, quanto maior o tempo em mora, menores as chances de recuperação do crédito, não seria razoável aplicar uma taxa de recuperação de 0,42% a.m. no *valuation* da carteira (peça 245, p. 37);
- 1.5. a Tendências Consultoria realizou o exercício de refazer o *valuation* da PwC, mas utilizando, para o **primeiro ano** de projeção, a taxa de 0,42% a.m. indicada pela AudBancos<sup>12</sup>. O resultado, trazido a Valor Presente Líquido, foi de R\$ 253,8 milhões (Parecer (peça 246), Tabela 4, p. 58), de modo que, mesmo utilizando a premissa defendida por essa unidade especializada, seguiria válida a conclusão pela vantajosidade da alienação da carteira por um preço ofertado de R\$ 373,1 milhões mais *profit sharing* em modelo customizado com prêmio de 25% (peça 245, p. 37-38);

<sup>12</sup> Aplicando-se ao fluxo estimado com a taxa de decaimento do Relatório PwC (peça 246, p. 58)

- 1.6. no que se refere aos custos de recuperação, o parecer elaborado pela Tendências Consultoria demonstrou: (i) que ‘o parâmetro adotado pela PwC [35% de custos sobre o valor bruto recuperado] parece economicamente consistente’ (peça 246, p. 59); (ii) que o parâmetro utilizado pela AudBancos (5%) ‘parece desarrazoado frente aos custos reais de recuperação, especialmente quando imóveis em garantia estão envolvidos, como é o caso da carteira de NPL cedida pelo BB’ (peça 246, p. 59); e (iii) que, **ainda que se utilize um percentual de custo de 5%, a correta atualização dos montantes a Valor Presente Líquido segue resultando em valuation inferior (R\$ 370,9 milhões) ao preço praticado na Operação (R\$ 463,6 milhões, considerando o preço à vista mais a distribuição de lucros realizada até dezembro de 2023), não havendo de se falar em prejuízo ao Banco do Brasil** (tabelas 5, 6 e 7, peça 246, p. 60-61) – peça 245, p. 38 (sem grifos, no original);
- 1.7. o parâmetro de 35% de custos de recuperação se aplica sobre o valor bruto recuperado, mas os gastos incorridos são realizados também na tentativa de recuperação de valores perdidos ao final – que são, vale dizer, o maior volume. Assim, considerando estimativas de honorários advocatícios, despesas com equipe de cobrança, avaliação de imóveis, análise ambiental, pesquisa patrimonial dos devedores, custas judiciais, emolumentos cartorários, comissão de leiloeiro (normalmente entre 4% e 5%), impostos de transmissão (ITBI, normalmente entre 2% e 3%) e de propriedade (IPTU e ITR), perdas de ativos, contingências e sucumbências em processos perdidos (de 10% a 20%), o parâmetro adotado pela PwC teria sido de fato razoável (peça 245, p. 38);
- 1.8. diferentemente, o parâmetro de apenas 5% não parece razoável – ou então não deveria se aplicar sobre o valor bruto recuperado, e sim sobre o saldo contábil da carteira. Considerando todas as despesas envolvidas na cobrança dos créditos e na liquidação das garantias, tal percentual ficaria defasado quando confrontado com os custos fixos existentes, os honorários devidos, as despesas de adjudicação e alienação de imóveis e as contingências passivas encontráveis durante o processo (peça 245, p. 38);
- 1.9. **o parecer elaborado pela Tendências Consultoria teria identificado um equívoco econômico no exercício de simulação do valor líquido da carteira apresentado por esta unidade especializada na tabela 17 da Instrução de peça 192** (página 27), ao considerar custos de apenas 5%. Como apontado pela Tendências Consultoria, tanto os valores de recuperação estimada (R\$ 396,4 milhões) como os custos de recuperação (R\$ 19,8 milhões) **teriam sido calculados a partir da soma simples dos montantes esperados ao longo de cinco anos sem considerar, portanto, o valor do dinheiro no tempo** (peça 245, p. 38-39 – sem grifos, no original);
- 1.10. para que o valor líquido da carteira pudesse ser comparado com o valor pago à vista na operação, os montantes deveriam ser trazidos a valor presente com a aplicação de uma taxa de desconto. Nesse sentido (parecer, pp. 61-62) – peça 245, p. 39:

O que se observa é que o montante utilizado pela AudBancos de R\$ 396,4 milhões refere-se à soma da recuperação bruta em cinco anos de acordo com o decaimento da taxa de recuperação aplicado pela da Dirao apontado pela AudBancos como correto.

Contudo, essa soma simples desconsidera o valor do dinheiro no tempo e, portanto, não pode ser comparada com um preço a ser ofertado no início do período.

Essa soma, devidamente corrigida pela taxa de desconto aplicada aos fluxos de caixa, equivale a R\$ 376,5 milhões de receita bruta. Ao descontar os custos para valor presente pela mesma taxa de desconto, eles equivalem a R\$ 18,8 milhões. O VPL da carteira de NPL a ser alienada, referência para o preço de reserva do Banco do Brasil, **situa-se, portanto, em R\$ 358,0 milhões, montante inferior aos R\$ 371,1 milhões pagos pelo BTG/Enforce - sem considerar o profit sharing.**

Nesse sentido, a AudBancos, com a devida comparação e correção do valor do dinheiro no tempo, chega à mesma conclusão deste Parecer de que, como o VPL para o BB é inferior ao preço oferecido pelo BTG/Enforce, em qualquer simulação com parâmetros indicados pela AudBancos, a decisão economicamente razoável é a de alienar a carteira. (sem grifos, no original)

- 1.11. se mostra equivocada a própria comparação do valor presente líquido da carteira apenas com o preço pago à vista, já que o valor à vista foi só um dos componentes do preço de aquisição. Como visto, a operação envolveu tanto a entrega de R\$ 371,1 milhões à vista como a distribuição de prêmios futuros em um modelo customizado de *profit sharing*, à proporção de 25% dos lucros individuais de recuperação, os quais, **até dezembro de 2023, já aportaram outros R\$ 92,5 milhões em valor presente (posicionado na data da cessão) aos cofres do Banco do Brasil. Somadas as duas rubricas, o valor de aquisição foi de ao menos R\$ 463,3 milhões em valor presente**, o que evidenciaria a vantajosidade da operação (peça 245, p. 39) – sem grifos, original;
- 1.12. mesmo se adotando as premissas de taxa e de custo de recuperação indicadas por esta AudBancos e refazendo-se o cálculo do *valuation* para trazer todos os valores a uma mesma data-base de comparação (a data da Operação), ainda assim verifica-se que a cessão da carteira de NPL foi vantajosa para o BB (peça 245, p. 39);
- 1.13. o prejuízo da ordem de R\$ 5.456.106,10 apontado por esta unidade especializada na predita operação não subsistiria devido à precificação da carteira (os R\$ 376,5 milhões nominais calculados pela AudBancos, sem aplicação de taxa de desconto, versus os R\$ 371,1 milhões pagos à vista) – peça 245, p. 39-40.

#### **5.1.2.4 Regras contratuais sobre distribuição de prêmio: vantajosidade para o Banco do Brasil**

71. Nesse particular, os manifestantes afirmaram que esta unidade especializada, em sede de sua instrução contida na peça 192, teria reavaliado o desenho contratual das regras de distribuição de prêmio, analisando-as isoladamente e apontando valores que poderiam não ter sido pagos devido às regras estabelecidas entre as partes. O foco teria passado de uma comparação entre o valor justo do ativo e o preço de aquisição para uma análise entre as regras do contrato vigente e aquelas que, segundo a AudBancos, poderiam ter sido adotadas para maximizar os ganhos do Banco do Brasil. Em essência, a Audbancos teria feito uma comparação entre o contrato real e um contrato idealizado (peça 245, p. 40).
72. Segundo eles, esse exercício, contudo, não seria adequado para o apontamento de danos, quanto menos para o seu apontamento em atenção às exigências da IN TCU 71/2012. Segundo arguem, para manter o equilíbrio econômico que permitiu o fechamento da operação, a alteração do desenho contratual de algumas regras exigiria, como compensação, a modificação do desenho de outras. Ou seja, fosse o desenho contratual aquele idealizado pela AudBancos, as condições do negócio teriam de ser outras, seja com redução do valor pago à vista e/ou do percentual de distribuição de prêmio e/ou da *hurdle rate*<sup>13</sup> (peça 245, p. 40).

#### **5.1.2.4.1 Esclarecimentos sobre o modelo customizado de ‘profit sharing’ adotado na Operação**

73. Firms em convencer que as regras adotadas no modelo seguido na operação em análise não causaram nenhum prejuízo ao BB, os manifestantes elencaram como vantagens supostamente obtidas pelo Banco do Brasil:
- i) o lucro dos créditos recuperados pela Enforce é repassado ao BB de forma recorrente, após períodos trimestrais de apuração, denominados Datas de Apuração (peça 191, p. 295 – Anexo III do Contrato Master – ‘Cálculo do Prêmio’), ao passo que, normalmente, o mercado trabalharia com um modelo em que os repasses seriam feitos apenas ao término da operação ou em períodos mais longos, que permitissem a compensação entre os ganhos e perdas totais do negócio (peça 245, p. 42);

<sup>13</sup> A *hurdle rate*, também conhecida como a menor taxa de retorno aceita, é a taxa piso que um investimento ou projeto tem que ter para torná-lo financeiramente interessante para o investidor ou empresário (Tiago Reis, disponível em <https://www.suno.com.br/artigos/hurdle-rate/>)



- ii) a apuração dos lucros a serem repassados ao Banco do Brasil é feita de forma individual, em relação a cada crédito cedido (ganhos e as perdas associados a diferentes créditos não se comunicam entre si), podendo, sim, haver compensação de prejuízos apurados em um período com lucros apurados em outro, mas sempre dentro do cálculo do resultado de um mesmo crédito individual (peça 245, p. 42);
- iii) o modelo de *profit sharing* ‘caso a caso’ representou, para o BB, um recebimento de R\$ 26,4 milhões a mais do que o valor que seria recebido no modelo tradicional, nos termos do disposto na Tabela 9 do parecer de lavra da Tendência Consultoria (peça 246, 63) – peça 245, p. 43;
- iv) no modelo customizado adotado na operação, nenhum prejuízo, de nenhuma natureza, é repassado ao Banco do Brasil, nem mesmo sob a forma de compensação entre créditos superavitários e créditos deficitários (peça 245, p. 43).

#### 5.1.2.4.2 Caixa de Implementação

74. Os manifestantes contestaram a afirmação da AudBancos, em sede da instrução contida na peça 192, de que haveria uma distribuição de lucro adicional de R\$ 3,9 milhões, caso não houvesse sido previsto o mecanismo chamado ‘Caixa de Implementação’<sup>14</sup>, haja vista que os R\$ 15,7 milhões de receita consumidos para fazer frente a custos da operação deveriam ter sido incluídos na base de cálculo do prêmio de 25% (peça 245, p. 44).

75. Em seu socorro, os manifestantes recorreram (peça 245, p. 44) à seguinte defesa de tal instituto contratual, feita pela Tendências Consultoria, em seu parecer (peça 246, p. 65):

Tendo em vista o modelo alternativo de *profit sharing* adotado e considerando uma concentração maior de despesas com recuperação no início da Operação, o BTG/Enforce previu, com base em seu histórico e validade por métricas de mercado, a necessidade de se constituir uma reserva de caixa para fazer frente aos custos que seriam incorridos na recuperação dos créditos no início do período, sob pena de tornar a recuperação dos créditos inviável.

Nesse contexto, estabeleceu-se um *período de* permanência de 24 meses para o *profit sharing* alternativo e um valor máximo de R\$ 30 milhões para o Caixa de Implementação.

Especificamente, o Caixa de Implementação serviria para cobrir despesas comprovadamente incorridas que financiariam a avaliação de imóveis, análise ambiental de imóveis, pesquisa de bens, contratação de serviços profissionais, como escritórios externos especializados por tipo de caso e também para viabilizar a contratação de profissionais para gestão operacional e negocial, como o levantamento de informações e documentação que possibilitasse uma maior taxa de sucesso na recuperação da carteira de NPL.

**Caso não houvesse sido estabelecido o mecanismo do Caixa de Implementação**, os gastos e investimentos iniciais para recuperação dos créditos teriam que ser custeados inteiramente pelo BTG/Enforce, o que **afetaria negativamente o preço de aquisição e poderia requerer ajustes no modelo de profit sharing alternativo solicitado pelo BB**.

76. Continuaram: ao término do prazo de 24 meses da assinatura do contrato, o prêmio associado a esse saldo foi integralmente pago ao BB, devidamente atualizado, na data de apuração imediatamente posterior ao prazo de 24 meses supramencionado (cláusula 2.1.3 do Acordo Operacional – peça 75, p. 5), no valor de aproximadamente R\$ 2,96 milhões (peça 245, p. 44).

77. Por fim, alegaram que mesmo que não houvesse a previsão de Caixa de Implementação, tais despesas seriam incorridas e teriam, então, de ser alocadas no cálculo do valor líquido para fins de cômputo do prêmio, sendo incorreto o apontamento de dano (peça 245, p. 46).

#### 5.1.2.4.3 Provisões de Contingências

<sup>14</sup> Prazo de funcionamento de no máximo 24 meses e o caixa repassado não poderia ultrapassar R\$ 30 milhões



78. Os manifestantes contestaram a assertiva desta AudBancos que, considerando o saldo das provisões de contingências, identificado nos relatórios, que, até meados de 2023, era de R\$ 38,2 milhões, a sua reversão deveria redundar em uma distribuição adicional de lucros ao Banco do Brasil de R\$ 9,6 milhões (peça 245, p. 46).
79. No seu sentir, não seria correto, imputar dano em razão da existência de valores provisionados que ainda nem se sabe se, quando e em que volume serão utilizados para fazer frente aos passivos correspondentes – ou se serão revertidos e consequentemente distribuídos na forma de prêmio. Como a operação ainda não teria se encerrado, a AudBancos indicaria, em verdade, um possível e eventual prejuízo futuro que não se sustentaria (peça 245, p. 47).
80. Mencionaram, ainda que, seria possível que um ou mais processos de valor relevante tenham resultado favorável ao devedor e, consequentemente, se convertam em passivo para o cessionário em razão da necessidade de pagamento de taxas judiciais e honorários sucumbenciais elevados<sup>15</sup> (peça 245, p. 47).
81. Por fim, asseveram que em não se concretizando – ou se concretizando apenas parcialmente – as contingências para as quais se estabeleceu a aludida provisão, seu valor será, ao final, revertido para a base de cálculo do prêmio a ser pago ao Banco do Brasil, corrigido à taxa de CDI + 1,5% a.a., sem qualquer prejuízo ao cedente (peça 245, p. 47).

#### 5.1.2.4.4 Créditos dos grupos ‘adimplentes’, Alcopan e Usina Aurora

82. Os manifestantes imputaram improcedente achado disposto na instrução de peça 192, que o recebimento de valores maiores à vista teria prejudicado o recebimento futuro de prêmios para determinados créditos, na forma de redução do *profit sharing* relativo aos ‘Créditos Adimplentes’ e aos créditos da Alcopan e da Usina Aurora (peça 245, p. 47).
83. Segundo argumentaram, a probabilidade de recuperação dos créditos não era homogênea: alguns seriam mais provavelmente recuperados, outros menos (preço médio pago à vista por crédito foi de 12,5% do saldo contábil) – peça 245, p. 48.
84. Continuaram com a seguinte assertiva (peça 245, p. 48):  
  
A razão de haver benefício é bastante intuitiva: em uma sistemática de *profit sharing*, é vantajoso ao cedente receber o máximo de valor possível à vista, reduzindo a porção do ativo exposta a risco. Ou seja, ainda que a base para apuração de lucro seja reduzida, isso é mais do que compensado pelo aumento da base do pagamento à vista – é que o cedente recebe 25% do lucro, mas recebe 100% do valor à vista.
85. Os manifestantes elaboraram cálculos em que imaginaram um cenário utópico em que a integralidade dos créditos pudesse ser recuperada pelo BTG/Enforce, sem qualquer custo de recuperação – isso resultaria no máximo lucro imaginável (e, pois, o máximo de prêmio). Concluíram que, mesmo em um tal cenário, seguiria havendo vantagem para o Banco do Brasil na venda com preço de aquisição personalizado (como no contrato) no lugar do preço médio. A tabela infra demonstra tais diferenças (transcrita da página 49 da peça 245):

---

<sup>15</sup> De fato, em sede do Processo Judicial TJ-MT 0002404-08.2011.8.11.0050, sentenciado em 18/3/2022, o exequente (cessionário) foi condenado ao pagamento de custas e honorários advocatícios no valor de 10% do valor atualizado da causa (peça 263, p. 375). Esse processo é objeto da Denúncia 007.828/2024-1, ingressada neste TCU em 11/4/2024

| Crédito Alcopan    |                |                        |                               |               |
|--------------------|----------------|------------------------|-------------------------------|---------------|
|                    | Saldo Contábil | (A) Preço de Aquisição | (B) Profit sharing máx. (25%) | Total (A+B)   |
| Pelo Contrato      | 103.927.698,91 | 45.000.000,00          | 14.731.924,73                 | 59.731.924,73 |
| Pela média (12,5%) | 103.927.698,91 | 12.990.962,36          | 22.734.184,14                 | 35.725.146,50 |
|                    |                |                        | Diferença (benefício)         | 24.006.778,23 |

| Crédito Aurora     |                |                        |                               |                |
|--------------------|----------------|------------------------|-------------------------------|----------------|
|                    | Saldo Contábil | (A) Preço de Aquisição | (B) Profit sharing máx. (25%) | Total (A+B)    |
| Pelo Contrato      | 130.924.578,58 | 90.000.000,00          | 10.231.144,65                 | 100.231.144,65 |
| Pela média (12,5%) | 130.924.578,58 | 16.365.572,32          | 28.639.751,56                 | 45.005.323,89  |
|                    |                |                        | Diferença (benefício)         | 55.225.820,76  |

| Créditos "Adimplentes" |                |                        |                               |               |
|------------------------|----------------|------------------------|-------------------------------|---------------|
|                        | Saldo Contábil | (A) Preço de Aquisição | (B) Profit sharing máx. (25%) | Total (A+B)   |
| Pelo Contrato          | 44.566.350,58  | 21.000.000,00          | (sem profit sharing)          | 21.000.000,00 |
| Pela média (12,5%)     | 44.566.350,58  | 5.570.793,82           | 9.748.889,19                  | 15.319.683,01 |
|                        |                |                        | Diferença (benefício)         | 5.680.316,99  |

86. Os manifestantes, com base nos dados constantes da tabela supra, afirmaram que, diferentemente do que concluiu esta AudBancos, essa dinâmica não causou prejuízo ao BB. Se houvesse ocorrido a aquisição dos 'Créditos Adimplentes' pelo valor médio pago à vista na carteira, o valor total pago (à vista mais *profit sharing*), mesmo em um cenário utópico de recuperação de 100% do saldo contábil sem a incorrência de despesas, seria R\$ 5,68 milhões inferior àquele que foi pago pelo BTG. O mesmo raciocínio seria válido para as operações envolvendo os créditos de Alcopan e Aurora. Terminando por ter sido vantajoso o desenho contratual ao BB (peça 245, p. 49).

## VI. ANÁLISE

87. As informações fornecidas pelo Banco do Brasil em cotejo com as manifestações do Banco BTG Pactual em conjunto com a sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos na condução do Projeto Comitato e de danos aos cofres do Banco do Brasil que sejam passíveis de ressarcimento.

### 6.1 Do número restrito de convidados

88. O Banco do Brasil apresentou uma lista de potenciais interessadas no objeto do Projeto Comitato na tabela constante às páginas 4-9 da peça 56. Essa lista denota que o BB a elaborou por meio de uma adequada pesquisa de mercado. A análise de características, atuação e aderência à carteira a ser cedida expressa que o representado buscou restringir seu elenco de chamados atento ao princípio da razoabilidade e a premissas pré-estabelecidas. Essas premissas são de caráter discricionário, *e. g.*: a sociedade empresária Recovery (controlada pelo Banco Itaú) não foi chamada, por fazer parte de conglomerado de banco concorrente (peça 56, p. 3).
89. A premissa de excluir empresas controladas por bancos concorrentes pode ser discutível, haja vista que não se vislumbra um interesse cristalino em defender os dados de devedores inadimplentes, que, em princípio, estariam impedidos de realizar novos empréstimos junto ao BB, à exposição aos bancos concorrentes.
90. Os grandes bancos varejistas concorrentes do BB não têm essa preocupação: a) Bradesco já vendeu NPL ao Santander (2012)<sup>16</sup> e à própria Ativos do BB (2018)<sup>17</sup>; b) Itaú ao mercado sem restringir a aquisição à Recovery (por si controlada)<sup>18</sup>; c) Santander para Ativos (BB) e RCB (Bradesco)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> [Bradesco vende carteira de crédito 'podre' no valor de face de R\\$ 800 milhões - Estadão \(estadão.com.br\)](http://estadão.com.br)

<sup>17</sup> [Bradesco vende R\\$ 8 bi em créditos podres para a Ativos: Fontes \(bloomberg.com.br\)](http://bloomberg.com.br)

<sup>18</sup> [Itaú faz nova oferta de carteira de crédito podre, no valor de R\\$ 2,3 bilhões - Estadão \(estadão.com.br\)](http://estadão.com.br)

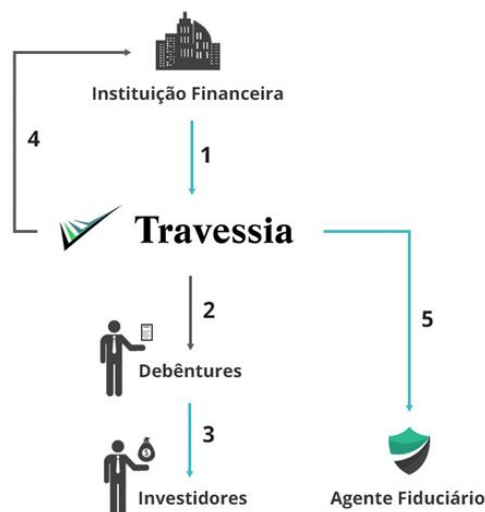
<sup>19</sup> [Santander vende R\\$ 2 bi em crédito podre para Ativos \(BB\) e RCB \(Bradesco\) - Estadão \(estadão.com.br\)](http://estadão.com.br)



91. Excluindo-se essa premissa, de caráter discricionário, é por se ter assente que os estudos empreendidos pelo BB foram fundamentados, com análise de riscos, custos e benefícios acerca de potenciais interessados. Concluindo-se que o reduzido número de concorrentes finais (2) se deveu ao tamanho de *players* (numérico) desse mesmo mercado.
92. A eventual ausência de documentos que possam suportar as desqualificações desses potenciais investidores não chamados ao projeto, em grande parte, pode ser atribuída à prova negativa (não há documento que suporte), e. g.: a) ‘Não possui plataforma de cobrança no Brasil’ – empresas Apollo, BlackPartners, Goldman Sachs, Hipoges, J.P.Morgan e Lone Star Funds (peça 56, p. 4-6); b) ‘Perfil de atuação incompatível com a carteira da operação piloto’ – Audac, Hoepers, Intrum, MGW Ativos, MO&PC, Omni, Paschoalotto, RCB, Return, Solutiona, System Interact, Trochia (peça 56, p. 4-9); c) ‘não apresentando resultados de performance no setor’ – NPL Brasil (peça 56, p. 7).
93. A crítica de ‘ausência de análise detalhada quanto aos riscos, custos e benefícios da obtenção de informações sobre os créditos concedidos pelo Banco do Brasil por parte de conglomerados bancários concorrentes, o que levou à exclusão da empresa Recovery (grupo Itaú) e à aceitação da empresa Enforce (grupo BTG Pactual), sendo ambos bancos concorrentes’ (peça 192, p. 20), de fato não se sustenta, por um lado não se vislumbra uma exclusão racional (conforme já relatado no item 89 supra), entretanto, por outro lado, há que se julgar conveniente sob o prisma do princípio da prudência.
94. A sociedade empresária Enforce do grupo BTG Pactual não pode ser comparada aos bancos varejistas Bradesco, Itaú e Santander, que operam com *funding* bastante diferente do primeiro: a base de captação de conta corrente e poupança (incluindo-se títulos de diversos investimentos) frente à atuação majoritariamente de mercados de capitais do BTG Pactual<sup>20</sup>.
95. A participação da Ativos S. A., se por um lado não contribuiu para o aumento da competitividade, por outro não a diminuiu. Vê-se que pela data de consulta acerca do seu interesse em participar do certame (peça 12, p. 27; peça 13, p. 4): 10/2/2020, o BB provavelmente sabedor do mercado em que atua a **Ativos S. A.** a tenha esquecido quando consultou as outras três empresas: a) **Enforce**: 24/12/2019 (peça 13, p. 1); b) **Jive Investments**: 24/12/2019 (peça 13, p. 2); c) **Canvas Capital**: 26/12/2019 (peça 12, p. 28). Essa não real contribuição de Ativos S. A. não é classificável como irregularidade.
96. A ausência de identificação do grupo Travessia como potencial interessado se deveu aos motivos dispostos na defesa dos manifestantes contida no subitem 5.1.1.3 supra. Em consulta ao sítio eletrônico do Grupo TravessiaX se encontra o desenho esquemático, transcrito infra, que visualmente esclarece como ocorrem as operações de securitização<sup>21</sup>:

<sup>20</sup> No endereço <https://www.btgpactual.com/nosso-dna/proposito> o BTG Pactual se define como um banco de investimentos

<sup>21</sup> <https://grupotravessia.com/areas-de-atuacao/#securitizacao-creditos-financeiros>



1. Instituição Financeira cede os créditos para a Travessia Securitizadora Financeira;
2. Travessia emite debêntures financeiras lastreadas nos recebíveis. A debênture poderá ter cotas seniores ou subordinadas;
3. Os investidores subscrevem e integralizam a Debênture;
4. Com os recursos da integralização, a Travessia realiza o pagamento da cessão à Cedente ou devedora;
5. Travessia cede fiduciariamente recebíveis para agente fiduciário da operação.

## 6.2 Da impossibilidade de condenação em débito

97. A pedra-de-toque da imputação em débito calculado na instrução anterior (peça 192) está consubstanciada na Tabela 17 (peça 192, p. 27). A tabela transcreve a ‘Recuperação à vista estimada pelo BB’ extraída da Tabela 10 dos itens não digitalizáveis da peça 56 no montante de R\$ 396.406.427,47 (estudos de precificação oriundos da consultoria PwC). A partir desse número, sem crítica, aplicou-se a taxa de ‘5% estimados pelo BB’ gerando o valor de R\$ 19.820.321,37, que subtraído do valor anteriormente mencionado alcançou a cifra de R\$ 376.586.106,10.
98. A partir da comparação deste ‘Valor líquido’ de R\$ 376.586.106,10 com o valor pago à vista pela Enforce (R\$ 371.130.000,00), foi consignado o débito de no mínimo R\$ 5.456.106,10 (peça 192, p. 27, item 193).
99. Ocorre que o valor de R\$ 396.406.427,47 não tem nenhum significado financeiro. Haja vista que é a soma dos valores nominais de recuperação bruta feita a partir da projeção de decaimento da Dirao (aba ‘resultados’ da planilha constante do anexo 10 dos itens não digitalizáveis da peça 56). Recorte da planilha transcrito infra:

|                                                      | Ano 0 | Ano 1       | Ano 2      | Ano 3      | Ano 4      | Ano 5      | Total              | Recupera |
|------------------------------------------------------|-------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|----------|
| <b>Recuperação Bruta (decaimento projeção Dirao)</b> | 0     | 100.571.218 | 84.989.292 | 75.893.432 | 68.199.698 | 66.752.787 | <b>396.406.427</b> |          |
| <b>Custos (35% de cada real recuperado)</b>          |       | 35.199.926  | 29.746.252 | 26.562.701 | 23.869.894 | 23.363.475 | <b>138.742.250</b> |          |
| <b>Receita líquida a VP (taxa de desconto: 5,2%)</b> |       | 62.115.581  | 49.877.484 | 42.321.203 | 36.136.805 | 33.608.581 | <b>224.059.653</b> | 7,53%    |

100. Os valores anuais de recuperação bruta acima transcritos corrigidos a valor presente na data do pagamento feito pela Enforce, a taxa de desconto de 5,2% a.a. (aba ‘premissas’ da multimencionada planilha), estão demonstrados abaixo:

| Ano 1         | Ano 2         | Ano 3         | Ano 4         | Ano 5         | Total          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 95.600.017,31 | 76.794.962,38 | 65.186.396,16 | 55.682.598,61 | 51.807.269,58 | 345.071.244,04 |

101. Conclusão: a soma dos valores anuais de recuperação bruta após a atualização a valor presente, efetuada pela taxa de desconto estabelecida no estudo PwC resulta em R\$ 345.071.244,04. Aplicando-se o desconto de 5% a título de custos de recuperação (R\$ 17.253.562,20), chega-se ao valor correto de **R\$ 327.817.681,80**.
102. Ou seja, houve, de fato, erro na apuração do valor líquido na mencionada tabela 17, que não considerou a atualização a valor presente, porém, um pouco maior que o apontado pelos manifestantes (vide item 70.10 da presente instrução).
103. Esse valor é **R\$ 43.312.318,20** menor que os R\$ 371.130.000,00 pagos à vista pelo Enforce.
104. Para se ter uma magnitude desse valor, a soma de supostos débitos atualizados até 30/10/2023 (disposta na proposta de encaminhamento de citação em débito, peça 192, p. 41) resultou em R\$ 27.659.780,95.
105. Importante frisar que na composição do total desse débito está contido o suposto débito em função da troca do percentual de custo de recuperação de 35% para 5%, que se mostrou acima (itens 105-109) inexistente.
106. A partir dessa constatação, as imputações de débito quanto às regras estabelecidas para o prêmio de recuperação (*profit sharing*), ou ainda quanto às regras relativas ao caixa de implementação (peça 192, itens 6.2 e 6.3) restam claramente inconsistentes.
- 6.2.1 Outras Considerações**
107. A adoção de uma premissa de custos de recuperação no patamar de 5% sobre o valor de recuperação, imputada como conservadora (peça 192, p. 27):
192. Em um cenário de custos variáveis de 5% (conservador e em consonância com as premissas apresentadas pelo próprio BB em seus estudos e modelos de precificação), restaria demonstrada a vantajosidade de manutenção dos créditos, tanto considerando a recuperação à vista, quanto considerando a recuperação de caixa total.
- na realidade, ao contrário, é uma suposição bastante ousada no sentido de valorar ao máximo o débito estimado, em desacordo com a norma insculpada no inciso II do art. 8º da Instrução Normativa TCU 71/2012: ‘II - estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido’.
108. O Caixa de Implementação foi um instituto contratual, previsto na Cláusula X (sub-número 10.3 – peça 114, p. 14), no qual está definido que os primeiros recursos recebidos em decorrência da recuperação dos créditos, até um limite a ser acordado, não comporiam a base de cálculo do prêmio até o término de um prazo, também a ser acordado, remetendo ao Acordo Operacional seus contornos. A manifestação realizada pelo Enforce/BTG Pactual noticia que o prêmio associado a esse saldo foi integralmente pago ao BB, devidamente atualizado, na data de apuração imediatamente posterior ao prazo de 24 meses, que foi o definido no Acordo Operacional (cláusula 2.1.3 – peça 75, p. 5), no valor de aproximadamente R\$ 2,96 milhões (peça 245, p. 45).
109. Considerar as despesas decorrentes do Caixa de Implementação no momento da análise da vantajosidade da operação não seria possível, haja vista que os contornos foram definidos pelas partes contratantes após o recebimento da proposta Enforce/BTG Pactual e tratativas das cláusulas contratuais.
110. A instrução constante à peça 192 consigna, também, uma eventual redução significativa do prêmio devido ao cedente (BB) com relação aos créditos cedidos em face dos grupos Alcopan Alcool do Pantanal LTDA e Usina Aurora Açúcar e Alcool LTDA, em função da adoção de regra distinta para a alienação desses créditos.



111. Na realidade o acordo de vontades entre os contratantes favoreceu o BB com percentagens superiores adstritos a esses créditos em relação à média de 12,5% dos demais. Para os créditos atinentes ao Grupo Alcopan a taxa de aquisição à vista foi de 43,30% e em face da Usina Aurora a taxa de aquisição à vista foi de 68,74% (peça 192, p. 28).
112. Os chamados créditos adimplidos da carteira cedida foram oriundos da verificação de que eram titularizados por clientes já inadimplentes, em outras operações, há mais de três anos, o que indicava alta probabilidade de *default* (peça 245, p. 49), ou por conta de garantias cruzadas de clientes ou grupos em outras operações (peça 11, p. 136, item 5.18). A taxa de aquisição desses créditos foi ajustada em 47,12% do saldo contábil (peça 192, p. 28). *Mutadis Mutandis*, tem-se como válido o mesmo raciocínio na análise dos créditos em face dos grupos Alcopan e Aurora supra (itens 110-111).
113. Quanto à falta de pesquisa e avaliação atualizada dos ativos garantidores dos créditos cedidos, previamente a cessão, tem-se que decerto impactou a precificação, não sendo seguro, no entanto, que esse impacto tenha sido negativo para precificação da carteira. Entende-se que essa é outra decisão gerencial, discricionária, que foi tomada pelas instâncias de governança do BB. A atuação de órgãos de controle nesta seara apenas implicaria em o órgão exigir do jurisdicionado que executasse o seu mister à perfeição, independentemente dos custos envolvidos.

### 6.3 Das propostas de audiência exaradas à peça 192, p. 41-43

114. O subitem c.14 da última instrução destes autos (peça 192, p. 43):
- c.14 retenção indevida do saldo de provisões não utilizadas que, no período de 31/3/2021 a 30/6/2023, resultou, em valores histórico, em uma redução no valor do prêmio recebido no montante total de R\$ 9.975.703,89;
- origina-se dos comentários dispostos no item 212 dessa instrução: ‘...e a retenção indevida de provisões no valor histórico de R\$ 9.975.703,89, razão pela qual será considerado como débito.’. Entretanto a transcrição da definição e operacionalização do instituto contratual da ‘provisão’, contida no item 211 da mesma instrução exara que ‘...o saldo da provisão poderá ser distribuído depois de absorvidas as contingências de cada período de apuração...’, que deve ser acrescido da ressalva contida no número ‘iv’ do Anexo III do Contrato Master (peça 114, p. 296): ‘poderá ser distribuído, a critério do Cessionário, total ou parcialmente, ...’. Ou seja, o saldo existente de ‘provisões’ permanece em conta específica, devendo ser corrigido conforme as disposições contidas no preâmbulo do Anexo III do Contrato Master (peça 114, p. 295): ‘...atualizado pela variação da Taxa DI – Depósitos Interfinanceiros de um dia, acrescidos de 1,5% a.a.’. Não há falar em débito neste caso.
115. Também não se vislumbram os ‘indícios de superfaturamento nos lançamentos relativos ao Caixa de Implementação, a exemplo do ocorrido na data-base setembro/2020, onde foram recuperados R\$ 1.575.437,97 e deduzidos, a título de pró-labore, o montante de R\$ 1.805.309,93, que representa 115% do que foi recuperado’ (peça 192, p. 31, item 219). É natural que no primeiro trimestre de execução do contrato ocorram as maiores despesas sem equivalência em receitas. Período em que os primeiros escritórios de advocacia devem ter sido contratados e iniciadas as primeiras pesquisas de bens a serem arroladas à penhora.

### 6.4 Do processo de condução do projeto piloto no âmbito do BB

116. A cessão dos créditos ocorrida no âmbito do Projeto Comitato foi uma decisão gerencial que perpassou toda a cadeia de governança interna do BB. A partir da formação da carteira, com premissas objetivas, o BB foi ao mercado em busca de interessados nessa cessão. Encontrou ao final do processo 2 operadores que apresentaram propostas financeiras.
117. Nesse ponto do processo não havia uma estimativa segura de recuperação de créditos a partir de esforços próprios. A Auditoria Interna do BB reportou em 28/10/2020, analisando o recebimento de ofertas pela carteira e a contratação de consultoria para a análise da vantajosidade das ofertas e desenvolvimento de metodologia de precificação – ambas em maio de 2020 –, a



‘Ausência de metodologia proprietária para precificação de carteiras de créditos a serem cedidas ao mercado’ (peça 24, p. 2).

118. Em maio de 2020 (peça 24, p. 1), reconhecendo não haver metodologia interna de precificação, o BB decidiu por contratar a consultoria da sociedade empresária PricewaterhouseCoopers. Com o apoio dessa consultoria, o BB fez o trabalho comparativo de estimativa de receitas por meio da cessão e por manutenção dos créditos em carteira. A decisão de alienar os créditos se deu por vantajosa para o BB, nas palavras dos auditores internos (peça 24, p. 2):
- A análise apontou vantagem na alienação da carteira, visto que a recuperação projetada, caso os créditos continuassem sob condução do Banco, seria de 7,53% do saldo contábil, enquanto o pagamento oferecido à vista pela carteira, considerando a maior proposta apresentada, representa 12,54%.
119. A Nota Técnica Dirao 61.101 (peça 11, p. 132), datada de 18/6/2020, exara em seus itens 5.24 e 5.26 sobre a precificação em maio de 2020. Foi apenas após receber oferta vinculante da Enforce, ocorrida em 21/5/2020, com validade de 30 dias, que o projeto Comitato passou a ser apoiado por consultoria ‘com o escopo de validar as melhores práticas na condução da operação piloto, aprimorar o modelo de atualização da carteira e avaliação de propostas, apoiar a contratualização da cessão, a confecção de instrumento de monitoramento da performance do FIDC e, subsequentemente, a estruturação do modelo de recorrência’.
120. Sobre esse aspecto, ressalta-se o desconforto no fato de que na condução do projeto piloto, o BB tenha obtido as propostas firmes de compra antes de ter uma boa estimativa do valor do ativo que estava vendendo, isso porque, tal fato aumenta o risco de que a avaliação contenha viés, no sentido de avaliar o ativo tendo como teto o valor ofertado, como se a decisão de venda já estivesse tomada. Veja que a consultoria apoiaria não só na precificação (‘aprimorar o modelo de atualização da carteira e avaliação das propostas’) como na contratualização, na confecção do instrumento de monitoramento do FIDC e na estruturação do modelo de recorrência.
121. No entanto, registra-se que não há evidências de que tal risco tenha se concretizado. A Nota Técnica Dirao 61.101 foi aprovada pelo Conselho Diretor em 19/6/2020, após a precificação, que estava reportada em seu item 6.1.14 (peça 11, p. 150).
122. Outra questão que merece destaque diz respeito ao baixo nível de concorrência que se atingiu ao final dessa operação piloto, objeto desses autos, a qual serviria de base para a estruturação do modelo de recorrência de cessões. Foram apenas dois potenciais compradores. E no caso do piloto ficou patente que a Jive não concorreu efetivamente com a Enforce/BTG, pois sua proposta foi cerca de R\$ 100 milhões abaixo do valor ofertado pela Enforce, com *profit sharing* também inferior (peça 11, p. 137, itens 5.22 e 5.23).
123. Embora não se tenha apontado irregularidades nos critérios adotados pelo BB que restringiram sobremaneira os potenciais compradores para o processo competitivo em análise, há que se ponderar que o resultado fático foi a ausência de concorrência.
124. Nesse sentido, corrobora-se com os apontamentos dos itens 136 a 138 da peça 192, no sentido de que ‘a estratégia de seleção de potenciais investidores declarada pelo projeto Comitato, de excluir os bancos concorrentes, bem como potenciais investidores estrangeiros, associada ao volume de NPL detido pelo BB, à presença de poucos interessados nos créditos (apenas duas propostas) e à incipiência do mercado de NPL no Brasil, indicam um elevado risco de inviabilidade em ceder recorrentemente parcela significativa do saldo em perdas detido pelo BB’.
125. A existência de poucos possíveis interessados também gera risco em cessões recorrentes, em razão da possível aquisição dos créditos sempre pelos mesmos agentes, ocasionando a concentração de informações de créditos do BB em um mesmo conglomerado bancário concorrente.



126. Vale dizer, a julgar pela operação piloto, o modelo de recorrência, que estaria apto a ser iniciado, pode já ter nascido dependente de um único comprador.

127. Diante desses apontamentos, entende-se pertinente a emissão de ciência ao Banco do Brasil quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação piloto objeto desses autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e o padrão da carteira cedida, implique em concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou a dependência de um único comprador.

## VII. CONCLUSÃO

128. Esta representação ingressou no TCU em 28/7/2020, com pedido de medida cautelar (não concedida, nos termos do despacho constante à peça 49), formulada pelo deputado federal Ricardo Augusto Machado da Silva (SP), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o Banco do Brasil (BB) e o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios Não Padronizado e Exclusivo (FIDC-NP), com a interveniência da sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos S.A., na data de 1/7/2020 (peça 1).

129. Em sua tramitação regular, o processo contou com diligências ao BB (Ofício 17978/2021, datado de 16/4/2021 – peça 51; Ofício 0021/2021, datado de 21/10/2021 – peça 69; Ofício 33846/2023, datado de 21/7/2023 – peça 119; Ofício 11107/2024/2024, datado de 18/3/2024 – peça 221), uma inspeção *in loco* (peça 44), oitivas do BB (Ofício 17977/2021, datado 16/4/2021 – peça 50) e das sociedades empresárias Enforce e BTG Pactual (Ofícios 2474/2024 e 2473/2024, ambos datados de 25/1/2024 – peças 202 e 203).

130. Quatro outras representações com o mesmo tema desta representação foram anexadas a estes autos. Houve ainda a juntada de 5 solicitações distintas de informação e de uma denúncia de lavra de um devedor dos créditos cedidos (Capítulo III – Processos Conexos).

131. Foi analisada eventual prescrição intercorrente do processo, descartada nos termos dos fundamentos exarados no Capítulo IV – Exame de Prescrição.

132. No Capítulo V – Exame Técnico foi efetuado resumo das manifestações em sede de oitiva das sociedades empresárias Enforce e BTG Pactual, determinadas pelo relator, em seu despacho constante à peça 200.

133. Em seguida foi realizado o cotejo entre os argumentos trazidos aos autos pelos manifestantes e as supostas irregularidades apontadas na instrução de peça 192.

134. Em sua maior parte, as supostas irregularidades foram descartadas, com fundamento nos documentos trazidos pelo próprio BB nos momentos processuais em que se manifestou e pelos argumentos trazidas nas preditas manifestações dos demais arrolados.

135. Considerando por último o baixo nível de concorrência no projeto piloto, associado ao volume de NPL detido pelo BB e à incipiência do mercado de NPL no Brasil, entende-se pertinente a emissão de ciência ao banco quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação piloto objeto desses autos implique em concentração de informações de créditos do BB em um mesmo conglomerado bancário e/ou a dependência de um único comprador.

## VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no disposto nos art. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, c/c o disposto no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, ser considerada parcialmente procedente;
- b) dar ciência ao Banco do Brasil (CNPJ 00.000.000/0001-91), nos termos do art. 9º da Resolução TCU 315/2020 quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação piloto objeto destes autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e



o padrão da carteira cedida, implique em concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou a dependência de um único comprador;

- c) comunicar ao representante, Exmo. Sr. Deputado Federal Ricardo Augusto Machado da Silva, a decisão que vier a ser adotada neste processo;
- d) comunicar a decisão que vier a ser adotada neste processo às demais autoridades representantes e solicitantes de informações: subprocurador-geral junto a este TCU Lucas Rocha Furtado; Exmo. Sr. Senador Randolfe Rodrigues; Exmo. Sr. Deputado Federal Pompeo de Mattos; Exmo. Sr. Deputado Federal João Daniel; Exmo. Sr. Deputado Federal Nereu Crispim;
- e) encerrar o presente processo.”

É o relatório.

### VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Ricardo Augusto Machado da Silva (SP) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o Banco do Brasil (BB) e o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios não Padronizado e Exclusivo (FIDC-NP), com a interveniência da sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos S.A., na data de 1º/7/2020 (peça 1).

2. A operação de cessão da carteira de créditos realizada com o referido fundo (gerido pelo Grupo BTG Pactual) foi a primeira transferida a comprador externo ao conglomerado do BB e ocorreu dentro do escopo do projeto-piloto denominado “Projeto Comitato”, que tinha como objetivo implementar novo modelo de negócios recorrente.
3. A empresa Enforce Gestão de Ativos S.A., vinculada ao Grupo BTG Pactual, sagrou-se vencedora após disputa com a Jive Asset Gestão de Recursos Ltda., em processo competitivo acompanhado pela consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC) e precedido de estudo de mercado para seleção dos principais *players*.
4. Apesar de possuir valor contábil aproximado de R\$ 2,9 bilhões, a carteira foi adquirida por R\$ 371,3 milhões em parcela única, além de 25% de *profit sharing* sobre a recuperação líquida dos créditos. Nesse ajuste, sempre que a cessionária (Enforce) conseguir receber valores desses créditos, 25% do montante será repassado à cedente (BB) de forma recorrente, após períodos trimestrais de apuração, denominados “Datas de Apuração” (peça 191, p. 295 – Anexo III do Contrato Master – “Cálculo do Prêmio”).
5. Segundo informações do BB, esse deságio decorreria da alta inadimplência e do baixo potencial de recuperação dos créditos envolvidos, classificados como “*non-performing loans*” (NPL); tais créditos estavam inadimplentes, em média, há mais de seis anos, e 98% deles já haviam sido registrados como prejuízo contábil (peça 9, p. 7-8).
6. Preliminarmente, destaco que o pedido de medida cautelar foi indeferido no despacho de peça 49 e que foram apensados a esse processo outras quatro representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU e por parlamentares, cinco solicitações do Congresso Nacional e uma denúncia acerca do mesmo objeto, conforme os §§ 8º a 17 da instrução de peça 265. Esses processos complementam a análise em andamento, ampliando o escopo das investigações sobre a legalidade e a condução da operação.
7. Durante a tramitação deste processo, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) realizou diversas instruções:

a) a primeira sugeriu a realização de inspeção, considerando que as informações então disponíveis não eram suficientes para avaliar o mérito da representação (peça 5);

b) a segunda propôs a oitiva do BB, a partir do Relatório de Fiscalização (Inspeção), que apontou ausência de evidenciação de pesquisa adequada e chamamento público de possíveis cessionários com características relevantes para a seleção dos *players* (peça 44);

c) na terceira instrução, os auditores indicaram possíveis irregularidades, propondo diligência para coleta de informações adicionais (peça 116);

d) a quarta identificou indícios de irregularidades, como a redução do valor justo da carteira de créditos cedida, diminuição do prêmio de performance devido a despesas não previstas e a retenção indevida de provisões, fatores que teriam causado prejuízo de aproximadamente R\$ 24,2 milhões ao BB. Com base nesses elementos, a unidade técnica propôs a conversão do processo em tomada de contas especial e a realização de citação e audiência dos responsáveis (peça 192).

8. Ao analisar essa última instrução, considerei oportuna a realização de oitiva das empresas Enforce Gestão de Ativos S.A. e BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. DTVM, para que se manifestassem em relação aos indícios de irregularidades elencados na proposta de encaminhamento da unidade técnica. Como os apontamentos de débito envolviam questões técnicas, estatísticas e operações complexas do contrato, tais manifestações poderiam fornecer elementos adicionais importantes para a adequada verificação da existência, ou não, de danos aos cofres do BB (peça 200).
9. As empresas apresentaram resposta conjuntamente, por meio de defesa jurídica e de parecer econômico (peças 245 e 246).
10. A partir de detalhada descrição das circunstâncias que envolveram a operação objeto desta representação, as manifestações defenderam a regularidade do processo competitivo.
11. Segundo argumentaram, o art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016 se aplicaria ao BB. Por se constituir como sociedade de economia mista que atua na ordem econômica, estaria dispensado de realizar licitação para contratos relacionados às suas atividades-fim. Nesse passo, o contrato de cessão de créditos se enquadraria nesse dispositivo, porquanto seria atividade financeira diretamente ligada ao objeto social do banco. No entanto, ressaltaram que, mesmo com a dispensa de licitação, o processo seguiu os princípios da Administração Pública, sendo precedido por estudos de mercado, avaliação de riscos e seleção competitiva da proposta mais vantajosa, com negociação de termos que garantiram melhores condições para o BB.
12. Também destacaram que o Banco do Brasil realizou estudo aprofundado para identificar potenciais investidores para a cessão da carteira de créditos, processo que foi acompanhado por auditoria externa e teve início dois anos antes da operação. Os investidores teriam sido selecionados com base na sua aderência à carteira e na necessidade de confidencialidade, tendo a Enforce e a Jive Investments apresentado as propostas mais relevantes. Ainda mencionaram que esse processo foi validado pela PwC e seguiu as melhores práticas de mercado e que a participação de apenas dois *players* não comprometeu a competitividade nem a vantajosidade da operação, dadas as características específicas do mercado de NPL.
13. Por fim, ressaltaram que a sociedade empresária Travessia Securitizadora de Créditos Financeiros X S.A. (“TravessiaX”) não foi incluída no mapeamento de potenciais interessados, pois foi constituída após a realização da operação. Adicionalmente, argumentaram que a Travessia, sendo empresa cujo único investidor é o Grupo BTG, foi criada como estratégia empresarial de eficiência e não se configurava como concorrente de mercado, uma vez que atuava na securitização de créditos, e não na aquisição e recuperação da carteira.

14. Quanto ao dano calculado, as manifestações dividiram a reavaliação dos valores da operação conduzida pela AudBancos em duas partes: o valor justo da carteira alienada e as regras contratuais de distribuição de prêmios. Em seu entendimento, a análise sobre o valor justo poderia ser relevante para determinar a existência de danos, enquanto a revisão das regras contratuais sobre prêmios seria hipotética, sugerindo que o BB poderia ter obtido mais lucro, mas sem configurar dano concreto ao erário.
15. Sustentaram que a avaliação de ativos envolve subjetividade, defendendo que o processo de precificação seguiu metodologias consistentes e foi auditado pela PwC e pela consultoria Tendências, confirmando a razoabilidade do valor de venda. As manifestantes destacaram que a cessão da carteira de créditos, até o momento, já trouxe resultado 60% superior ao histórico de recuperação do BB (entre 5,66% e 7,53%), com o valor à vista e os prêmios recebidos até então excedendo as expectativas internas (recuperação de aproximadamente 15,58% do saldo contábil).
16. Também defenderam que as regras de distribuição de prêmios e os ajustes no desenho contratual foram vantajosos para o BB e não causaram prejuízo, porquanto se basearam em parâmetros razoáveis. Ainda que se adotassem as premissas indicadas pela unidade ou hipóteses excessivamente otimistas, e refazendo-se o cálculo do *valuation*, ainda assim a cessão da carteira de NPL seria vantajosa para o BB. Por outro lado, mecanismos como a Caixa de Implementação e as provisões de contingências não poderiam constituir base para imputação de débito diante da sua incerteza, sendo ambos revertidos para o banco no caso da não concretização dos riscos que se pretendia assegurar.
17. Ao examinar os argumentos acerca da regularidade do processo competitivo, a AudBancos, em nova análise (peça 265), reconheceu que o BB realizou pesquisa de mercado adequada para o Projeto Comitato, fundamentando-se em análises de riscos e de custo-benefício, bem como na discricionariedade empresarial do banco, não permitindo concluir pela ocorrência de irregularidades. Também acatou os argumentos de que o número reduzido de concorrentes refletiu o tamanho limitado do mercado de NPL e de que ausência ou exclusão de potenciais investidores teriam justificativas razoáveis sob o ponto de vista empresarial.
18. Com relação ao dano, a unidade confirmou a existência de erro na apuração do valor líquido utilizado para imputar débito ao Banco do Brasil na instrução de peça 192, pois o cálculo realizado não atualizou os valores de recuperação a valor presente. Corrigindo essa atualização pela taxa de desconto, o valor correto seria R\$ 43.312.318,20 inferior ao valor pago à vista pela Enforce. Além disso, destacou que as imputações de débito baseadas em ajustes de custo de recuperação e regras de prêmio (*profit sharing*) seriam inconsistentes, sobretudo considerando que as projeções realizadas mesmo com os parâmetros propostos pela instrução anterior indicam inexistência de prejuízo.
19. Ao final, a AudBancos propõe conhecer da representação e, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, além de encaminhar ciência ao BB quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação-piloto objeto destes autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e o padrão da carteira cedida, implique concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou a dependência de um único comprador.
20. Feito o breve resumo, decido.
21. No presente caso, o início do prazo prescricional se deu a partir da instauração desta representação no TCU, em 27/7/2020, nos termos do art. 4º, IV, da Resolução 344/2022. Menos de um mês depois, em 6/8/2020, foi interrompido pela primeira vez o transcurso desse

prazo em razão da juntada aos autos da instrução inicial da AudBancos, como ato inequívoco de apuração do fato. Desde então se pode citar, pelo menos, mais quatro oportunidades em que ocorreu essa interrupção devido a novas instruções da unidade, conforme se verifica da tabela a seguir, que resume os principais eventos interruptivos:

| Evento                    | Data       | Peça |
|---------------------------|------------|------|
| 1ª instrução da AudBancos | 6/8/2020   | 5    |
| 2ª instrução da AudBancos | 31/3/2021  | 44   |
| 3ª instrução da AudBancos | 21/7/2023  | 116  |
| 4ª instrução da AudBancos | 7/12/2023  | 192  |
| 5ª instrução da AudBancos | 14/10/2024 | 265  |

22. Como se observa desses marcos, não transcorreram mais de cinco anos entre o marco inicial e o primeiro marco interruptivo, nem prazo superior a três anos entre as interrupções que se seguiram, não havendo que se falar em prescrição quinquenal ou intercorrente.
23. No que tange ao mérito, após me debruçar sobre o conjunto de elementos acostados aos autos nesta fase processual, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela AudBancos na instrução de peça 265, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.
24. Inicialmente, considero adequadas as ponderações trazidas pelas manifestações da Enforce e do Grupo BTG Pactual no sentido de que a regra do art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016 se aplica ao BB, de modo a dispensá-lo da realização de licitações no âmbito das suas atividades-fim, como é o caso da operação de cessão de carteira de créditos em análise, pois consiste em transação comum de instituições financeiras com o objetivo de melhorar a liquidez, gerir riscos, liberar capital regulatório e/ou reduzir custos operacionais.
25. Essa flexibilização se justifica pelo fato de as empresas estatais que atuam em atividades econômicas *stricto sensu* estarem sujeitas a regime jurídico público parcialmente derogado pelo direito privado, que visa a conciliar a legalidade na gestão pública com a dinamicidade do setor privado, conferindo maior liberdade, agilidade e eficiência às transações no âmbito de suas finalidades, para que possam se adaptar rapidamente às mudanças de mercado e adotar estratégias empresariais mais alinhadas aos objetivos para as quais foram criadas.
26. Submetê-las a procedimentos licitatórios longos e burocráticos poderia inviabilizar suas atividades, seja pela perda do *timing* dos negócios, seja pela imposição de maiores custos de transação para além daqueles que já recaem sobre os demais agentes do mercado, conforme bem reconheceu o Acórdão 2.033/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.702, relatada pelo Ministro Carlos Velloso, que afastaram a obrigatoriedade da Lei 8.666/1993 para as empresas estatais que desempenham atividades econômicas, desde que observados os princípios gerais da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal).
27. Nessas situações, os controles do regime público de contratação abrem espaço aos mecanismos de autorregulação de mercados competitivos, que, quando em pleno funcionamento, impõem disciplina aos agentes que nele atuam, sobretudo em se tratando de sociedades com capital aberto, como o BB. Isso porque o acompanhamento contínuo de investidores, analistas e reguladores impõe um controle natural sobre as práticas empresariais, com incentivos à sinalização de gestão financeira responsável. Assim, caso os investidores antessem que restrições competitivas na transação prejudicariam a sua vantajosidade e



afetariam a rentabilidade da empresa e a distribuição de dividendos, esse desvio seria punido pelo mercado por meio da redução do preço de parte das suas ações.

28. Em complementariedade à disciplina de mercado, as empresas de capital aberto também se submetem a outros controles rigorosos e contínuos sobre suas atividades, como exigência de auditorias externas, divulgação periódica de informações financeiras e conformidade com regras de transparência e governança corporativa emitidas pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), além de eventuais análises concorrenciais pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em coordenação com o Bacen.
29. No presente caso, o BB adotou as práticas corporativas recomendadas para resguardar esse tipo de transação, como:
  - (i) realização de estudos internos prévios para avaliação de riscos e identificação de todos os *players* do mercado e seleção dos mais relevantes e potenciais interessados, submetendo-os a toda a cadeia de governança interna do BB (a um comitê de risco e a conselho diretor, com pareceres favoráveis das Diretorias de Riscos, Crédito, Contadoria, Finanças e Jurídica);
  - (ii) contratação da consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC), que acompanhou e atestou a regularidade do negócio sob diversas óticas (peça 11, p. 177-189);
  - (iii) divulgação de fatos relevantes ao mercado desde o início do projeto-piloto para demonstrar o alinhamento das operações aos melhores interesses do BB (peça 2); e
  - (v) documentação de todo o processo, com amplas informações disponibilizadas para órgãos supervisores e controladores, com as ofertas apresentadas em ambiente transparente e supervisionado (ex.: peças 9 a 14).
30. Esses controles adicionais atuariam para mitigar eventuais riscos de práticas anticompetitivas que decorreriam da natureza incipiente e oligopolizada dos mercados de NPL no Brasil – com poucos atores capazes de investir e gerir os riscos das carteiras –, incentivando-os a apresentar ofertas próximas ao valor justo e eficiente do ponto de vista alocativo, a partir da sua experiência e dos seus conhecimentos prévios na valoração desse tipo de ativo.
31. Ciente desse contexto, não vislumbro inadequação no processo de seleção dos participantes, até porque não constam nos autos evidências suficientes que possam indicar conluio ou direcionamento da transação a determinados atores do mercado em detrimento de outros, a prejudicar o processo competitivo. A ocorrência de práticas anticompetitivas não pode ser inferida pela mera restrição do número de convidados, sob pena de inviabilizar os negócios de empresas estatais em mercados com poucos deles. Conforme consta da tabela da peça 192, página 5, os estudos do BB mapearam todos os atores mais relevantes do mercado, selecionando os dois maiores investidores potenciais em termos de volume de ativos geridos.
32. Também não compete ao TCU se imiscuir na conveniência de premissas discricionárias adotadas pela estatal, desde que razoavelmente justificadas sob o ponto de vista da estratégia do negócio, como as desqualificações de potenciais investidores por critérios objetivos de compatibilidade com a natureza da transação e a decisão de não enviar convites a empresas concorrentes ou que não atuem na operação contratada, a exemplo do grupo TravessiaX (peça 56, p. 3, 7).
33. Por outro lado, não há indícios suficientes a demonstrar que a operação foi desvantajosa para o BB a ponto de configurar prejuízo inequívoco à estatal. Os contrapontos trazidos pelas

manifestações das empresas fornecem fortes evidências de que o preço ofertado superou as expectativas de recuperação interna pelo BB.

34. A vantajosidade da cessão de carteira de créditos se mede pelo custo de oportunidade do BB em recuperar pelos seus próprios meios os créditos inadimplidos. Os ganhos de eficiência da transação decorrem da lógica de que a cessionária conseguiria recuperar tais créditos com menor custo e maior efetividade do que o próprio banco a ponto de apresentar oferta superior ao valor líquido de sua recuperação interna. Somente se restasse comprovado que a proposta aceita foi menor do que esse valor é que poderia se configurar eventual dano ao erário, o que não foi o caso.
35. Por meio do parecer econômico de peça 246, estimou-se em R\$ 224 milhões o valor líquido de recuperação dos créditos pelo BB com base na taxa de recuperação mais otimista de sua série histórica de 2017 a 2020 (7,53%), montante bastante inferior aos R\$ 371,1 milhões somados aos pagamentos do modelo customizado de *profit sharing* com prêmio de 25%. Segundo informações atualizadas até dezembro de 2023, os valores pagos ao banco já ultrapassavam 15,58% do valor contábil da carteira (peça 245, p. 35).
36. Com relação à formação e à precificação adequada da carteira cedida, igualmente não se sustentam as possíveis falhas apontadas pela instrução de peça 192 como potenciais causadoras de dano à instituição.
37. As justificativas apresentadas pela Enforce e pelo Grupo BTG Pactual sobre a inclusão dos demais créditos de clientes inadimplentes se mostram razoáveis sob o ponto de vista econômico, diante do maior risco decorrente do histórico de inadimplência desses clientes, dos ganhos de escala e de coordenação de possíveis conflitos na cobrança dos créditos por diferentes credores.
38. Quanto aos parâmetros questionados (i) da ausência de avaliação atualizada dos ativos garantidores dos créditos cedidos, (ii) das taxas decrescentes de recuperação utilizadas pela PwC e (iii) dos custos de recuperação desses títulos, os três foram alvo de ponderações razoáveis sob aspectos da avaliação de custo-benefício empresarial e da demonstração de que o uso dos parâmetros alternativos sugeridos para refazimento do *valuation* da PwC também alcançava valor de retorno menor do que os R\$ 371,1 milhões pagos de entrada no negócio (peça 245, p. 37 a 38).
39. Além disso, identificou-se que o cálculo do valor líquido da carteira realizado pela AudBancos, com base na tabela 17 da instrução de peça 192 (p. 27), não aplicou a taxa de desconto sobre os valores esperados de recuperação dos créditos ao longo do tempo para trazê-los a valor presente, impossibilitando a sua comparação com o valor pago à vista. Corrigindo essa inconsistência e refazendo o *valuation*, novamente o valor de recuperação dos créditos pelo próprio BB se mostrou inferior ao valor de R\$ 463,3 milhões, pago até dezembro de 2023 (peça 245, p. 39-40).
40. Portanto, não se sustentam as premissas da parcela do suposto dano de R\$ 5.456.106,10, calculados a partir da diferença entre os valores nominais de recuperação calculados (R\$ 376,5 milhões) e os R\$ 371,1 milhões pagos à vista, como bem demonstra a última análise da unidade técnica que reconhece o erro:

“97. A pedra-de-toque da imputação em débito calculado na instrução anterior (peça 192) está consubstanciada na Tabela 17 (peça 192, p. 27). A tabela transcreve a “Recuperação à vista estimada pelo BB” extraída da Tabela 10 dos itens não digitalizáveis da peça 56 no montante de R\$ 396.406.427,47 (estudos de precificação oriundos da consultoria PwC). A partir desse número, sem

crítica, aplicou-se a taxa de “5% estimados pelo BB” gerando o valor de R\$ 19.820.321,37, que subtraído do valor anteriormente mencionado alcançou a cifra de R\$ 376.586.106,10.

98. A partir da comparação deste “Valor líquido” de R\$ 376.586.106,10 com o valor pago à vista pela Enforce (R\$ 371.130.000,00), foi consignado o débito de no mínimo R\$ 5.456.106,10 (peça 192, p. 27, item 193).

99. Ocorre que o valor de R\$ 396.406.427,47 não tem nenhum significado financeiro. Haja vista que é a soma dos valores nominais de recuperação bruta feita a partir da projeção de decaimento da Dirao (aba “resultados” da planilha constante do anexo 10 dos itens não digitalizáveis da peça 56). Recorte da planilha transcrito infra:

|                                                      | Ano 0 | Ano 1       | Ano 2      | Ano 3      | Ano 4      | Ano 5      | Total              | Recuperação |
|------------------------------------------------------|-------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|-------------|
| <b>Recuperação Bruta (decaimento projeção Dirao)</b> | 0     | 100.571.218 | 84.989.292 | 75.893.432 | 68.199.698 | 66.752.787 | <b>396.406.427</b> |             |
| <b>Custos (35% de cada real recuperado)</b>          |       | 35.199.926  | 29.746.252 | 26.562.701 | 23.869.894 | 23.363.475 | <b>138.742.250</b> |             |
| <b>Receita líquida a VP (taxa de desconto: 5,2%)</b> |       | 62.115.581  | 49.877.484 | 42.321.203 | 36.136.805 | 33.608.581 | <b>224.059.653</b> | 7,53%       |

100. Os valores anuais de recuperação bruta acima transcritos corrigidos a valor presente na data do pagamento feito pela Enforce, a taxa de desconto de 5,2% a.a. (aba “premissas” da multimencionada planilha), estão demonstrados abaixo:

| Ano 1         | Ano 2         | Ano 3         | Ano 4         | Ano 5         | Total          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 95.600.017,31 | 76.794.962,38 | 65.186.396,16 | 55.682.598,61 | 51.807.269,58 | 345.071.244,04 |

101. Conclusão: a soma dos valores anuais de recuperação bruta após a atualização a valor presente, efetuada pela taxa de desconto estabelecida no estudo PwC resulta em R\$ 345.071.244,04. Aplicando-se o desconto de 5% a título de custos de recuperação (R\$ 17.253.562,20), chega-se ao valor correto de R\$ 327.817.681,80.

102. Ou seja, houve, de fato, erro na apuração do valor líquido na mencionada tabela 17, que não considerou a atualização a valor presente, porém, um pouco maior que o apontado pelos manifestantes (vide item 70.10 da presente instrução).

103. Esse valor é R\$ 43.312.318,20 menor que os R\$ 371.130.000,00 pagos à vista pelo Enforce.” (peça 265, p. 18-19)

41. Passo à análise dos questionamentos da instrução de peça 192 quanto às regras contratuais sobre distribuição de prêmio, de que haveria distribuição adicional de lucros se não constasse a previsão de R\$ 15,7 milhões de gastos com o mecanismo denominado “Caixa de Implementação” e se fosse revertida a provisão de contingências.
42. Ao analisar os termos do ajuste, considero que tanto a Caixa de Implementação quanto a provisão de contingência constituem ajustes contratuais legítimos e razoavelmente justificáveis sob o ponto de vista do negócio, pelo fato de a atividade de recuperação de créditos envolver riscos e altos custos fixos iniciais. Ademais, os valores atualizados do mecanismo Caixa de Implementação foram integralmente restituídos ao BB, conforme previsto contratualmente (peça 245, p. 44), não havendo que se falar em prejuízo à estatal; o mesmo ocorrerá com a provisão de contingência caso os riscos esperados não se concretizem ao final do contrato.
43. Da mesma forma, não se sustenta a inconsistência apontada pela AudBancos sobre a redução do *profit sharing* devido ao recebimento de valores maiores à vista para os créditos adimplentes, da Alcopan e da Usina Aurora, pois a variabilidade na probabilidade de recuperação dos créditos justifica essa estratégia. Receber mais à vista reduziu o risco, e, mesmo no melhor cenário de recuperação integral, o valor total pago teria sido inferior ao que o BB efetivamente recebeu na cessão; assim, o desenho contratual foi vantajoso para o banco, inclusive com taxas de aquisição superiores à média de 12,5% dos demais créditos (peça 192, p. 28).



44. Por todos esses fundamentos, o cálculo do suposto dano não preenche os requisitos de quantificação de débito do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU e do art. 8º da IN-TCU 71/2012, que exigem a certeza de que o montante apurado dos prejuízos aos cofres públicos efetivamente existiu, excluindo, com razoável segurança, a parcela potencial e incerta do dano. Os erros de cálculo e as premissas baseadas em dano incerto, como aqueles relacionados à provisão de contingência, não se coadunam com as melhores práticas de quantificação e imputação de débito no TCU.
45. Por fim, embora não tenham sido identificadas irregularidades nos critérios adotados pelo BB no sentido de restringir os potenciais compradores no processo competitivo, concordo com a ponderação da AudBancos de que o modelo de recorrência adotado na operação em análise – com exclusão de bancos concorrentes e investidores estrangeiros somada ao alto volume de créditos inadimplentes cedidos conjuntamente e à incipiência e à concentração do mercado de NPL no Brasil – gera riscos estruturais de baixa concorrência e ameaças à vantajosidade de negócios futuros. A oferta de carteira com menor volume de créditos é um exemplo de medida que pode mitigar os riscos de restrição competitiva bem como ampliar o rol de atores aptos a realizarem ofertas nas operações; assim, sou por emitir ciência ao BB nos termos propostos pela unidade instrutiva.

Isso posto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2269/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.658/2020-8
- 1.1. Apensos: 007.828/2024-1; 028.211/2020-0; 027.083/2020-9; 027.027/2020-1; 027.031/2020-9; 028.058/2020-8; 030.595/2022-3; 044.292/2021-0; 034.463/2020-8; 028.100/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Emerson Ademir Borges de Oliveira (295.845/OAB-SP) e Lúcia Helena Netto Fatinanci (118.875/OAB-SP), representando Paulo Roberto Brito Boechat; Renata Maria Mazzaro Terrin (319.658/OAB-SP), representando a Agropecuária São Lourenço Ltda.; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF) e outros, representando a Enforce Gestão de Ativos S.A.; Adib Abdouni (262.082/OAB-SP), representando Fernando Siqueira



Guimarães Netto; Camila Flexa Padilha (61.680/OAB-DF), Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF), Luana Maysa Reis de Sousa (55.200/OAB-PE), Samanta Barbosa Tiveron (494.378/OAB-SP), Sofia Cavalcanti Campelo (42.072/OAB-PE), Victor Santos Rufino (407.119/OAB-SP), Gabriela Harumi Okoda Oshiro Pereira da Silva (474.778/OAB-SP), Rodrigo Fuhr de Oliveira (476.191/OAB-SP), Camila Torres de Brito (44.868/OAB-DF), Leonardo Martins Caram (482.899/OAB-SP), Carolina Tuoni Matias (374.299/OAB-SP), Elisa Segabinazzi (501.077/OAB-SP), Fernando Jung de Oliveira (107.564/OAB-RS), Enrico Rilho Sanseverino (96.765/OAB-RS) e outros, representando a BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários; Sílvio Oliveira Torves (29.355/OAB-RS), Sólton Mendes da Silva (32.356/OAB-RS) e outros, representando o Banco do Brasil S.A.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de deputado federal com o objetivo de analisar possíveis irregularidades ocorridas na operação de cessão de carteira de créditos realizada entre o Banco do Brasil e o Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios não Padronizado e Exclusivo (FIDC-NP), com a interveniência da sociedade empresária Enforce Gestão de Ativos S.A.,

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

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

9.2. dar ciência ao Banco do Brasil (CNPJ 00.000.000/0001-91), nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020 quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação-piloto objeto destes autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e o padrão da carteira cedida, implique concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou dependência de um único comprador;

9.3. informar o teor desta deliberação ao representante;

9.4. informar o teor desta deliberação às demais autoridades, aos representantes legais e aos solicitantes de informações dos processos conexos: Subprocurador-Geral junto a este TCU Lucas Rocha Furtado; Senador Randolfe Rodrigues; Deputado Federal Pompeo de Mattos; Deputado Federal João Daniel; Deputado Federal Nereu Crispim;

9.5. arquivar o processo, nos termos do art. 169 do Regimento Interno.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2269-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS  
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.752/2019-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto (849.259.576-00); João Jorge Vieira Sampaio (275.681.307-97); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); Espólio de Marcelo da Silva Mendonça (006.179.367-14); Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (19.394.808/0001-29); Espólio de Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Welington Luiz Petris (024.543.147-03)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DO TERMINAL DE BARRA DO RIACHO/ES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO PARA UM DOS RESPONSÁVEIS, COM JULGAMENTO DE SUAS CONTAS PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS E QUITAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO PARA OS RECURSOS INTERPOSTOS PELOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. TRÂNSITO EM JULGADO. PETIÇÃO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DOS DÉBITOS E SANÇÕES APLICADAS. MANUTENÇÃO DO JULGAMENTO DAS CONTAS PELA IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de petição formulada pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., na qual a responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Alega a peticionante que o processo originador teria ficado parado entre 9/4/2014 e 31/3/2018, sem qualquer ação do Tribunal, motivo pelo qual sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) opinou pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, com o consequente arquivamento dos autos. Transcrevo o parecer da unidade técnica (peça 371):

*“1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1.633/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, com vistas à apuração de irregularidades no contrato relativo à construção do novo Terminal Aquaviário de Barra do Riacho – TABR (0802.0045377.08.2), firmado entre a Petrobras e a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.*



2. Após o término da etapa recursal, com trânsito em julgado registrado (peça 364), o processo foi encaminhando a esta Unidade Técnica, conforme despacho da peça 370, para análise de petição inclusa nos autos pela Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. (peça 343). Dessa forma, a presente instrução objetiva examinar os argumentos trazidos na referida petição, em obediência ao comando do art. 48 da Resolução-TCU 259/2014, o qual estatui que *‘as petições, em geral, apresentadas após a prolação da deliberação e não caracterizadas como recurso, deverão ser instruídas pela unidade técnica responsável pelo processo principal e submetidas ao relator’*.

#### **HISTÓRICO**

3. A presente TCE foi instaurada em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1633/2018-TCU-Plenário, para apuração dos prejuízos causados à Petrobras, decorrentes de paralisação de obra iniciada sem autorização dos órgãos competentes, no contrato 0802.0045377.08.2 (peça 4). O referido acórdão foi proferido no âmbito do TC 009.832/2010-6.

4. Em 2/7/2019, após a instrução inicial, a Exma. Ministra Ana Arraes autorizou as audiências e citações dos responsáveis arrolados nos autos pela autorização e início das obras do Terminal Aquaviário da Barra do Riacho sem as necessárias autorizações da Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq).

5. Posteriormente, analisadas as razões de justificativa e alegações de defesa dos responsáveis, em 31/3/2021, foi proferido o Acórdão 703/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Jorge Oliveira, o qual julgou irregulares as contas dos Srs. Renato de Souza Duque, Paulo Roberto Costa, Pedro José Barusco Filho, Jorge Luiz Zelada e da empresa Mendes Júnior, imputando-lhes débito de R\$ 35.934.150,93 (valor histórico em 2/12/2010), e aplicou multa de R\$ 10.000,00 ao Sr. Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto (peça 109).

6. Após a prolação do referido acórdão, o Sr. Jorge Luiz Zelada e a empresa Mendes Júnior ingressaram com embargos de declaração (peças 137 e 141), rejeitados pelo Acórdão 1229/2021-TCU-Plenário (peça 162), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

7. Em seguida, foram apresentados recursos de reconsideração por Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto (peças 144 a 147), Jorge Luiz Zelada (peças 187, 188 e 218), Mendes Júnior (peça 185), Paulo Roberto Costa (peça 191) e Pedro José Barusco Filho (peças 150 a 161). Os expedientes recursais foram apreciados pelo Acórdão 1721/2022-TCU-Plenário (peça 266), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual deu provimento ao recurso do Sr. Jorge Luiz Zelada, julgando regulares com ressalva suas contas e dando-lhe quitação, e negado em relação aos demais.

8. Em face deste último acórdão, novamente foi interposto recurso de embargos de declaração pela empresa Mendes Júnior (peça 288), o qual foi conhecido e rejeitado pelo Acórdão 2098/2022-TCU Plenário (peça 304), também de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

9. Na sequência, após pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), o Ministro Benjamin Zymler em despacho de 13/4/2023, recebeu expediente do Sr. Pedro José Barusco Filho como mera petição, e negou-lhe provimento (peça 332).

10. Em 10/7/2023, a Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. incluiu petição nos autos do processo (peça 343). Por fim, após os devidos registros nos sistemas do Cadirreg e Cadin (peças 365 e 367), a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) encaminhou os autos à esta AudPetróleo para exame da citada petição (peça 370).

#### **EXAME TÉCNICO**

11. Em resumo, em sua petição (peça 343), a Mendes Júnior pede o reconhecimento da prescrição intercorrente nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

12. A empresa alega que em 11/10/2022 foi publicada a Resolução-TCU 344/2022, que, em seu art. 8º, trouxe a hipótese da prescrição intercorrente, a qual ocorreria caso o processo ficasse paralisado *‘por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho’*.

13. Nessa linha, a Mendes Júnior indaga que, independentemente do marco inicial de contagem da prescrição, esta Corte de Contas apura a contratação irregular desde 2010, a partir da instauração do TC 009.832/2010-6, processo originador desta TCE, cujos marcos de interrupção seriam aqui aproveitados, conforme art. 6º da Resolução-TCU 344/2022.

14. Segundo a empresa, no âmbito do TC 009.832/2010-6, o processo teria ficado paralisado entre 9/4/2014, quando a então SecobEnergia determinou diligência da Petrobras (peça 68 do TC 009.832/2010-6), e 31/3/2018, momento em que foram apreciadas as respostas da diligência (peças 97 a 99 do TC 009.832/2010-6). Logo, o processo teria ficado quase quatro anos sem qualquer ação deste Tribunal no

intuito de dar continuidade ao processo, sendo suficiente para se reconhecer a prescrição intercorrente.

15. De forma a corroborar com o argumento, a Mendes Júnior cita Voto do Acórdão 1086/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que reconheceu a prescrição intercorrente no âmbito do TC 023.953/2018-7:

*Destaquei na tabela acima que, em 9/4/2014, a unidade responsável pela instrução expediu correspondência em que promoveu diligência endereçada à Petrobras (peça 68). Os seguidos pedidos de prorrogação de prazo foram finalmente deferidos por aquela unidade em 10/6/2014 (data de efetiva entrega do último ofício, conforme AR de peça 74). Posteriormente a essa data, a unidade instrutora somente voltou a agir nos autos em 28/3/2018 (peças 89-96), quando juntou evidências a suportar a instrução de peças 97- 99.*

***Resta reconhecer que, entre 10/6/2014 e 28/3/2018, houve transcurso de período superior a três anos, no qual o processo permaneceu paralisado, sem que tenha havido qualquer ato tendente a provocar seu andamento regular.*** Desse modo, cabe declarar a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, em sua modalidade intercorrente, por aplicação do artigo 8º da mencionada Resolução 344/2022, **verbis**:

(...)

*Não se avenge que a juntada da peça 82, pela então SecobEnergia, seria suficiente para interromper a prescrição intercorrente. Aquele documento eletrônico contém apenas Memorando da Segecex orientando suas unidades técnicas a cumprir determinação do Plenário para que, em todos os processos que, à época, tratassem de falhas cometidas na gestão da Petrobras, fosse examinada a conduta dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. Assim, a peça é genérica, foi anexada a título de orientação aos servidores encarregados da futura instrução, indistintamente a todos os demais processos que então examinavam atos e contratos da Petrobras. Por certo, tal peça não possui qualquer substância investigatória própria, que se mostre apta a configurar a interrupção da inércia na condução do processo (marco interruptivo da prescrição intercorrente) e, menos ainda, para caracterizar ato inequívoco de apuração do fato (marco de interrupção da prescrição em sua modalidade quinquenal).*

***Diante desse quadro, imperioso admitir a incidência da prescrição, o que fulmina a possibilidade de subsistência da condenação promovida pelo acórdão recorrido.*** (peça 343, p. 7) (grifos no original).

16. Assim, argumenta que o mesmo entendimento deveria ser aplicado ao presente caso, sob pena de violação à segurança jurídica e outros princípios que regem a atuação deste Tribunal. Em consequência, reconhecida a prescrição intercorrente, o processo deveria ser arquivado e afastada a responsabilidade da empresa.

17. Na sequência, aduz que a Resolução-TCU 344/2022 é aplicável ao caso, dado que o art. 18 da resolução dispõe ser esta aplicável ‘somente aos processos nos quais tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma’. Nessa trilha, pelo fato do Acórdão 2098/2022-TCU-Plenário ter sido proferido em 21/9/2022 e a ciência da empresa ocorrida em 6/10/2022, alega que o trânsito em julgado perante a empresa teria ocorrido em 21/10/2022, quinze dias após a notificação contra a qual não cabe recurso.

18. Por sua vez, a Resolução-TCU 344/2022 teria sido publicada em 11/10/2022, antes do trânsito em julgado da referida decisão, o que permitiria a aplicação do art. 18 do referido normativo.

19. Além disso, a empresa suscita que a questão do trânsito em julgado no âmbito do TCU ainda é debatida, com entendimentos na linha de que a aplicação das normas de prescrição poderia ser feita mesmo após o trânsito em julgado, desde que o processo não tenha sido remetido à cobrança judicial, o que teria sido ponderado no Voto Revisor do Ministro Jhonatan de Jesus em sede do Acórdão 1103/2023-TCU-Plenário.

Análise

20. Primeiramente, cabe destacar que assiste razão à empresa Mendes Júnior quanto à aplicação da Resolução-TCU 344/2022 ao presente caso. A Figura 1 retirada da peça 364 – ‘Atestado em Trânsito em Julgado’, incluída posteriormente à petição protocolada pela empresa, indica que o trânsito em julgado ocorreu em 22/10/2022:

Figura 1 - Trânsito em julgado - Mendes Júnior

Responsável: /MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S A

| Acórdão            | Item | Descrição                                                                                                                                                                                    | Data do trânsito em julgado |
|--------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 703/2021-Plenário  | 9.4  | Julgamento das contas do Responsável: IRREGULARES AS CONTAS DO RESPONSÁVEL MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S A                                                                            | 22/10/2022                  |
| 1721/2022-Plenário | 9.4  | Imputação de Débito a Responsável: Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S A e outros: RECOLHER(EM) O VALOR DO DÉBITO À(O) Petróleo Brasileiro S.A. | 22/10/2022                  |

Fonte: peça 364, p. 3.

21. Como a Resolução-TCU 344/2022 foi publicada em 11/10/2022, então é aplicável ao presente caso, nos termos de seu art. 18. Ainda, o tema da incidência da norma prescricional não é unânime, conforme se observa no citado Acórdão 1103/2023-TCU-Plenário, em que se debate a possibilidade de aplicação da resolução aos casos em que o processo transitou em julgado, mas não foi remetido para cobrança executiva.

22. Constatada a incidência da Resolução-TCU 344/2022, cabe verificar se houve, de fato, a ocorrência da prescrição intercorrente.

23. De forma similar, procede o argumento da empresa quanto à ocorrência da prescrição intercorrente. Conforme se constata do TC 009.832/2010-6, o processo ficou parado mais de três anos, entre 10/6/2014 e 28/3/2018, sem que tenha havido qualquer ato tendente a provocar seu andamento regular. Tal situação foi reconhecida no Acórdão 1086/2023-TCU-Plenário, que julgou recurso de reconsideração em sede do TC 023.953/2018-7, originado do mesmo TC 009.832/2010-6.

24. Além disso, o Exmo. Ministro Jorge Oliveira, relator do presente processo, apresentou Voto Revisor em sede do citado acórdão, em que anuiu à hipótese da prescrição intercorrente, conforme se observa dos seguintes trechos:

18. Do exposto na seção anterior, **encontro-me convencido da ocorrência da prescrição**, sem prejuízo de brevemente expor as razões pelas quais considero que, também no mérito, a decisão impugnada mereceria reparos. (...)

39. Todavia, conforme exposto na seção inicial deste voto e ecoado amiúde, **as irregularidades de que tratam estes autos foram alcançados pela prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, em sua modalidade intercorrente**, tendo em vista o regime prescricional adotado por meio da edição da Resolução-TCU 344/2022.

40. Ante todo o exposto, cumpre conhecer dos recursos de reconsideração e dar-lhes provimento, tornando sem efeito o Acórdão 704/2021-Plenário e arquivando os autos sem julgamento de mérito. (peça 192 do TC 023.953/2018-7) (grifos acrescidos).

25. Portanto, não há que dissentir da ocorrência da prescrição intercorrente neste processo, afinal decorreu do TC 009.832/2010-6, e como estatui o art. 6º da Resolução-TCU 344/2022, ‘aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração’.

26. Cabe ponderar que o reconhecimento da prescrição intercorrente no caso do TC 023.953/2018-7 se deu durante etapa recursal, e não por mera petição como nestes autos. Ocorre que, nos termos do art. 10, ‘a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único’. Logo, pode ser reconhecida na atual fase do processo.

27. A ressalva do parágrafo único do art. 10 dispõe que ‘no caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores’, o que não ocorreu no âmbito destes autos.

28. Pelo exposto, procedem as alegações da Mendes Júnior apresentadas na petição da peça 343, de modo que caberia reconhecer a prescrição da pretensão punitiva, na modalidade intercorrente, com consequente arquivamento, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

### CONCLUSÃO

29. A presente instrução analisou petição da Mendes Júnior em que alegou a ocorrência da prescrição intercorrente neste processo (peça 343).

30. Inicialmente, constatou-se que a Resolução-TCU 344/2022 é aplicável ao caso, dado sua publicação posterior ao trânsito em julgado do Acórdão 703/2021-TCU-Plenário, o qual julgou irregulares as contas da empresa e a condenou em débito.

31. Ademais, sob a égide da referida resolução, concluiu-se que houve período superior a três anos em que



o processo originador, o TC 009.832/2010-6, ficou paralisado, sem que tenha havido qualquer ato tendente a provocar seu andamento regular, caracterizando a prescrição intercorrente. Em complemento, o Acórdão 1086/2023-TCU-Plenário reconheceu a incidência da prescrição intercorrente e arquivou, sem julgamento de mérito, o TC 023.953/2018-7, o qual também se originou do TC 009.832/2010-6.

32. Portanto, como a ocorrência da prescrição pode ser aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, será proposto reconhecer a prescrição intercorrente e arquivar os presentes autos.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

33. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Relator Jorge Oliveira, propondo:

a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de ressarcimento, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista que o processo originador desta TCE ficou paralisado por mais de três anos (entre 10/6/2014 e 28/3/2018), pendente de julgamento ou de despacho, sem ato que evidencie seu andamento regular; e

b) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.”

3. O Ministério Público junto ao TCU acompanha, com pequenas divergências, a proposta da unidade técnica. Transcrevo, por oportuno, o parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 373):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1633/2018-TCU-Plenário, com vistas à apuração de irregularidades identificadas no contrato firmado para a construção do novo Terminal Aquaviário de Barra do Riacho – TABR (0802.0045377.08.2), celebrado entre a Petrobrás e a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.

2. Nesta etapa processual, examina-se expediente protocolado por Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. (peça 343), por meio do qual a aludida empresa requer o reconhecimento da incidência da prescrição intercorrente no caso em tela, com fulcro no que dispõe a Resolução-TCU 344/2022.

3. O pleito tem como fundamento o Acórdão 1086/2023-Plenário, em que esta Corte concluiu ter se operado a prescrição intercorrente no âmbito do TC 023.953/2018-7, uma vez que o seu processo originador (TC 009.832/2010-6) permaneceu sem movimentações por um período superior a três anos. Como consequência, o presente processo também seria atingido pela prescrição intercorrente, haja vista igualmente ter sido criado a partir do TC 009.832/2010-6.

4. Ao examinar o pedido, a unidade instrutora acolheu a argumentação apresentada por Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. e alvitrou proposta para que este TCU reconheça a ocorrência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste processo, com fundamento no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista que o processo originador desta TCE ficou paralisado por mais de três anos (entre 10/6/2014 e 28/3/2018), sem ato que evidencie seu andamento regular, devendo os presentes autos serem arquivados, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

5. Muito embora esteja de acordo com a tese de que este processo foi atingido pela prescrição, peço vênia para divergir parcialmente do encaminhamento proposto pela AudPetróleo, especificamente no que se refere ao arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito.

6. A esse respeito, lembro que o art. 12 da Resolução-TCU 344/2022 dispõe que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

7. Assim, muito embora a incidência da prescrição extirpe a possibilidade de esta Corte cobrar o ressarcimento de dívidas ou aplicar sanções a responsáveis, ela não extingue a competência constitucional deste Tribunal de exercer o controle externo e julgar as contas de gestores públicos, a qual se encontra disposta no art. 71 da Constituição Federal.

8. Ao disciplinar o tema, o parágrafo único do art. 12 da Resolução-TCU 344/2022 estabeleceu que o julgamento das contas somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da



matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência no processo.

9. Após analisar estes autos, julgo que o caso em questão se amolda aos requisitos supramencionados.

10. A relevância do caso concreto se evidencia pelo fato de o Terminal Aquaviário de Barra do Riacho se tratar de um empreendimento de grande magnitude e importância para as operações da Petrobrás relacionadas ao fornecimento de gás natural no país. Por pertinente, peço licença para reproduzir trecho de Relatório de Auditoria que demonstra a relevância da matéria em apreço (TC 009.832/2010-6, peça 1, p. 33):

*O Projeto do Terminal Aquaviário de Barra do Riacho e dos Dutos Cacimbas-Barra do Riacho faz parte do plano de Antecipação da Produção de Gás (PLANGÁS) da PETROBRAS, que foi aprovado pelo Conselho Nacional de política Energética em 2006 e incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal em 2007. [...]*

*Em caso de atraso ou impedimento na construção desse empreendimento, estará quebrado um importante elo da cadeia, provocando a paralisação no sistema de produção, processamento e escoamento de gás natural da Bacia do Espírito Santo, no qual já foram realizados investimentos vultuosos. Igualmente grave será a ocorrência da paralisação de grande parcela da produção de petróleo, uma vez que a maior parte do gás produzido é associado ao petróleo.*

*Em decorrência da implementação do PLANGÁS as previsões para 2012 são as seguintes:*

- 1) elevar a produção de gás natural em 55 milhões m<sup>3</sup>/dia;*
- 2) produção de 1.500 ton/dia de GLP e 3.000 m<sup>3</sup>/dia de C5+ (gasolina natural); e*
- 3) faturamento estimado na operação de R\$ 3.900.000,00 bruto/mês ou R\$ 3.500.000,00 líquido/mês.*

11. Por conseguinte, resta evidente que as irregularidades identificadas nesta TCE poderiam vir a acarretar graves deficiências na prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos brasileiros, de forma que fica caracterizada a relevância do caso em tela.

12. Do mesmo modo, verifica-se que materialidade dos recursos públicos federais despendidos superam o mínimo estipulado na Resolução-TCU 344/2022, já que o Contrato 0802.0045377.08.2 atingiu a monta de R\$ 883.061.093,89 e o débito apurado nos autos perfaz R\$ 35.934.150,93 (valor histórico de 2/12/2010).

13. Considerando tais elementos e o fato de o processo já ter transitado em julgado (peça 364), reputo se encontrem presentes todos os requisitos necessários para que, sendo verificada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, este TCU proceda ao julgamento de mérito das contas dos gestores públicos que tenham incorrido em irregularidades, tal qual dispõe o art. 12 da Resolução-TCU 344/2022.

14. Ante o exposto, e renovando vênias à AudPetróleo, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida na instrução de peça 371, sugerindo a aprovação da seguinte proposta de encaminhamento:

- a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de ressarcimento, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista que o processo originador desta TCE ficou paralisado por mais de três anos (entre 10/6/2014 e 28/3/2018), pendente de julgamento ou de despacho, sem ato que evidencie seu andamento regular; e*
- b) tornar insubsistente os débitos imputados aos responsáveis, bem como as sanções pecuniárias aplicadas por meio do Acórdão 703/2021 (peça 109), mantendo, todavia, o julgamento de mérito das presentes contas.”*

4. Determinei o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) para avaliar a ocorrência da prescrição sob o prisma do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 (prazo previsto na lei penal), tendo em vista que consta dos autos referência à sentença condenatória prolatada pela Justiça Federal em 5/2/2018, no processo n.º 5024266-70.2017.4.04.7000, relativa a ilícitos ocorridos nas obras no Terminal Aquaviário de Barra do Riacho (TABR).

5. A AudPetróleo considerou que os objetos da TCE e da ação penal são materialmente distintos, mantendo a sua proposta de arquivamento dos autos, ante a ocorrência da prescrição intercorrente. Transcrevo o parecer da unidade técnica (peça 377-379):

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1.633/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, com vistas à apuração de irregularidades no contrato (0802.0045377.08.2) relativo à construção do novo Terminal Aquaviário de Barra do Riacho (TABR), firmado entre a Petrobras e a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, em 5/9/2008.

2. A presente instrução tem por objetivo dar encaminhamento à solicitação do Exmo. Relator, exarada no despacho acostado à peça 374 dos autos, para que esta Unidade Técnica avalie a ocorrência de prescrição sob o prisma do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, em referência à sentença condenatória prolatada pela Justiça Federal em 5/2/2018, no processo 5024266.70.2017.4.04.7000/PR, relativa a ilícitos ocorridos nas obras no Terminal Aquaviário de Barra do Riacho (TABR) (peça 267, item 40).

#### HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Com o término da etapa recursal, com trânsito em julgado registrado na peça 364, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica, conforme despacho da peça 370, para análise de petição inclusa pela Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. (peça 343).

4. A partir da análise da retromencionada petição, concluiu-se, mediante a instrução da peça 371, o transcurso de período superior a três anos em que o processo originador, o TC 009.832/2010-6, permaneceu paralisado, sem que houvesse qualquer ato tendente a provocar seu regular andamento, caracterizando-se, assim, a prescrição intercorrente, razão pela qual foi proposto o reconhecimento da incidência da referida prescrição com o arquivamento dos presentes autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

5. Na sequência, o Exmo. Ministro Relator, em seu despacho da peça 374, alertou para a existência de condenação na esfera criminal sobre atos de corrupção ocorridos na mesma obra, o que poderia ensejar a reavaliação da prescrição, com base no art. 3º da mesma resolução, uma vez que a prescrição deve reger-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo-se a prescrição intercorrente, para o caso de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos.

#### EXAME TÉCNICO

6. Inicialmente, apresenta-se a sentença mencionada pelo Exmo. Ministro Relator aposta à peça 376, relacionada à ação penal 5024266-70.2017.4.04.7000/PR, exarada em 5/2/20218, cuja cópia foi obtida em <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/sentenca-40fase-escalfoni.pdf>, com acesso realizado em 7/8/2024.

7. A referida sentença decorreu de denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em razão da prática de crimes de corrupção (art. 317 e 333 do Código Penal), de lavagem de dinheiro (art. 1º, caput, inciso V, da Lei 9.613/1998) e de crimes de pertinência à organização criminosa (art. 2º da Lei 12.850/2013) contra os acusados nominados (peça 376, p. 1).

8. Quanto aos atos inquinados, dirigentes das empresas (i) Akyzo – Assessoria & Negócios Ltda., (ii) Liderroll Indústria e Comércio de Suportes e (iii) Andrade Gutierrez teriam pagado vantagem indevida aos gerentes da Petrobras nominados, no valor de R\$ 37 milhões.

9. Ainda segundo a denúncia, as empresas Akyzo e Liderrol seriam empregadas como meras intermediárias do pagamento de propina por parte de grandes empreiteiras aos gerentes da Petrobrás em troca de facilidades e informações privilegiadas (peça 376, p. 2).

10. Tais pagamentos ilícitos envolveriam obras no Gasoduto Catu-Pilar, no GNL da Baía da Guanabara, no Terminal de Regaseificação da Bahia (TRBA), no Gasoduto Urucu-Manaus e no Terminal Aquaviário de Barra do Riacho (TABR) (peça 376, p. 2).

11. A partir da análise do objeto da ação penal em questão, no que tange especificamente ao terminal TABR, constata-se que os fatos criminais descritos não guardam relação com os atos irregulares analisados nos presentes autos.

12. A presente TCE foi constituída em atendimento ao Acórdão 1.633/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, em decorrência de supostos prejuízos (adiantamento de recursos em projeto que não possuía as devidas licenças/autorizações emanadas pela entidade responsável) observados na execução das obras de construção do terminal TABR, objeto do Contrato 0802.0045377.08.2, firmado entre a Petrobras e a empresa Mendes Junior Trade e Engenharia S.A (peça 306, p. 2).

13. Na ocasião, esta Corte de Contas concluiu que houve prejuízo ao erário na execução dos dois principais



contratos, firmados com a Carioca Engenharia e com a Mendes Júnior Engenharia, para os quais a Petrobras emitiu autorização de início das obras sem que houvesse prévia liberação do órgão competente (Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq). No caso, as empresas mobilizaram máquinas e equipamentos por meses sem que fossem realizadas quaisquer intervenções significativas, tendo sido, posteriormente, indenizadas pelo tempo improdutivo (peça 306, p. 2).

14. Para cada um dos contratos foram instauradas TCEs. Quanto ao contrato com a Mendes Júnior Engenharia, no âmbito dos presentes autos, foi identificado dano de R\$ 31.179.306,66, em valores históricos (peça 306, p. 2).

15. Face ao objetivo específico da presente instrução, sem que haja maiores aprofundamentos nos tópicos atinentes às apurações, vê-se que os objetos da TCE e da ação penal são materialmente distintos. Enquanto no escopo desta TCE verificou-se prejuízos decorrentes de decisões de gestão temerária (início de projeto sem autorização do órgão competente), na ação penal em questão são tratados temas relacionados a crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa, inclusive com diferentes responsáveis arrolados, razão pela qual será proposto o encerramento dos presentes autos (peça 376, p. 2-3).

#### CONCLUSÃO

16. A partir do exame realizado, não restou caracterizada a incidência, nos presentes autos, do art. 3º da Resolução TCU 344/2022, uma vez que os fatos apurados na seara penal são distintos daqueles apurados no presente processo, razão pela qual concluiu-se que os encaminhamentos propostos na instrução da peça 371 permanecem consentâneos à situação que se apresenta, uma vez caracterizada a incidência da prescrição intercorrente, suficiente a ensejar o encerramento deste processo.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Exmo. Ministro-Relator Jorge Oliveira, reiterando-se as providências indicadas na instrução da peça 371, a seguir transcritas:

a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de ressarcimento, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista que o processo originador desta TCE ficou paralisado por mais de três anos (entre 10/6/2014 e 28/3/2018), pendente de julgamento ou de despacho, sem ato que evidencie seu andamento regular; e

b) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.”

6. O Ministério Público junto ao TCU, ante a ausência de novos elementos capazes de alterar o seu entendimento, ratificou a proposta contida no parecer de peça 373, *in verbis*:

“a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de ressarcimento, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, tendo em vista que o processo originador desta TCE ficou paralisado por mais de três anos (entre 10/6/2014 e 28/3/2018), pendente de julgamento ou de despacho, sem ato que evidencie seu andamento regular; e

b) tornar insubsistente os débitos imputados aos responsáveis, bem como as sanções pecuniárias aplicadas por meio do Acórdão 703/2021-Plenário (peça 109), mantendo, todavia, o julgamento de mérito das presentes contas.”

É o relatório.

#### VOTO

Em apreciação, petição formulada pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., na qual a responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Alega a peticionante que o processo originador teria ficado parado entre 9/4/2014 e 31/3/2018, sem qualquer ação do Tribunal, motivo pelo qual sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente.



2. A unidade técnica, em sua instrução de mérito, opina pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, com o consequente arquivamento dos autos. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a unidade técnica, ressalvando, tão somente, que, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU 344/2022, o reconhecimento da prescrição não impede o julgamento das contas e/ou a adoção de determinações com vistas a reorientar a ação administrativa.
3. Acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.
4. De início, é importante destacar que, nos termos do art. 10, *caput* e parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, alterada pela Resolução-TCU 367/2024, o Tribunal poderá, de ofício ou por provocação do interessado, aferir a ocorrência da prescrição, em qualquer fase processual, salvo quando o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos ou se os critérios de prescrição estabelecidos na norma já tenham sido considerados em recursos anteriores.
5. Considerando que o trânsito em julgado ocorreu em 22/10/2022, ou seja, antes do prazo previsto no art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, cumpre apreciar a petição formulada pela empresa responsável.
6. O presente processo teve origem no TC 009.832/2010-6, no qual foi proferido o Acórdão 1.633/2018-Plenário (item 9.1.1.), que determinou a instauração de tomada de contas especial para apurar dano decorrente de paralisação de obra iniciada sem autorização dos órgãos competentes, no contrato 0802.0045377.08.2, celebrado com a Mendes Júnior Trade e Engenharia S.A.
7. O processo originador (TC 009.832/2010-6) ficou paralisado por prazo superior a três anos: entre 10/6/2014, comunicação da prorrogação de prazo (peça 74), e 31/3/2018, momento em que foram apreciadas as respostas da diligência (peças 97-99). Resta, então, configurada a prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, o que afeta todos os processos dele decorrentes.
8. Nesse sentido, também me manifestei por ocasião da apreciação do TC 023.953/2018-7 (Acórdão 1.086/2023-Plenário), que igualmente se originou do TC 009.832/2010-6:

*“12. Para conferir maior clareza à avaliação da eventual incidência da prescrição, sintetizei na tabela abaixo o objeto de cada uma das peças juntadas àquele processo de auditoria (009.832/2010-6) que deu origem aos presentes autos de TCE e neles se encontra apensado.*

| PEÇA  | RESPONSÁVEL | ASSUNTO                    |                                        |
|-------|-------------|----------------------------|----------------------------------------|
| 33    | 3/12/2012   | Carioca Christiani Nielsen | Pedido de vista ou cópia               |
| 34-36 | 28/12/2012  | Petrobras                  | Procurações                            |
| 37-38 | 28/12/2012  | Petrobras                  | Resposta a comunicação                 |
| 39    | 9/1/2013    | Petrobras                  | Procurações                            |
| 40-41 | 14/1/2013   | SecobEnergia               | Classificação de restrição de acesso   |
| 42    | 16/1/2013   | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia               |
| 43    | 18/1/2013   | SecobEnergia               | Classificação de restrição de acesso   |
| 44    | 21/1/2013   | SecobEnergia               | Autorização para fornecimento de cópia |
| 45    | 28/1/2013   | Ministra Ana Arraes        | Autorização para fornecimento de cópia |
| 46    | 30/1/2013   | SecobEnergia               | Classificação de restrição de          |

|       |           |                            |                                                                    |
|-------|-----------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|       |           |                            | <i>acesso</i>                                                      |
| 47    | 30/1/2013 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 48    | 4/2/2013  | José Sérgio Gabrielli      | <i>Razões de Justificativa</i>                                     |
| 49-50 | 5/2/2013  | SecobEnergia               | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 51    | 4/6/2013  | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 52    | 5/6/2013  | SecobEnergia               | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 53    | 6/2/2014  | SecobEnergia               | <i>Classificação de restrição de acesso</i>                        |
| 54    | 7/2/2014  | SecobEnergia               | <i>Classificação de restrição de acesso</i>                        |
| 55-57 | 12/2/2014 | SecobEnergia               | <i>Classificação de restrição de acesso</i>                        |
| 58-59 | 19/2/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 60    | 27/3/2014 | Petrobras                  | <i>Procurações</i>                                                 |
| 61    | 27/3/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 62    | 27/3/2014 | SecobEnergia               | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 63    | 28/3/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 64    | 3/4/2014  | Petrobras                  | <i>Procurações</i>                                                 |
| 65    | 3/4/2014  | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 66    | 3/4/2014  | SecobEnergia               | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 67    | 7/4/2014  | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 68    | 9/4/2014  | SecobEnergia               | <i>Diligência</i>                                                  |
| 69    | 6/5/2014  | Petrobras                  | <i>Pedido de prorrogação de prazo</i>                              |
| 70    | 6/5/2014  | SecobEnergia               | <i>Autoriza prorrogação de prazo</i>                               |
| 71    | 29/5/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de prorrogação de prazo</i>                              |
| 72    | 4/6/2014  | SecobEnergia               | <i>Autoriza prorrogação de prazo</i>                               |
| 73    | 14/5/2014 | SecobEnergia               | <i>Aviso de Recebimento da Autorização de prorrogação de prazo</i> |
| 74    | 10/6/2014 | SecobEnergia               | <i>Aviso de Recebimento da Autorização de prorrogação de prazo</i> |
| 75    | 3/7/2014  | Petrobras                  | <i>Resposta a comunicação</i>                                      |
| 76    | 15/7/2014 | Petrobras                  | <i>Procurações</i>                                                 |
| 77    | 15/7/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 78    | 15/7/2014 | SecobEnergia               | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 79    | 22/7/2014 | Petrobras                  | <i>Procurações</i>                                                 |
| 80    | 28/7/2014 | Petrobras                  | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |
| 81    | 11/4/2014 | SecobEnergia               | <i>Aviso de Recebimento da Diligência</i>                          |
| 82    | 6/4/2015  | SecobEnergia               | <i>Juntada de Memorando-Segecex</i>                                |
| 83    | 2/5/2017  | Petrobras                  | <i>Elementos comprobatórios</i>                                    |
| 84-85 | 4/4/2017  | Carioca Christiani Nielsen | <i>Procurações</i>                                                 |
| 86    | 25/4/2017 | SeinfraPetróleo            | <i>Autorização para fornecimento de cópia</i>                      |
| 87    | 3/5/2017  | Carioca Christiani         | <i>Pedido de vista ou cópia</i>                                    |

|         |           |                            |                            |
|---------|-----------|----------------------------|----------------------------|
|         |           | Nielsen                    |                            |
| 88      | 3/5/2017  | Carioca Christiani Nielsen | Procurações                |
| 89-96   | 28/3/2018 | SeinfraPetróleo            | Juntada de evidências      |
| 97-99   | 31/3/2018 | SeinfraPetróleo            | Instrução de mérito        |
| 100     | 9/4/2018  | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia   |
| 101     | 10/4/2018 | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia   |
| 102     | 26/4/2018 | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia   |
| 103     | 15/6/2018 | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia   |
| 104     | 20/6/2018 | Petrobras                  | Pedido de vista ou cópia   |
| 105-107 | 18/7/2018 | TCU                        | Acórdão 1633/2018-Plenário |

13. Examinando os atos processuais praticados no período indicado, é possível constatar que a maior parte se refere a pedidos para concessão de vista ou cópia e respectivos despachos de autorização.

14. Destaquei na tabela acima que, em 9/4/2014, a unidade responsável pela instrução expediu correspondência em que promoveu diligência endereçada à Petrobras (peça 68). Os seguidos pedidos de prorrogação de prazo foram finalmente deferidos por aquela unidade em 10/6/2014 (data de efetiva entrega do último ofício, conforme AR de peça 74). Posteriormente a essa data, a unidade instrutora somente voltou a agir nos autos em 28/3/2018 (peças 89-96), quando juntou evidências a suportar a instrução de peças 97-99.

15. Resta reconhecer que, entre 10/6/2014 e 28/3/2018, houve transcurso de período superior a três anos, no qual o processo permaneceu paralisado, sem que tenha havido qualquer ato tendente a provocar seu andamento regular. Desse modo, cabe declarar a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, em sua modalidade intercorrente, por aplicação do artigo 8º da mencionada Resolução 344/2022, **verbis**:

(...)

16. Não se avente que a juntada da peça 82, pela então SecobEnergia, seria suficiente para interromper a prescrição intercorrente. Aquele documento eletrônico contém apenas Memorando da Segecex orientando suas unidades técnicas a cumprir determinação do Plenário para que, em todos os processos que, à época, tratassem de falhas cometidas na gestão da Petrobras, fosse examinada a conduta dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. Assim, a peça é genérica, foi anexada a título de orientação aos servidores encarregados da futura instrução, indistintamente a todos os demais processos que então examinavam atos e contratos da Petrobras. Por certo, tal peça não possui qualquer substância investigatória própria, que se mostre apta a configurar a interrupção da inércia na condução do processo (marco interruptivo da prescrição intercorrente) e, menos ainda, para caracterizar ato inequívoco de apuração do fato (marco de interrupção da prescrição em sua modalidade quinquenal).

17. Diante desse quadro, **imperioso admitir a incidência da prescrição, o que fulmina a possibilidade de subsistência da condenação promovida pelo acórdão recorrido.**”

9. Acolho, ainda, as ponderações do Ministério Público junto ao Tribunal, no sentido de manter o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade, consoante o Acórdão 703/2021-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.721/2022-Plenário, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU 344/2022.

10. Registro, por fim, a inaplicabilidade do art. 3º da Resolução TCU 344/2022 (prazo previsto na lei penal) para regular a prescrição intercorrente no caso em questão.

11. De fato, o exame da sentença prolatada pela Justiça Federal no processo n.º 5024266-70.2017.4.04.7000 revela que **os fatos criminais descritos não guardam relação com os atos irregulares analisados nos presentes autos.** Transcrevo, por elucidativo, excerto da instrução da unidade técnica (peça 377):



*“Enquanto no escopo desta TCE verificou-se prejuízos decorrentes de decisões de gestão temerária (início de projeto sem autorização do órgão competente), na ação penal em questão são tratados temas relacionados a crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa, inclusive com diferentes responsáveis arrolados, razão pela qual será proposto o encerramento dos presentes autos”*

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 23 de outubro de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

### ACÓRDÃO Nº 2270/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.752/2019-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto (849.259.576-00); João Jorge Vieira Sampaio (275.681.307-97); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); Espólio de Marcelo da Silva Mendonça (006.179.367-14); Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (19.394.808/0001-29); Espólio de Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Wellington Luiz Petris (024.543.147-03)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: Patrícia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ), Fernando Salles Xavier (65.895/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Luís Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antônio Augusto Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Maurício da Silva Santos (59.548/OAB-DF), Igor Alves Pegado da Silva (172.480/OAB-RJ) e outros, representando Antônio Luiz Coelho dos Santos Neto; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR), Rafaela Nunes Gehlen (69.370/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada; Mauricio da Silva Santos (59.548/OAB-DF) e Mariana Macedo Pessanha Ferrandi (158.482/OAB-RJ), representando João Jorge Vieira Sampaio e Wellington Luiz Petris; Cássio Quirino Norberto (57.219/OAB-PR), representando Paulo Roberto Costa; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP) e Giuseppe Giamundo Neto (234.412/OAB-SP), representando Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia petição formulada por Mendes Junior Trading e Engenharia S.A., na qual a responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 8º, 10, 11 e 12 da Resolução-TCU 344/2022, em:

- 9.1. conhecer da petição interposta por Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.;
- 9.2. reconhecer a incidência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e



ressarcitória no âmbito deste processo, tendo em vista a paralisação do processo originador desta tomada de contas especial por mais de três anos;

9.3. tornar insubsistentes os débitos imputados aos responsáveis, bem como as sanções pecuniárias aplicadas, por meio dos itens 9.4. e 9.5. do Acórdão 703/2021-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.721/2022-Plenário, mantendo-se, todavia, o julgamento de mérito das contas de Renato de Souza Duque, Paulo Roberto Costa, Pedro José Barusco Filho e da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. pela irregularidade;

9.4. comunicar a presente deliberação à peticionante, à Petróleo Brasileiro S.A. e aos demais responsáveis; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2270-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Augusto Nardes.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JORGE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.357/2019-0

Natureza: Pedido de reexame.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Responsável: João José dos Santos (542.170.249-91).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. DNIT/SC. BR-280. MULTA. APROVAÇÃO DO PROJETO SEM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO-GERAL. EXECUÇÃO DE OBRAS EM TRECHOS PENDENTES DE DESAPROPRIAÇÃO E EXIGÊNCIAS DE NATUREZA AMBIENTAL E INDÍGENAS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.





## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 119):

**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por João José dos Santos (peça 107), ex-Superintendente do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no estado de Santa Catarina, contra o Acórdão 989/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 94).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

**9.1. aplicar ao Sr. João José dos Santos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida ao 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;**

9.2. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, atualizadas monetariamente, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

9.4. dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 de que:

9.4.1. a escolha de regime de execução de empreitada por preço global, verificada nos Editais 182/2012 e 192/2012, não foi objetivamente fundamentada, o que vai de encontro ao art. 50 da Lei 9.784/1999 e ao subitem 9.1.1 do Acórdão 1.977/2013 - Plenário (relator Ministro Valmir Campelo), e não atende aos requisitos previstos nos itens 9.1.3 e 9.1.4 do aludido decisum;

9.4.2. os Editais 182/2012 e 192/2012 apresentaram elevado grau de imprecisão na estimativa dos quantitativos de serviço, o que afronta o art. 47 da Lei 8.666/1993 e os subitens 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.977/2013 - Plenário;

9.4.3. a ausência de critérios de medição claros e objetivos, nos Editais 182/2012 e 192/2012, contraria o subitem 9.1.2 do mencionado Acórdão 1.977/2013;

9.4.4. quanto aos pedidos de revisão de projetos em fase de obras relacionados aos Contratos 574/2013 e 614/2013, faz-se necessário que a autarquia verifique o atendimento às condicionantes mencionadas nos subitens 9.1.5 a 9.1.8 do Acórdão 1.977/2013 - Plenário, bem como ao disposto no subitem 7.6.1 dos Editais 182/2012 e 192/2012;

9.4.5. a emissão das ordens de início de serviços dos Contratos 547/2013 e 614/2013 da BR-280/SC, sem que tenha sido garantida previamente a existência de frentes de serviço com extensões desimpedidas compatíveis com o cronograma contratual, inobservou as Diretrizes Básicas para Desapropriação editadas pela autarquia em 2011 (Publicação IPR-746);

9.5. recomendar ao Dnit, com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, que adote as providências necessárias para a criação de normativos e procedimentos internos destinados a condicionar a assinatura dos contratos e a emissão das ordens de início dos serviços;

9.5.1. à prévia desapropriação e obtenção das liberações ambientais, indígenas e de outras que se fizerem necessárias para todas as áreas necessárias à completa execução contratual, como as relativas à linha geral, às interseções, às ruas laterais, às bermas, aos canteiros de obra, às áreas de apoio, às jazidas e às interferências, entre outras;

9.5.2. alternativamente, quando demonstradas a impossibilidade de obter a liberação total prévia das áreas sujeitas à intervenção e a vantajosidade de obtê-las concomitantemente às obras, mediante um estudo específico ratificado em duas instâncias da estrutura decisória do Dnit, sejam observados os seguintes requisitos:

9.5.2.1. previsão de prazo suficiente no cronograma de execução de suas obras para a conclusão das desapropriações e expedição das liberações ambientais, indígenas e outras que, pela natureza das obras, se fizerem necessárias;

9.5.2.2. existência de análise de risco quanto à conclusão das desapropriações e expedição das liberações nos prazos previstos;

9.5.2.3. existência de providências para mitigação dos riscos antevistos;

9.5.2.4. existência de uma parcela ou extensão mínima significativa da obra totalmente desimpedida para fazer frente ao risco residual que não possa ser mitigado por outras providências prévias;

9.5.2.5. existência de previsão:

9.5.2.5.1. de autorização de serviços e obras somente para segmentos contínuos totalmente desimpedidos e com extensão mínima que permita a sua entrada em operação e obtenção de retorno econômico e benefícios aos usuários independentemente da conclusão de outros segmentos;

9.5.2.5.2. de autorização de serviços e obras somente após a conclusão completa das obras tecnicamente precedentes ou quando houver grande e demonstrada certeza de sua conclusão;

9.5.2.5.3. de que a fabricação de peças pré-moldadas somente seja autorizada com a antecedência mínima necessária para evitar atrasos nas etapas posteriores, devendo ser tal antecedência compatível com as diferenças entre os prazos de produção e os de montagem, de forma a reduzir ao mínimo o tempo de estoque e o custo de oportunidade de capital;

9.5.3. a prever que as aquisições e fornecimentos de materiais, bem como a autorização para o início de obras especiais, a exemplo de pontes, viadutos, túneis, dentre outras obras individualizadas de custo elevado, somente sejam autorizadas com a antecedência mínima necessária, respeitados os requisitos técnicos, para que não atrasem a entrada em operação da obra com um todo, reduzindo ao mínimo o período em que permaneçam sem uso, de forma a minimizar o custo de oportunidade de capital e a degradação antes do início do seu uso;

9.6. autorizar o monitoramento das recomendações contidas no subitem 9.5 acima;

9.7. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República em Mafra/SC, aos cuidados do Procurador da República Rui Maurício Ribas Rucinski, em atenção ao pedido de informações sobre o andamento deste processo, formulado no TC 037.803/2020-4; e

9.8. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU. (grifo acrescido)

## **HISTÓRICO**

1. 2.1. Trata-se de Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela antiga Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, atual Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – AudRodoviaAviação, no período de 03/06 a 26/07/2019, nas obras de adequação do trecho rodoviário “São Francisco do Sul



– Jaraguá do Sul” da BR-280/SC (km 0,70 ao km 74,58), a cargo da Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Santa Catarina – Dnit/SC, órgão chefiado à época pelo ora recorrente.

2. 2.2. O objetivo da fiscalização foi verificar a propriedade das medidas adotadas pela autarquia para proteger os investimentos realizados na escavação do Túnel do Lote 2.2, em atenção ao disposto no subitem 9.3 do Acórdão 2.401/2017-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, bem como a regularidade da atuação do Dnit no tocante à celebração e à execução dos contratos acessórios aos contratos principais das obras rodoviárias.

3. 2.3. Dos achados de auditoria descritos no relatório acostado à peça 64, o recorrente foi ouvido em audiência (peça 69) em razão dos seguintes fatos:

4. a) aprovação, por meio da Portaria 161, de 21/11/2012, do projeto de engenharia do Lote 2.2, constante do Edital 192/2012, sem prévia aprovação pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT, das composições inexistentes no Sistema Sicro 2, o que contraria as Instruções de Serviço 15/2006, 14/2008 e 22/2010 do Dnit, bem como o Memorando Circular 39/2011/Direx, dando causa ao sobrepreço no orçamento do edital de R\$ 17.424.910,93 (maio/2012); e

5. b) assinatura dos Contratos 574/2013 e 614/2013 e emissão de ordens de serviços em trechos rodoviários que não tinham suficiente extensão desimpedida, segura previsão de desapropriação de todos os segmentos nem cumprimento de condicionantes ambientais impostas pelo Ibama e pela Funai, em afronta aos princípios constitucionais da prévia licitação, da eficiência e da economicidade, previstos nos arts. 5º, inciso XXIV, 37 e 70 da Constituição Federal, aos arts. 15 e 32 do Decreto-Lei 3.365/1941 e à jurisprudência deste Tribunal exemplificada pelos Acórdãos/Plenário 1.758/2008, 3.056/2009, 1.230/2013 e 725/2016.

6. 2.4. Da análise das razões de justificativa apresentadas (peça 72) esta Corte, acatando a proposta de encaminhamento elaborada pela Unidade Técnica (peças 91/93) e após afastar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal à luz da Resolução TCU 344/2022, aplicou ao recorrente a penalidade prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00.

7. 2.5. Inconformado, o recorrente protocolou o pedido de reexame objeto da presente instrução.

8.

#### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 108 e do despacho de peça 111 do Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1 e 9.3 do Acórdão 989/2023-TCU-Plenário.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

9. 4.1. O presente exame contempla a análise da:

10. a) aprovação, por meio da Portaria 161, de 21/11/2012, do projeto de engenharia do Lote 2.2, constante do Edital 192/2012, sem prévia aprovação pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT/DNIT, das composições inexistentes no Sistema SICRO 2, o que Contraria as Instruções de Serviço 15/2006, 14/2008 e 22/2010 do DNIT, bem como o Memorando Circular;



11. b) assinatura dos Contratos 574/2013 e 614/2013 e emissão de ordens de serviços em trechos rodoviários que não tinham suficiente extensão desimpedida, segura previsão de desapropriação de todos os segmentos nem cumprimento de condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA e pela FUNAI, em afronta aos princípios constitucionais da prévia licitação, da eficiência e da economicidade, previstos nos Arts. 5º, inciso XXIV, 37 e 70 da Lei Maior, aos Arts. 15 e 32 do Decreto-Lei 3.365/1941 e à jurisprudência do TCU, exemplificada pelos Acórdãos/Plenário 1.758/2008, 3.056/2009, 1.230/2013 e 725/2016;

12. c) os bons antecedentes são suficientes para ensejar a não cominação de multa.

**5. Aprovação de projeto de engenharia sem prévia aprovação pela área técnica competente.**

13. 5.1. Alega o recorrente que a aprovação do projeto de engenharia antes de analisado o orçamento pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes, das composições inexistentes no Sicro 2, não deu causa a sobrepreço no orçamento e foram adotados em forte presunção de conformidade e legalidade, a teor de outras obras anteriormente realizada pelo Dnit, dentre as quais licitação já realizada e posteriormente cancelada para as obras objeto dos presentes autos e que fora devidamente ajustada após fiscalização procedida por este Tribunal de Contas.

14. 5.2. Afirma que o desconto ofertado pela licitante vencedora do certame, ao contrário do que afirmou esta Corte na fase processual anterior, não comprova o alegado sobrepreço no orçamento, constituindo-se em elemento natural do processo concorrencial.

15. 5.3. Por fim, argumenta que a presente irregularidade não deu causa a qualquer dano ao erário, tratando-se de mera irregularidade formal sem qualquer erro grave da técnica administrativa adotada ou de má-fé do recorrente, que o ato de aprovação do projeto de engenharia buscou dar efetividade ao princípio da eficácia administrativa e que, ao final, aguardou-se a aprovação da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes para dar início às obras.

16. Análise

17. 5.4. Os argumentos não merecem acolhida. Ocorre que o próprio recorrente afirma que a aprovação do projeto de engenharia ocorreu sem a prévia aprovação das composições inexistentes no Sicro 2 pela área técnica responsável e incumbida, nesses casos, a teor do que determinam as normas internas do Dnit, desse mister.

18. 5.5. O fato de não ter ocorrido sobrepreço na execução contratual ou de que os descontos oferecido pela licitante não se deram em virtude de eventual sobrepreço no orçamento, mas da natural redução oferecida por força do processo concorrencial não beneficia o recorrente, pois evidente e reconhecida a infração à norma regulamentar, motivo pelo qual o recorrente foi apenado por esta Corte de Contas.

19. 5.6. Ademais, conforme já destacado por esta Corte, a alegação de que a aprovação do orçamento antes de cumpridos os requisitos regulamentares visou dar cumprimento ao princípio da eficácia administrativa também não socorre o recorrente, pois, também reconhecido nas razões recursais, o trâmite interno de aprovação do orçamento pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes não acelerou a realização dos serviços, já que foi realizada antes de se dar início à execução contratual.

20. 5.7. Dessa forma, tendo em vista o descumprimento das normas internas da Autarquia por parte do recorrente e que a administração pública se submete ao princípio da



legalidade administrativa, resta configurada a prática de ato de gestão com infração à norma regulamentar.

**6. Assinatura de contratos e emissão de ordens de serviço em trechos rodoviários sem suficiente extensão desimpedida segura previsão de desapropriação de todos os segmentos nem cumprimento de condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA e pela FUNAI.**

21. 6.1.

**7. Ausência de dano ao erário e de descumprimento de normas.**

22. 7.1. O recorrente, inicialmente, reitera as razões de justificativas trazidas aos autos na fase processual anterior, acrescentando que a irregularidade tratada nos presentes autos não tinha o potencial de causar dano ao erário ou de prejudicar o interesse público e, ainda, destaca seu histórico profissional trazendo aos autos certidão expedida por esta Corte em 2011 atestando não haver condenações em seu nome e diploma de competência administrativa conferido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no ano de 2012.

23. Análise

24. 7.2. Não há razões para se alterar o acórdão recorrido. Ocorre que o recorrente não foi chamado aos autos em razão de danos causados ao erário conforme se depreende da leitura do ofício de audiência de peça 69, mas pela prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, fundamento utilizado pelo Tribunal para a imposição da multa ora questionada ao lhe aplicar a penalidade prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

25. 7.3. Dessa forma, e não havendo nas razões do pedido de reexame enfrentamento a esta questão, tampouco nas razões de justificativa novamente invocadas, mas sim o reconhecimento pelo próprio recorrente de que a aprovação do projeto de engenharia do Lote 2.2 se deu sem a devida e necessária aprovação por parte da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT, o que afronta as normas internas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e justificado a assinatura de contratos e expedição de ordens de serviços para trechos rodoviários sem suficiente extensão desimpedida, os argumentos não merecem acolhida.

26. 7.4. Ademais, os atestados de boa conduta administrativa citados pelo recorrente, expedidos em 2011 e 2012, são irrelevantes para a análise dos fatos objetivos tratados nos presentes autos e sobre os quais foi oportunizado ao recorrente o devido contraditório e ampla defesa, não logrando, contudo, afastar as irregularidades por ele praticadas ao assinar contratos e emitir ordens de serviços em trechos rodoviários que não tinham suficiente extensão desimpedida e ao aprovar projetos de engenharia em afronta aos normativos internos da autarquia.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) b) 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

c)

VOTO





Trata-se de pedido de reexame interposto por João José dos Santos, ex-superintendente do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no Estado de Santa Catarina, contra o Acórdão 989/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

Insurge-se o recorrente contra a deliberação que o condenou ao pagamento de multa no valor de R\$ 7.000,00, bem como expediu ciências e recomendações ao Dnit, tratando da execução de obras de adequação do trecho rodoviário “São Francisco do Sul – Jaraguá do Sul” da BR-280/SC (km 0,70 ao km 74,58).

Originalmente, o recorrente foi ouvido em audiência em face das seguintes irregularidades: a) aprovação do projeto de engenharia do Lote 2.2, sem prévia chancela, pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT, das composições inexistentes no Sistema Sicro 2; b) assinatura dos Contratos 574/2013 e 614/2013 e expedição de ordens de serviços em trechos rodoviários que não tinham extensão desimpedida suficiente (ausência de avaliação da desapropriação dos segmentos rodoviários e das condicionantes ambientais impostas pelo Ibama e pela Funai).

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, após analisar as razões do apelo recursal, opina por conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento.

Feita essa introdução, **decido**.

Conheço do pedido de reexame, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 48 da Lei 8.443/1992.

Quanto ao mérito, aquiesço ao parecer da unidade especializada, cujas razões, desde logo, incorporo ao meu voto. Sem embargo, acresço algumas considerações.

Em relação à aprovação do projeto de engenharia sem a aprovação das composições de custos, trata-se de irregularidade confessada pelo responsável, uma vez que a nota técnica que aprovou o preço do serviço de escavação de túneis somente foi expedida em abril de 2014, conquanto todos os procedimentos licitatórios tenham ocorrido no período de novembro de 2012 a junho de 2013.

Nesse sentido, é evidente que a subversão da ordem lógica do processo de contratação gerou um risco concreto, pois ao agente público não era possível saber se o preço contido no edital de licitação estaria em patamares razoáveis.

Note-se que o sobrepreço não se concretizou apenas em função dos descontos oferecido na licitação, conforme analisado na decisão originária, denotando o comportamento reprovável do agente público, não podendo ser considerada mera formalidade técnica pela ausência de prejuízos materiais, desconsiderando a violação da obrigação de prévia de autorização de instâncias superiores.

Também não há de ser considerado o argumento de que a obra houvera sido sindicada pelo TCU. Pelo contrário, no âmbito do TC 000.823/2011-2, já havia sido determinado ao Dnit/SC que alterasse as composições dos serviços de escavação, nos termos do Acórdão 2.543/2011-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

É fato que a alteração da forma de escavação e a composição dos custos importou, necessariamente, a alteração dos preços dos serviços. Contudo, se o responsável apenas se utilizou do levantamento de preços do edital anterior, cuja técnica foi julgada inapropriada pelo TCU, o recorrente confessa a ocorrência de irregularidade, por utilização indevida de referência de preços, sem a prévia submissão ao órgão competente para a precificação (CGCIT), nos termos da norma interna:

Instrução de serviço nº 15/2006 (peça 88)

(...)





Para os serviços que não constem das tabelas do SICRO 2, a composição unitária deverá ser analisada e homologada pela CGCIT, previamente à sua aprovação, devendo, para tal, serem apresentados os seguintes elementos:

Ações posteriores de suspensão da execução dos serviços, antes da emissão dos pareceres finais sobre os custos, embora possam ser consideradas na quantificação da pena de multa, por si só, não justificam a alteração da ordem dos serviços, uma vez que o risco ao órgão foi gerado, podendo se concretizar na hipótese em que os preços não fossem validados pelo órgão superiores do Dnit.

Na questão de autorização de execução de obras em trechos pendentes de desapropriação e exigências de natureza ambiental e indígena, restou evidenciado que a obra exigia a desapropriação total de 684 bens imóveis, e, no momento da autorização de execução, apenas 7% dos imóveis teriam sido efetivamente desapropriados.

No caso, a exigência constitucional de prévia indenização (art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988) obriga o administrador público a sincronizar o calendário das obras (36 meses) com o prazo das desapropriações, evitando a ocorrência de desapropriação indireta. Assim, o início das obras com baixíssimo percentual de desapropriações é irregularidade que contraria o Manual de Diretrizes Básicas para Desapropriação do Dnit, justificando a aplicação de penalidade de multa.

Não deve ser acolhida a alegação do recorrente de que a obra poderia ser iniciada sem o empenho e liberação dos recursos totais para obra, uma vez que, além da contrariedade das disposições contidas no Manual supramencionado, a ação do gestor é violação ao princípio da legalidade e eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/88), criando risco de desapropriações irregulares.

Ademais, a Norma Geral de Direito Financeiro veda a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60 da Lei 4.320/1964).

No que diz respeito às questões ambientais e indígenas especificadas no Relatório de Auditoria (peça 64, p. 10), cinco anos após o início das obras (junho/2019), ainda estavam pendentes de resolução 37,6% (Lote 2.1) e 36,2% (Lote 2.2) das questões imobiliárias da obra rodoviária, o que reforça a pouca maturidade do projeto, insuficiente para dar início às obras, sem prejuízo de paralisações pelos obstáculos não solucionados e a incapacidade de atendimento ao interesse da população beneficiária.

Feitas essas considerações, nego provimento ao pedido de reexame.

Por fim, esclareço que o parcelamento do débito em 36 parcelas já foi autorizado no item 9.2 do acórdão recorrido.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2271/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.357/2019-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame em relatório de auditoria
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:



- 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
- 3.2. Responsável: João José dos Santos (542.170.249-91).
- 3.3. Recorrente: João José dos Santos (542.170.249-91).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. João José dos Santos, contra o Acórdão 989/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

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

- 9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. dar ciência da deliberação ao interessado e ao recorrente.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2271-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(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 037.209/2023-0

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e

Assistência Social, Família e Combate à Fome; 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: LEVANTAMENTO. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. MAPEAMENTO DE FRAGILIDADES E RISCOS. PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE. APROVAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o levantamento realizado no Marco Legal da Primeira Infância, cujas conclusões foram acolhidas pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peças 50-52):

### **1. INTRODUÇÃO**

#### **1.1 Deliberação**

1. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho de 19/10/2023 do Ministro Walton Alencar Rodrigues nos autos do TC 029.344/2023-9.

#### **1.2 Objeto**

2. O objeto da presente fiscalização são as principais políticas voltadas à primeira infância sob responsabilidade dos Ministérios da Educação (ME), do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e da Saúde (MS).

#### **1.3 Objetivos e Questões de Auditoria**

3. O objetivo do presente levantamento é obter informações sobre as políticas voltadas para a primeira infância com vistas a atender o Marco Legal da Primeira Infância, indicar as possíveis ações de controle e organizar a fiscalização do tema no âmbito do TCU.

4. Para atingir esse objetivo, considerando o planejamento realizado, formulou-se as seguintes questões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – Visão geral sobre a primeira infância

Questão 2 – Quais os principais programas nas áreas (assistência social, educação e saúde) e como estão estruturadas nos Ministérios?

Subquestão 2.1 – Descrição das principais políticas públicas

Subquestão 2.2 – Descrição da estrutura dos Ministérios em relação à PI e dos sistemas de coleta de dados, monitoramento, avaliação e divulgação de resultados em cada Ministério.

Questão 3 – Como se dá a articulação intersetorial para implementação das políticas públicas e sua coleta de dados, monitoramento e divulgação dos seus resultados?

Questão 4 – Quais os riscos nas políticas públicas da primeira infância?

### **1.4 Metodologia e Limitações**

5. Na etapa de planejamento pesquisou-se informações acerca da legislação, estrutura, funcionamento e dados orçamentários das políticas públicas relacionadas à primeira infância. Ao longo dessa etapa, ocorreu uma reunião técnica envolvendo a equipe do levantamento e os gestores das unidades técnicas. Durante essa reunião, a elaboração do Quadro Canvas permitiu a definição dos termos iniciais da fiscalização.

6. Foram realizadas reuniões de abertura dos trabalhos junto aos gestores dos Ministérios da Educação (ME), do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Saúde (MS), a fim de apresentar a equipe e coletar informações gerais sobre as políticas públicas.

7. Diante das informações obtidas, foi elaborada uma matriz de planejamento com o intuito de definir as questões a serem abordadas, as informações requeridas, os procedimentos de coletas e análises de dados e as possíveis conclusões.

8. No decorrer da fase de execução, solicitaram-se informações aos órgãos fiscalizados. Foram, também, realizadas reuniões para a aplicação das técnicas de SWOT (Strengths/Forças, Weaknesses/Fraquezas, Opportunities/Oportunidades e Threats/Ameaças) e DVR (Diagrama de Verificação de Risco). Essas técnicas foram usadas com o objetivo de avaliar o risco dos principais programas executados pelos órgãos fiscalizados, da articulação interna dos Ministérios e da articulação externa.

9. A partir das informações recebidas em resposta aos ofícios de requisição, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, as diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

### **1.5 Benefícios Estimados**

10. Os benefícios estimados do presente trabalho são a obtenção de informações essenciais ao controle externo e o aprofundamento do conhecimento das políticas públicas relacionadas à primeira infância, com vistas a subsidiar os processos de decisão relativos ao planejamento das atividades fiscalizatórias futuras.

## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO**

### **2.1 Conceito de Primeira Infância**

11. A primeira infância, período que abrange os primeiros seis anos completos ou 72 meses de vida, é considerada, pela Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância),

uma janela de oportunidade crucial para a saúde, o aprendizado, o desenvolvimento e o bem-estar social e emocional das crianças. Estudos científicos têm demonstrado que as primeiras experiências vividas na infância, bem como intervenções e serviços de qualidade ofertados nesse período, estabelecem a base do desenvolvimento. Ou seja, o que acontece nos primeiros anos de vida é fundamental para o desenvolvimento integral de meninas e meninos, de modo que é preciso que haja investimentos nessa fase para que os impactos sejam positivos para toda a sociedade.

Fonte: Unicef Brasil.

12. Faz-se necessário destacar as etapas do ser humano desde a primeira infância até a juventude para facilitar o entendimento.

13. A primeira infância compreende o período de zero a seis anos (art. 2º da Lei 13.257/2016) e faz parte da etapa da infância, que é a fase em que o ser humano é considerado

criança, ou seja, do nascimento até os doze anos de idade incompletos (art. 2º, caput, da Lei 8.069/1990). Depois, vem a adolescência, dos doze aos dezoito anos de idade. Já a juventude engloba uma parte da adolescência e uma parte da fase adulta, indo dos quinze aos vinte e nove anos de idade (art. 1º, caput, da Lei 12.852/2013).

Figura 1 - Da primeira infância à Juventude



Fonte: Elaboração Própria

## 2.2 Evolução histórica

14. Com o advento da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 65/2020, as crianças, os adolescentes e os jovens passaram a ser sujeitos de direito, e o Estado, em conjunto com as famílias e a sociedade, são obrigados a assegurar esses direitos.

15. O art. 227, caput, da Constituição de 1988, conforme o texto original, garante amplos direitos às crianças e aos adolescentes:

*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

16. A Emenda Constitucional 65/2020 alterou o art. 227 da Constituição e estendeu os direitos aos jovens (Art. 227, caput, da Constituição de 1988, com a redação alterada pela Emenda Constitucional 65/2010):

*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente **e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

(Grifo nosso).

17. Com a Lei 8.069/1990, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabeleceu-se a proteção integral à criança e ao adolescente, em consonância com o art. 227 da Constituição.

18. De acordo com o art. 4º, caput, da Lei 8.069/1990:

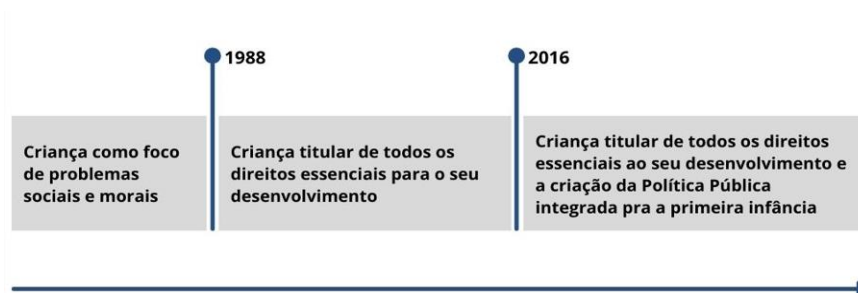
*É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

*(Grifo nosso).*

19. O ECA estabeleceu a primazia das crianças e adolescentes em receber proteção e socorro, a precedência no atendimento dos serviços públicos, a preferência na formulação e na execução das políticas públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção da infância e da juventude (art. 4º, caput e parágrafo único, da Lei 8.069/1990).

20. O ECA foi a primeira lei brasileira a assegurar à criança e ao adolescente o gozo de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, diferente do normativo anterior, o Código de Menores, que tinha foco no amparo e na assistência às crianças pobres, marginalizadas e infratoras (Lei 6.697/1979). Sob a vigência do ECA, todas as crianças passaram a ser sujeito de direitos e da proteção integral pela família, pela sociedade e pelo poder público.

Figura 2 – Evolução histórica



Fonte: elaboração própria

### 2.3 Normativos

21. A normatização de direitos antes inexistentes obrigou o Estado Brasileiro a conceber e a editar todo um conjunto de novas leis considerando os direitos constitucionais das crianças e dos adolescentes, em sintonia com a Constituição de 1988. Entre essas novas leis, podem-se citar:

*Lei orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990);*

*Lei da criação do Conselho Nacional dos direitos da criança e do Adolescente e do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (Lei 8.242/1991);*

*Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993);*

*Lei de diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996);*

*Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997)*

*Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999);*

*Lei do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) (Lei 4.873/2003)*

*Lei de Criação do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004);*

*Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).*



*Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013);*

*Lei do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014);*

*Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016);*

*Lei do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de violência (Lei 13.431/2017).*

22. A obrigação de o Estado ofertar a proteção integral, não mais vendo as crianças e os adolescentes como foco de problemas sociais e morais, mas como cidadãos sujeitos de direitos, e a existência de novas leis elaboradas de acordo com a nova Constituição, obrigou o poder público a criar todo um conjunto de novas políticas públicas setoriais considerando as especificidades das crianças e dos adolescentes.

23. Para a efetivação das políticas setoriais, e consequentemente dos direitos por elas introduzidos, o poder público foi obrigado a conceber, planejar e executar novas políticas, programas e ações, tais como os listados a seguir:

*Plano Nacional de Saúde (2020-2023), com os mesmos objetivos do PPA 2023 visando a convergência entre esses dois instrumentos de planejamento;*

*Plano Nacional de Educação (2014-2024);*

*Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026);*

*Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (2010-2020);*

*Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;*

*Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2013-2020);*

*Plano Nacional de Cultura (2010-2020).*

24. De um modo geral, as ações que impactam a primeira infância são aquelas relacionadas às áreas listadas no art. 5º do Marco Legal da Primeira Infância:

*Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.*

*Figura 3 - Ações voltadas ao público infantil previstas pelo MLPI*



Fonte: TCU (Figura 9, pag. 53, peça 132 do TC 042.261/2021-0)

25. Em decorrência do Marco Legal da Primeira Infância, em especial o inciso VII do art. 4º, transcrito abaixo in verbis, editou-se o Decreto 10.770/2021 que regulamentou alguns aspectos do Marco Legal, com vistas a melhorar as condições de vida, a proteção e promoção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos completos.

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a: [...]

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

26. O Decreto 10.770/2021, assim, instituiu a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, sendo constituída por:

um conjunto de ações governamentais implementadas **por meio de políticas públicas articuladas e desenvolvidas de forma integrada** pelos órgãos do Governo federal responsáveis pela sua execução direta ou em parceria com a sociedade civil.

(parágrafo único do art. 1º)

(Grifos nossos)

27. Para que ocorra a articulação intersetorial, o artigo 7º estabelece a necessidade da criação de um Comitê Intersetorial de políticas públicas para a primeira infância.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, **comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância** com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no caput deste artigo.



§ 2º O órgão indicado pela União nos termos do § 1º deste artigo manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância

28. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU cita a seguinte boa prática de coordenação das políticas públicas (TCU, 2016):

Existência de estrutura e mecanismos definidos para produzir coordenação de uma perspectiva integrada do governo, com a definição de papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado, detalhes da atividade que deverá ser empreendida e identificação dos recursos humanos, físicos e financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, levando a políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades conjuntas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento.

29. No contexto do Mapeamento de Programas Integrantes do Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2030, foi destacado no Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância:

Um dos pilares deste programa é seu caráter intersetorial. O **Marco Legal fomenta a promoção e articulação intersetorial nas áreas específicas da assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, dentre outras**. A normativa **propõe um modelo de atuação integrado** que viabilize a política de primeira infância, **favorecendo a qualidade e eficiência das políticas públicas, otimizando recursos e evitando sobreposição de ações nos três entes federativos**

(grifos nossos)

30. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), o quarto pilar compreendidos pela boa governança é composto pelo monitoramento e pela avaliação. O primeiro refere-se a um processo contínuo em que se coleta informações sobre a implementação das políticas públicas, analisa as metas e oferece dados para ajustes necessários e tomada de decisões. O segundo processo ocorre antes, durante e / ou depois da implementação da política, envolvendo uma análise da eficácia, eficiência, efetividade para proposição de recomendação para ajustes. Nesse sentido, a Lei 13.257/2016 dispõe:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de **monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos** que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União **manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança**, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União **informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto** dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

31. Com o intuito de se cumprir o MLPI, os artigos 3º ao 5º do Decreto 10.770/2021, restringem informações orçamentárias no âmbito do Governo Federal.

32. Dessa maneira, os órgãos setoriais encaminham o orçamento e os resultados orçamentário-financeiros e físicos das ações incluídas na Agenda Transversal das despesas exclusivas, não-exclusivas e difusas, ao Ministério do Planejamento, para sua divulgação no documento “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.”.

33. Deve-se ressaltar que o Programa Criança Feliz é a única ação do Governo Federal que tem foco exclusivo na primeira infância (grupo 1). Entretanto, há no Governo Federal um sem-número de ações que não são exclusivas para a primeira infância. Existem as ações consideradas não-exclusivas (grupo 2), que embora não sejam direcionadas exclusivamente para a primeira infância, a incluem em parte, ou a impactam significativamente. E por último, o Governo Federal também classifica as ações difusas, aquelas despesas gerais que podem vir a produzir efeitos sobre a primeira infância (grupo 3).

### **3. Governança Intersetorial da Primeira Infância**

34. O presente capítulo trata da coordenação, articulação e monitoramento das políticas públicas voltadas para a primeira infância no Governo Federal.

#### **3.1. Órgão central de coordenação e articulação**

35. As políticas relacionadas à primeira infância são tratadas na Coordenação-Geral de Políticas para Convivência Familiar e Comunitária (CGCFC) da Diretoria Proteção da Criança e do Adolescente (DPCA), no âmbito da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), conforme arts. 19 e 20 do Anexo I do Decreto 11.341/2023, combinados com o Anexo II do Decreto 11.829/2023.

36. Os artigos 19 e 20 do Decreto 11.341/2023 estabelecem dentre outras atribuições, que a Diretoria de Proteção da Criança e do Adolescente da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (DPCA/ SNDA/ MDHC) a competência para coordenar as políticas nacionais de primeira infância.

37. De acordo com o Despacho 349/2023/CGCFC/SNDCA/MDHC (Peça 39, p. 8), no âmbito da DPCA /SNDCA/MDHC, a Coordenação-Geral de Políticas para Convivência Familiar e Comunitária (CGCFC) é a “área que atua na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, para prevenir ruptura de vínculos, violência ou violação de direitos, além de prejuízos ao seu desenvolvimento”.

38. O Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania também exerce competência deliberativa no tocante a políticas públicas de primeira infância. Essas competências fazem parte das atribuições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão composto por um representante de cada um dos quinze órgãos do Poder Executivo listados no art. 78 do Decreto 9.579/2018 e por quinze representantes de organizações da sociedade civil que atuem em âmbito nacional na promoção, proteção, defesa e controle social da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

39. Por força do inciso VII do art. 19 da Decreto 11.341/2023, a SNDC exerce a função de Secretaria-Executiva do Conanda e de zelar pelo cumprimento das suas deliberações. Após a 315ª Assembleia Ordinária do Conanda, realizada entre os dias 21 e 22 de junho em Brasília (DF), o Secretário Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente do MDHC foi aprovado, por unanimidade, para também presidir o colegiado em 2023. Portanto, cabe ressaltar que a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente desempenha o papel de secretaria-executiva do Conselho, além de também exercer sua presidência.

40. As competências do Conanda estão listadas no art. 3º da Lei 8.242/1991 e englobam, entre outras, elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, zelar pela sua aplicação, fiscalizar as ações de execução da política; apoiar estados e municípios, avaliar suas políticas e a atuação de seus conselhos.

41. Além de exercer a presidência e a secretaria-executiva do Conanda, o MDHC participa do processo de Revisão do Plano Nacional pela Primeira Infância “que é uma iniciativa da



*Rede Nacional pela Primeira Infância que pretende orientar decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância” (peça 39, p. 9).*

42. Assim, o Ministério dos Direitos Humanos detém a competência de coordenar as políticas voltadas para a primeira infância no âmbito do Governo Federal. Isso se dá em virtude dos artigos 19 e 20 do Decreto 11.341/2023, que estabelecem que a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é a entidade responsável pela articulação e coordenação das políticas nacionais de primeira infância, além de atuar como secretaria executiva do Conanda, órgão deliberativo para as políticas públicas de primeira infância.

43. Nesse momento, cabe destacar a situação evidenciada no Achado 8 da auditoria operacional nos serviços assistenciais do então Ministério da Cidadania (TC 042.261/2021-0), a saber, inexistência de estruturação por parte do Poder Executivo Federal de um órgão que exerça funções de coordenação e articulação transversal das políticas com o objetivo de promover uma ação integrada para a consecução dos objetivos das políticas. Sua importância é ressaltada na instrução da unidade técnica:

364. Diversos são os estudos que indicam a necessidade de um trabalho de coordenação das políticas públicas intersetoriais, **a fim de evitar a “intensa fragmentação institucional, paralelismo e sobreposição de ações** [que] são algumas das características marcantes do padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro na área social e contribuem sobremaneira para a baixa eficácia das políticas sociais e para o desperdício de recursos públicos” (SENNA, Mônica C. Maia: Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate, UFMA).

365. Nascimento e Oliveira apontam que, diante da crônica falta de recursos e da pressão da sociedade por políticas públicas mais eficientes, “surgem aspectos relacionados à governança e a capacidade do estado de tomar decisões eficientes e articuladas, buscando reduzir gastos desnecessários e sobreposição de políticas públicas”. Referem também que nas políticas públicas intersetoriais **“a coordenação horizontal em instituições que já possuem sua estrutura definida é um grande desafio”, pois a tomada de decisões “acaba esbarrando nas relações hierárquicas formais e informais já estabelecidas nas instituições (ou entre elas)”**.

366. Os autores registram ainda que, ante todas as dificuldades apontadas, é necessário que exista “uma coordenação intersetorial das políticas públicas”, explicando que **“esta instância deveria ser instituída em nível suprassetorial**, com a finalidade de promover a interação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos. O diálogo e a troca de saberes deveriam ser promovidos por tais instâncias, visando a maior efetividade da atuação” (NASCIMENTO, Matheus Fernandes & OLIVEIRA, Wesley Matheus, Atuação Integrada e Políticas Públicas Intersetoriais: estudo de caso da estratégia de enfrentamento da pobreza no campo em Minas Gerais)

(...)

372. O TCU debateu sobre políticas intersetoriais em auditoria operacional realizada no âmbito das políticas brasileiras de inovação (TC 017.220/2018-1, que deu origem ao Acórdão 1237/2019– TCU–Plenário). No trabalho, essa Corte posicionou-se pela **necessidade de uma estrutura com caráter deliberativo para exercer a coordenação de políticas intersetoriais**, com poderes para “monitorar, avaliar e direcionar a atuação dos vários ministérios, numa abordagem transversal.

373. Assim, seus **mecanismos de coordenação devem ser estabelecidos em um nível mais alto que o dos ministérios**, de forma a garantir que suas ações sejam efetivas, contribuindo para o desenvolvimento de iniciativas coerentes, consistentes e alinhadas nos diferentes setores”.

(grifos nossos, pag. 61-63, peça 132 do TC 042.261/2021-0)



44. De tal maneira, na ferramenta de análise de políticas públicas adaptada pelo TCU, *Análise FSDL – Guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas* (TCU, 2023), distinguiu-se os tipos de coordenação e exemplificaram-se as deficiências.

Há dois tipos de coordenação: a horizontal (entre atores do mesmo nível hierárquico) e a vertical (atores de diferentes níveis hierárquicos). **Um exemplo de deficiência na coordenação horizontal é a existência de problemas na articulação entre ministérios setoriais**, enquanto a ausência de uma liderança clara, ou de mecanismos para garantir a implantação de uma política pública em níveis de governo diferentes, pode ser consideradas [sic] deficiências na coordenação vertical.

(Análise FSDL, p. 24)

45. Uma alternativa de articulação junto aos Ministérios poderia ser feita pela Casa Civil, que talvez possua uma posição mais estratégica para esse fim. O órgão possui em sua estrutura a Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (art. 2º do Anexo I do Decreto 11.329/2023) que tem competência para coordenar e monitorar os resultados dos programas e dos projetos considerados prioritários pelo Presidente da República.

46. Entretanto, conforme informação fornecida pela própria Casa Civil, aquela pasta “não possui atribuição de coordenação das políticas públicas para a primeira infância”. O Órgão informou que nos casos em que tem atribuição de coordenação de políticas públicas, essa atribuição é definida por decreto, o que não ocorre nas políticas de primeira infância (subitem 2.9 da Nota Informativa 8/2023/SADJ-VII/SAM/CC/PR, peça 40, p. 5).

47. Embora não esteja envolvida na articulação das políticas de primeira infância, a Casa Civil integra o Conanda, atuando como um dos quinze representantes do Governo Federal, e participa também da Comissão de Monitoramento e Avaliação desse Conselho, como um dos quatro representantes do Governo Federal.

48. Ainda está prevista outra instância de articulação e coordenação de políticas de primeira infância, o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas estabelecido pelo Decreto S/N de 7 de março de 2017.

49. O referido comitê foi originalmente estabelecido no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. No entanto, em decorrência das modificações nas estruturas ministeriais, as atribuições relativas a esse comitê hoje pertencem atualmente ao Ministério da Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

50. As competências do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas são definidas no art. 2º do Decreto de 7 de março de 2017:

I. articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado da criança na primeira infância;

II. acompanhar a execução de políticas públicas voltadas à primeira infância;

III. atuar em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância; e

IV. promover o desenvolvimento integral, a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança na primeira infância.

51. Apesar da existência do Decreto de 7 de março de 2017, quando da realização de auditoria operacional no âmbito do TC 042.261/2021-0, constatou-se que ainda não estava em



operação um órgão colegiado dedicado à articulação intersetorial de políticas previsto de primeira infância. Diante disso, o TCU exarou a seguinte recomendação, no âmbito do Acórdão 2732/2022 – TCU – Plenário, para o então Ministério da Cidadania:

9.1.5. No que se refere a sua responsabilidade pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância:

9.1.5.1. adotar as providências de sua competência para implementação de um órgão colegiado, conforme previsto no caput do art. 7º da Lei 13.257/2016, com vistas a promover a articulação intersetorial entre os órgãos envolvidos com as ações direcionadas a esse público para o cumprimento integral das demandas da referida Lei;

52. De acordo com informações obtidas em entrevista com o MDS, o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância reuniu-se apenas uma vez no ano de 2018, e teria sido extinto pelo Decreto 9.759/2019. No entanto, uma vez que o Decreto 11.371/2023 revogou o Decreto 9.759/2019, surge o questionamento a respeito do eventual retorno da vigência do Decreto de 07 de março de 2017 e, por conseguinte, da reativação do Comitê Intersetorial por ele instituído.

53. A Casa Civil, por meio da Nota Informativa 8/2023/SADJ-VII/SAM/CC/PR, informou que “restam dúvidas sobre sua vigência” (peça 40, p. 5). O MDS, por sua vez, comunicou que seria necessário “formular uma consulta ao órgão jurídico desta pasta a fim de se esclarecer se o colegiado, atualmente, voltou a vigorar após a revogação da Lei que a revogou em um primeiro momento.” (peça 41, p. 4). Essa citação do MDS se refere ao Decreto 11.371/2023, mencionado no parágrafo anterior.

54. Conforme as informações presentes no Despacho 349/2023/CGCFC/SNDCA/MDH da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério do Direitos Humanos e da Cidadania (SNDCA/ MDHC), a SNDCA realizou duas reuniões com a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família do MDS no ano de 2023. O objetivo desses encontros foi revisar o conteúdo do Decreto S/N, de 7 de março de 2017 “para que seja dada continuidade às ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado da criança na primeira infância.” (peça 39, p.9).

55. Duas instâncias que possuem competências para articular e coordenar são a Casa Civil e o Ministério do Desenvolvimento Social. A Casa Civil, apesar de possuir uma estrutura especializada em articulação de políticas e programas de governo, não foi especificamente designada para exercer esse papel no tocante às políticas para a primeira infância. O MDS, por sua vez, recebeu a atribuição de coordenação por meio do Decreto S/N de 7 de março de 2017 que estabeleceu a criação do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Primeira Infância. Contudo, devido a questões regulamentares, esse comitê não chegou a entrar em funcionamento.

56. Assim, na condição atual, a responsabilidade pela articulação e coordenação das políticas públicas nacionais de primeira infância recai sobre a Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente do MDHC (artigos 19 e 20 do Decreto 11.341/2023). Este Órgão possui, inclusive, poder normativo em matéria de política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 3º da Lei 8.242/1991). No entanto, apesar da existência de competência legal, não há evidências de que essa articulação e a coordenação estejam sendo efetivamente realizadas pelo MDHC.

### 3.2. Monitoramento de Resultados

57. Continuando a discussão sobre a articulação e coordenação das políticas para a primeira infância, deve-se tratar também do monitoramento dos resultados. O Marco Legal da

*Primeira Infância estabelece que as políticas públicas destinadas à primeira infância devem incluir, necessariamente, componentes de monitoramento e de coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que compõem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados, conforme § 1º e 2º do art. 11 da Lei 13.257/2016:*

*§ 1º A União **manterá instrumento individual de registro unificado** de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.*

*§ 2º A União **informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente** no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.*

*(grifos nossos)*

58. *Para concretizar o mecanismo de transparência previamente mencionado, o Decreto 10.770/2021 estabeleceu a Agenda Transversal (AT) Multissetorial da Primeira Infância (Apêndice A).*

*Art. 1 Fica instituída a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, com vistas à melhoria das condições de vida e à proteção e à promoção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos.*

*Parágrafo único. A Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância é constituída por um conjunto de ações governamentais implementadas por **meio de políticas públicas articuladas e desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos** do Governo federal responsáveis pela sua execução direta ou em parceria com a sociedade civil.*

*(grifos nossos)*

59. *Com vistas ao atendimento do § 1º, art. 11, da Lei 13.257/2016, o MDS informou, por meio da Nota Técnica 58/2023 que inexistia ação coordenada com outros órgãos setoriais para o seu cumprimento (peça 41, p.8)*

60. *E, para o cumprimento do § 2º do artigo 11 da Lei 13.257/2016, deve-se ressaltar a competência do MDHC correspondente à ação transversal 85 (AT 85) definida no Anexo do Decreto 10.770/2021 “Incentivar a implementação de instrumentos de coleta de dados, monitoramento e avaliação para acompanhamento dos resultados das políticas públicas voltadas à primeira infância”.*

61. *De acordo com informação prestada pelo MPO na Nota Técnica SEI 803/2023/MPO na busca do aperfeiçoamento do processo de apuração dos gastos realizados com a primeira infância, o Órgão trabalha com informações levantadas junto à programação orçamentária durante a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e com dados fornecidos pelos órgãos executores, com base na execução física e orçamentário-financeira dos programas e ações previamente qualificados pela SOF. E essas medidas adotadas vão ao encontro do apoio ao MDHC e atendem o especial § 2º do artigo 11 da Lei 13.257/2016. (peça 42, p. 3).*

62. *O MPO ressaltou, na Nota Técnica SEI 803/2023/MPO, a colaboração do MDHC na elaboração do relatório “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal - Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Anos base 2022 e 2023)” (peça 42, p. 3). O MDHC atuou como representante da União na divulgação do documento, conforme pronunciamento do Secretário da SNCDA/ MDHC na apresentação do Relatório de 2023 (peça 42, p. 50).*



63. Em virtude do inciso III e § 1º do artigo 5º do Decreto 10.770/2021, as entidades participantes da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância contribuem para a coleta de dados, cuja coordenação e divulgação das informações estão sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

64. Assim, foi publicado o relatório "Financiamento da Primeira Infância – Orçamento Federal - Ano base 2022" (peça 42, p. 5):

Esse primeiro relatório sobre a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância registrava as dificuldades operacionais enfrentadas na identificação nos Orçamentos da União de 2022 da parcela da despesa que beneficiavam as crianças de 0 a 6 anos, tais quais a amplitude das ações transversais apresentadas no referido Decreto, o tempo de coleta e a dificuldade de consolidação. A amplitude das ações transversais refere-se ao amplo número de ações transversais de referência para a classificação das ações executadas pelos Ministérios. O tempo de coleta refere-se ao intervalo entre a finalização da execução do orçamento no ano de referência e ao tempo exíguo de sistematização, para que se possa cumprir o prazo de divulgação do Relatório. A dificuldade de consolidação refere-se ao desafio de consolidar a realização física da Agenda segundo os programas e ações orçamentárias.

65. Em 2023, foi publicado o segundo relatório, "O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal - Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Anos base 2022-2023)":

(...) O documento inova em relação ao relatório anterior: as ações orçamentárias identificadas pelos Órgãos Setoriais foram associadas aos eixos e ações transversais definidos no Decreto nº 10.7070/2021 e mostrou-se que as informações disponíveis no SIOP, tanto em relação ao monitoramento dos resultados do PPA quanto ao acompanhamento físico e orçamentário-financeiro da LOA + Créditos Adicionais podem ser mobilizadas a fim de melhor identificar as entregas ao público.

Ademais, buscando avançar na acurácia das informações prestadas à sociedade quanto aos gastos voltados às crianças de 0 a 6 anos nos Orçamentos da União, **esse segundo relatório recorre ao ponderador demográfico** – a participação desse grupo de crianças têm na população brasileira, segundo a PNAD Contínua do 4º trimestre de 2022 – **na apropriação dos gastos exclusivos [ sic] e de natureza difusa, minimizando as distorções causadas pelas ações orçamentárias de grande vulto na apuração do valor final da Agenda.**

(...) Além disso, o documento apresenta: (1) **dados físicos e orçamentário-financeiros da execução da programação** orçamentária apontada pelos Ministérios partícipes na LOA + Créditos Adicionais 2022; e (2) **dados orçamentários** que mostravam a consignação de R\$ 27,1 bilhões para a Agenda da Primeira Infância na LOA + Créditos Adicionais 2023 (posição de 05/06/2023). O primeiro tópico atende ao art. 11, § 2º da Lei 13.257/2016 e corresponde à solicitação do item a.2 da ação de auditoria.

66. Devido à possibilidade de uma ação orçamentária atravessar diversas AT e eixos de atuação, não há correspondência direta entre esses elementos. Portanto, não é viável somar os valores de cada Eixo de Atuação ou conjunto das AT e compará-los com o valor total indicado para a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.

67. Um exemplo do desafio metodológico de alocação nos custos dos grupos 2 (despesas não-exclusivas) e 3 (despesas difusas), é observado na ação orçamentária 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos de Alta e Média Complexidade. Seu orçamento foi fixado em R\$ 84,4 bilhões na Lei orçamentária anual (LOA) de 2023, correspondendo a 34% do orçamento disponível para o MS no ano. No entanto, como a ação 8585 e seus planos orçamentários estão

associados a três ações transversais (AT 07, AT 10 e AT 14) que fazem parte do Eixo de atuação 1 (Proteção à saúde da criança por meio da atenção e dos cuidados integrais e integrados desde a gestação até os seis anos de idade), não é viável somar os valores de cada AT.

68. Há, ainda, a possibilidade de que existam ATs sem qualquer programa ou orçamento associado, como no caso das AT30, AT32, AT33, AT36, AT37. AT 38 e AT39, que pertencem à área de educação.

### 3.3 Conclusão

69. As competências relacionadas à coordenação dos planos, programas e projetos referentes às políticas nacionais para a primeira infância estão formalmente no âmbito da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) do MDHC, que também exerce a Secretaria-Executiva do Conanda, chegando a presidir esse Conselho em 2023.

70. Apesar disso, MDHC e MDS se reuniram apenas em duas ocasiões para revisar o conteúdo do Decreto S/N, de 7 de março de 2017, visando dar continuidade às ações setoriais para o atendimento integral e integrado da criança na primeira infância.

71. No tocante a identificação da soma de recursos aplicados, o Ministério do Planejamento e Orçamento, em conjunto com outros órgãos, já atua no processo de apuração dos gastos orçamentários realizados com a Primeira Infância.

72. Considerando as ponderações dos gestores que resultaram nas SWOT e DVR das três áreas (Saúde, Assistência Social e Educação), apresentadas nos capítulos subsequentes, a inexistência de uma estrutura que tenha competência em articular e coordenar as ações intersetoriais foi o principal risco identificado em relação à governança intersetorial da Primeira Infância.

73. Assim, mostra-se prioritário, no momento, que o TCU acompanhe a efetiva implementação da estrutura de governança intersetorial da Primeira Infância, de maneira a atender as diretrizes previstas na Lei 13.257/2016.

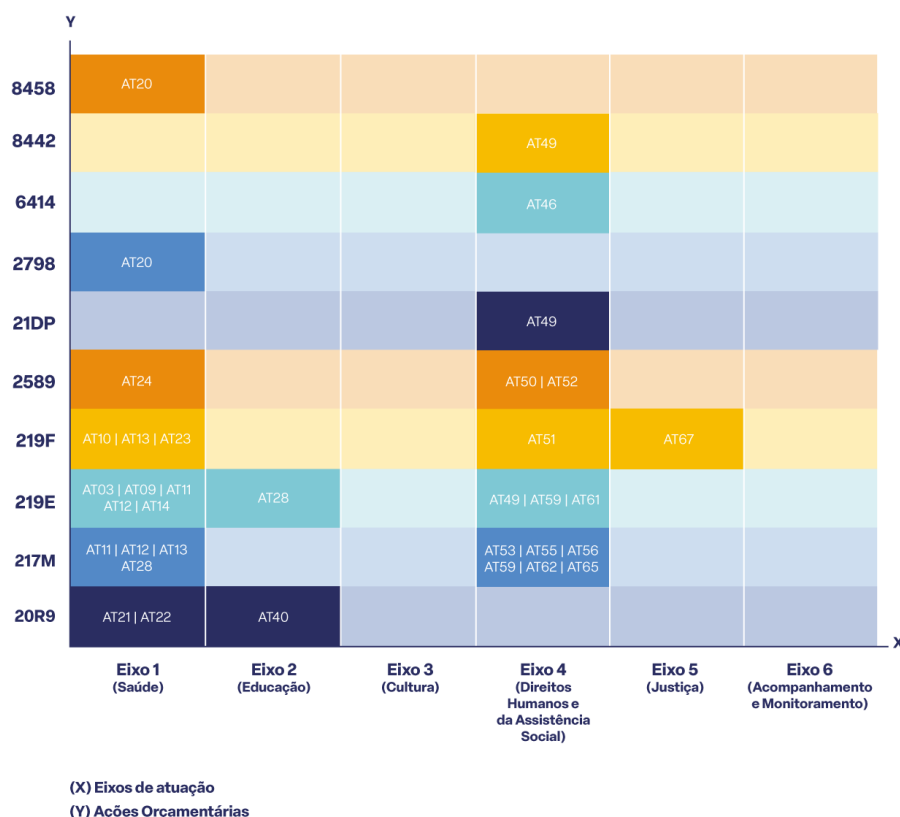
### 4. Primeira Infância na Assistência Social

74. O presente capítulo apresenta a agenda transversal da primeira infância na assistência social, a atual estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e as duas principais políticas que serão tratadas neste relatório, além do resultado da avaliação de riscos realizada em conjunto com os gestores.

75. O Programa Criança Feliz (PCF) e o Programa Bolsa Família (PBF) estão sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), respectivamente.

76. Em que pese os critérios de relevância e materialidade para a escolha das duas ações orçamentárias, a classificação que estabeleceu a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, **definiu 11 ações orçamentárias associadas à primeira infância**, compondo 28 ações transversais nos **eixos 1 (Proteção à saúde da criança por meio da atenção e dos cuidados integrais e integrados desde a gestação até os seis anos de idade), 2 (Educação infantil, como primeira etapa da educação básica, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral da criança na primeira infância), 4 (Promoção dos direitos humanos e da assistência social plena para as famílias em situação de vulnerabilidade com crianças na primeira infância), e 5 (Acesso pleno à justiça com foco na defesa e nas garantias dos direitos das crianças na primeira infância e nas ações de promoção de direitos humanos pelas instituições de segurança pública)**, conforme a figura subsequente.

Figura 4 - Ações orçamentárias e ações transversais na Assistência social\*



Fonte: Elaboração Própria com base no anexo c do documento “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância”, ano base 2022-2023.”

\* Esta figura exemplifica as ações orçamentárias no âmbito da assistência social (Eixo Y) e sua relação com as ações transversais e os eixos de atuação estabelecidos no Anexo da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, conforme o Decreto 10.770/2021 (Eixo Y).

#### 4.1. Estrutura organizacional do MDS

77. No extinto Ministério da Cidadania, a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI) possuía atribuições de formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais que promoviam a primeira infância; de planejamento, normatização e coordenação dessas políticas; subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) na elaboração de indicadores de implementação e de desempenho; coordenação supervisão e acompanhamento da implementação do plano nacional da primeira infância. No entanto, na atual estrutura do MDS, a SNAPI foi extinta.

78. Assim, hoje, as principais unidades envolvidas em políticas públicas relacionadas à primeira infância, na atual estrutura do MDS, são a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, que mostra ainda a Secretaria Nacional de Políticas de Cuidado e Família (SNPCF).

79. A SNAS é responsável pelo Programa Criança Feliz (PCF) e, no âmbito de suas competências (art. 40, inciso XVI, do Decreto 11.392/2023), deve atuar na formulação e implementação da Política Nacional Integrada para a primeira infância, prevista no art. 6º do MLPI, “mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir



*de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância”.*

80. A Senarc, por outro lado, coordena o Programa Bolsa Família (PBF), além de outras competências elencadas no art. 26 do Decreto 11.392/2023, é responsável por articular o PBF com outros programas de transferência de renda condicionada de outros entes federados e com demais programas sociais do poder executivo federal e por apoiar os processos de capacitação dos envolvidos na gestão do PBF.

81. A SNPCF, embora não tenha uma política pública específica, tem competência de propor e implementar estratégias intersetoriais para a instituição da Política e do Plano Nacional de Cuidados, com especial atenção às desigualdades de gênero, raça, etnia, deficiência, territoriais e idade (art. 37 do Decreto 11.392/2023).

82. O Departamento de Política de Cuidados da Primeira Infância e da Pessoa Idosa integra essa secretaria e é responsável por propor diretrizes e assessorar tecnicamente a formulação de políticas integradas de cuidado da primeira infância, dentre outras atribuições (art. 39 do Decreto 11.392/2023).

83. A SNPCF apoia a SNAS na readequação do Programa Criança Feliz, para sua integração ao SUAS, e articula com o Ministério do Direitos Humanos e Cidadania para o planejamento de ações coordenadas relativas ao Marco Legal da Primeira Infância (peça 41, p. 2).

#### **4.2 Políticas Públicas na assistência social.**

84. Nesta seção, serão tratadas das duas principais políticas públicas no âmbito do MDS: o Programa Criança Feliz (PCF) e o Programa Bolsa Família (PBF), cujo detalhamento da estrutura organizacional relacionada aos programas e outras informações relevantes estão no Apêndice B.

##### **4.2.1 Programa Criança Feliz (PCF)**

85. O Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto 8.869, de 5 de outubro de 2016, consolidado pelo Decreto 9.579, de 22 de novembro de 2018, apresenta como objetivo principal a promoção do desenvolvimento integral de crianças durante a primeira infância, “de forma a reforçar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância” (peça 41, p. 3). Com um orçamento de R\$ 416,82 milhões em 2022, o PCF atendeu 315.913 crianças e gestantes.

86. O PCF tem por objetivo apoiar e acompanhar o desenvolvimento infantil integral na primeira infância, facilitar o acesso das gestantes, dessas crianças e de suas famílias, às políticas públicas e aos serviços de que necessitam.

87. Desenvolve-se por meio de visitas domiciliares periódicas às crianças e às gestantes do programa por profissionais capacitados, representando uma estratégia de aproximação dos serviços com a família atendida e, por isso, favorecem um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto.

88. O seu público prioritário é composto por:

gestantes e crianças de até 36 meses de idade inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);

crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC);

crianças de até 72 meses, afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista, e suas famílias; e

crianças de até 72 meses inseridas no CadÚnico, que perderam ao menos um de seus



responsáveis familiares, independente da causa de morte, durante o período Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da Covid-19.

89. O programa é coordenado pelo Departamento de Proteção Social Básica, unidade subordinada à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e conta com a participação de estados e municípios que aderiram ao programa (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**)

90. As visitas domiciliares ao público selecionado são conduzidas por visitantes sob a orientação e monitoramento dos supervisores municipais. Estas visitas são realizadas em conformidade com o Plano Municipal de Assistência Social e o diagnóstico sócio territorial da demanda, documentos obrigatórios que guiam as atividades a serem realizadas pelos executores.

91. Em nível estadual, a responsabilidade de realizar o monitoramento técnico, administrativo e financeiro dos municípios participantes recai sobre os entes estaduais. Isso inclui o acompanhamento in loco, a verificação do cumprimento adequado da metodologia e da periodicidade das visitas, a composição da equipe técnica de visitantes e supervisores e a execução adequada das ações.

#### Orçamento

92. Cabe esclarecer que o Programa Criança Feliz não é um programa orçamentário, mas sim uma ação dentro de um programa mais amplo. No entanto, é denominado “programa” internamente pelo MDS, sendo assim conhecido também por todos os atores envolvidos e até mesmo nos normativos pertinentes.

93. Ademais, o financiamento federal das ações do programa está definido no capítulo II da Portaria MC 664/2021, e as formas de cálculo estão estabelecidas no Anexo I do mencionado normativo.

94. O PCF corresponde à **Ação 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz**, dentro do **Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância**. De acordo com o “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal” esse é o único programa no âmbito do MDS em que as despesas são exclusivas, ou seja, são integralmente computadas para a primeira infância.

Tabela 1- Orçamento do Programa Criança Feliz

#### **DESPESAS (R\$)**

| ANO  | Valor Autorizado | Valor Liquidado | Valor Pago | el | Disponív |
|------|------------------|-----------------|------------|----|----------|
| 2020 | 394.6            | 394.6           | 328.4      |    | 10.337,0 |
|      | 34.933,00        | 24.595,89       | 78.387,43  | 4  |          |
| 2021 | 379.8            | 379.8           | 292.4      |    | 35.219,4 |
|      | 72.829,00        | 37.609,59       | 96.884,80  | 1  |          |
| 2022 | 416.8            | 416.8           | 367.2      |    | 18.019,5 |
|      | 19.714,00        | 01.694,45       | 01.794,07  | 5  |          |
| 2023 | 430.6            | 430.6           | 312.6      |    |          |
|      | 01.500,00        | 01.500,00       | 85.416,81  |    |          |

Fonte: Siop, extração em 04/03/2024

#### Desafios

95. Em resposta ao questionamento da unidade técnica, o MDS, por meio da Nota

Técnica 58/2023, apresentou as principais dificuldades na implementação do PCF, e para as sete primeiras, baseou-se em estudos e avaliações realizadas no âmbito do Programa:

- I. falta de intersetorialidade com as demais áreas/políticas;**
- II. regime de contratação frágil e alta rotatividade da equipe de visitantes;**
- III. falta de capacitação dos visitantes e falta de padronização na forma como os municípios capacitam os visitantes;**
- IV. necessidade de adaptação e capacitação de metodologia à [sic] públicos específicos (ex: população tradicional, quilombolas, indígenas, crianças em situação de acolhimento);**
- V. dificuldade da equipe técnica à logística de transporte para a visita;**
- VI. aprimoramento de sistema de informação e registro de visitas;**
- VII. maior necessidade de integração do Programa com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)- Falta de integração entre equipes do CRAS e PCF;**

(...)

**I. Maior oferta de cursos e de oportunidades para capacitação contínua das equipes técnicas envolvidas na execução do Programa.**

**II. necessidade de maior articulação entre setores responsáveis pelas políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos na busca por ações em conjunto no âmbito do Programa;**

**III. necessidade de formulação de indicadores qualitativos que possibilitem um acompanhamento sistemático do Programa e**

**IV. necessidade de aprimoramento e implementação de processos de melhorias no Sistema Eletrônico de Operação e Gestão do PCF (e-PCF).**

(grifos nossos, peça 41 p. 7 - 8)

96. Em relação ao custeio do programa, o MDS enfatizou que ainda que exista metodologia para definição dos valores a serem financiados, existem “limitações e restrições orçamentárias, que impedem o planejamento mais efetivo da política e impossibilidade de abertura de prazo para adesão de novos entes federados.” (peça, 41, p.7)

#### Monitoramento e Avaliação

97. No que tange ao monitoramento e à avaliação do PCF, o MDS, por meio da Nota Técnica 58/2023 informou a instituição de um sistema para operacionalizar e gerir o Programa em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância

O Programa Criança Feliz conta com sistemática de monitoramento e avaliação, por meio do Sistema Eletrônico de Operação e Gestão do PCF (e-PCF), em observância ao disposto no art. 11 da Lei nº 13.257, de 2016. **As informações analíticas ficam disponíveis em ambiente específico, que subsidia indicadores previamente definidos e a construção de painéis gerenciais.** A divulgação dos seus resultados se dá por meio dos painéis e de relatórios gerenciais. (peça 41, p. 8, grifos nossos)

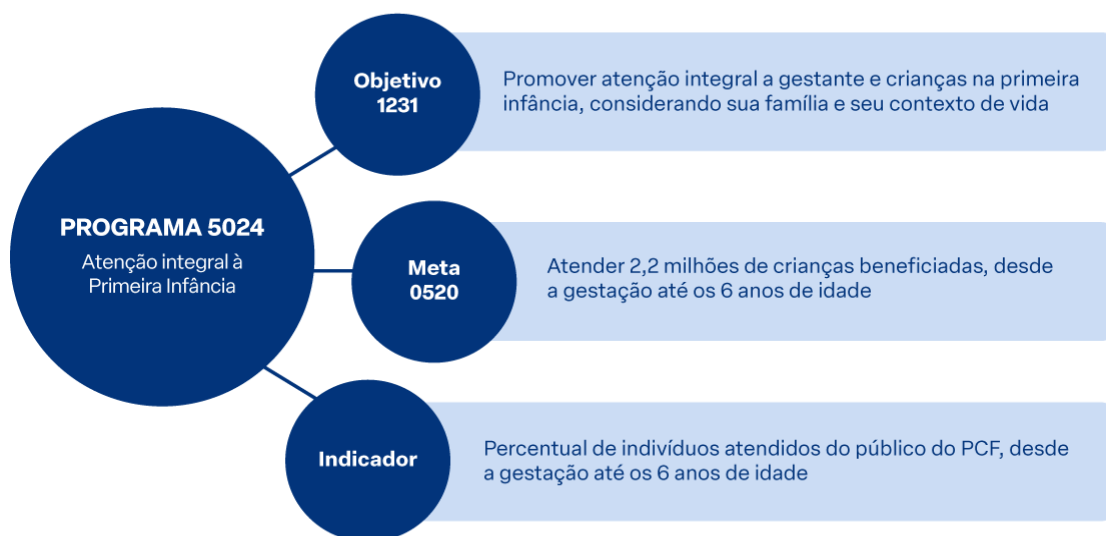
98. O Órgão acrescentou alguns indicadores relevantes.: municípios com adesão ativa; metas pactuadas pelos entes federados; indivíduos visitados (crianças e gestantes visitadas); composição das equipes (municipais e estaduais); equipe técnica capacitada (peça 41, p. 8).

99. De acordo com o “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal (2023), o PCF está presente em 3.020 municípios distribuídos pelos 26 Estados e o Distrito Federal

(DF) e conta com mais de 25 mil profissionais, entre visitadores, supervisores e multiplicadores. Desde maio de 2019 até 2022, o programa beneficiou 1,9 milhão de crianças e gestantes, das quais 315.913 foram atendidas no ano de 2022. Durante esse intervalo de tempo, foram efetuadas mais de 78 milhões de visitas domiciliares. Tais números demonstram a relevância do programa.

100. No contexto do Mapeamento de Programas Integrantes do Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2030, foi destacado no Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância o seguinte:

Figura 5 - Programa 5024 no PPA 2020-2023



Fonte: Elaboração própria com base no Mapeamento de Programas Integrantes do PPA 2020-2023

101. Em relação aos dois resultados intermediários previstos para o Programa 5024, o documento apresentou os seguintes dados:

Tabela 2 - Resultados Intermediários esperados do PCF

| NO   | RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS                                                |                                                               |
|------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|      | 0127 - Ampliação do número de crianças e gestantes acompanhadas pelo PCF | 0128 - Ampliação do número de municípios participantes do PCF |
| 019* | 554.000                                                                  | 2.787                                                         |
| 020  | 700.000                                                                  | 2.900                                                         |
| 021  | 550.000                                                                  | 3.100                                                         |
| 022  | 650.000                                                                  | 3.300                                                         |

Fonte: Mapeamento de Programas Integrantes do PPA-2023; \*Data de referência da linha de base: 31/12/2019

102. Por fim, destaca-se que o Programa Criança Feliz (PCF) passa por reordenamento, aprovado pela Resolução MDS/CNAS 117, de 28 de agosto de 2023, e passará a ser

chamado de Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social.

103. O normativo estabelece que as visitas domiciliares e a respectiva supervisão serão incorporadas ao Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio. Adicionalmente, o normativo prevê a revisão e atualização da tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Nesse contexto, crianças e gestantes são especificamente mencionadas como público-alvo e são incluídas como uma das modalidades de serviço.

104. Em reunião conjunta com conjunta com a Casa Civil e o Ministério da Saúde em setembro de 2023, o MDS apresentou as ações do processo de reordenamento do Programa Primeira Infância no Suas. De acordo com os gestores, na ocasião elaborou-se um Plano de Trabalho e cronograma de ações, os quais seriam submetidos à aprovação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Suas.

105. Ademais, destacou que estão previstas a integração da base de dados entre o SUS e Suas até o final do primeiro semestre de 2024, bem como a do Sistema do Programa Criança Feliz (E- PCF) com o Prontuário do Suas, conforme a recomendação constante no seu art. 8º, inciso IV da mencionada resolução (peça 16, p. 5).

#### **4.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)**

106. O Programa Bolsa Família (PBF) tem em sua cesta de benefícios o Benefício Primeira Infância (BPI), que transfere R\$ 150,00 para cada criança **com menos de sete anos de idade**. Em 2023, foram concedidos 26.810.735 benefícios do BPI, totalizando um valor de R\$ 4,022 bilhões.

107. Reconhecido como o principal programa de transferência de renda do país, o PBF foi instituído definitivamente pela Lei 14.601/2023. Esta lei é resultado da conversão da Medida Provisória (MP) 1.164/2023, em substituição ao Programa Auxílio Brasil (PAB) que, por sua vez, substituiu o antigo Programa Bolsa Família, em vigor desde 2003. O programa está no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que é responsável pela administração dos benefícios e envio de recursos para pagamento por outros órgãos governamentais.

108. Conforme estabelecido nos artigos 2º e 3º da Lei 14.601/2023, os objetivos da transferência direta de renda incluem o combate à fome, a interrupção do ciclo geracional de pobreza e a promoção do desenvolvimento e a proteção social das famílias, em especial das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

109. Para a elegibilidade ao programa, conforme estipulado no art. 5º da mencionada Lei, a família deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e possuir uma renda mensal per capita de até R\$ 218,00. A transferência de renda é composta pelos seguintes benefícios: benefício de renda de cidadania; benefício complementar; benefício primeira infância; benefício variável familiar; e benefício extraordinário de transição.

110. O Benefício Complementar, o que atualmente representa o maior valor transferido, garante um pagamento mínimo de R\$ 600,00 por família. Além disso, se destacam o Benefício Variável Familiar, que oferece R\$ 50,00 destinado às famílias beneficiárias que possuírem gestantes, nutrízes, dentre outras situações elencadas no normativo; e o Benefício Primeira Infância (BPI), no valor de R\$ 150,00 para cada criança **com menos de sete anos de idade**, conforme estabelecido no § 1º do art. 7º, da Lei 14.601/2023..

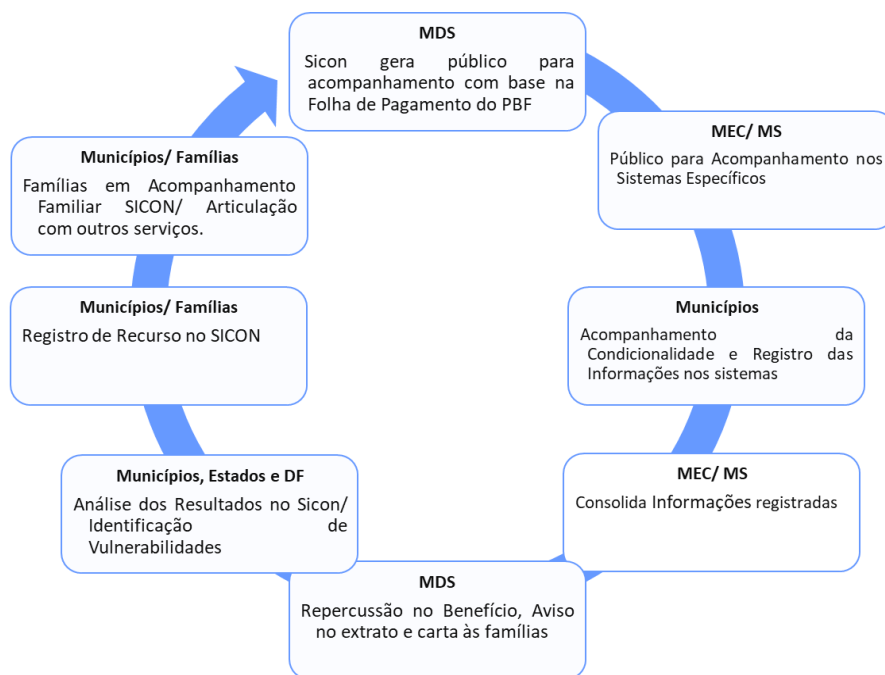
111. A importância da primeira infância para o PBF é tão grande que, de acordo com o Informe Bolsa Família de 28/4/2023, o programa é estruturado em torno de quatro pilares principais, sendo um deles a proteção à primeira infância:

prioridade e respeito aos que precisam de mais proteção;  
 garantia de renda e ampliação da proteção de crianças na primeira Infância;  
 aprimoramento do Cadastro Único para alcance dos que mais precisam de transferência de renda e;

**fortalecimento da articulação federativa e intersetorial** (Ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho).

112. O Departamento de Gestão de Condicionalidades (DGC), que faz parte da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), é responsável pela gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Esta competência envolve um conjunto de etapas, em diferentes períodos, com vistas ao acompanhamento pelos entes federados dos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**)

Figura 6 - Fases da gestão de condicionalidades do PBF



Fonte: Ofício 166/2023/SENARC/GAB/CA (peça 41, p. 11)

113. Para o acompanhamento das condicionalidades utiliza-se a base de dados do Cadastro Único (CadÚnico), o Sistemas Presença do MEC e o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família no Ministério da Saúde do MS. Além disso, o MDS dispõe do Sistema de Condicionalidades (Sicon) que funciona como ferramenta de apoio à gestão intersetorial. O Sicon integra dados do acompanhamento das condicionalidades dos sistemas dos Ministérios da Educação e da Saúde, além de informações das famílias constantes no Cadastro Único, de pagamento do benefício e de famílias beneficiárias atendidas/acompanhadas pela assistência social (peça 41, p. 12).

114. O Órgão, por meio do Despacho 57/2023/SENARC/DECON, enfatizou que, apesar da retomada do acompanhamento das condicionalidades após a pandemia, a cobertura ainda se mantém em um percentual inferior ao esperado. No entanto, observou-se um aumento gradual do acompanhamento nas áreas de saúde e educação (peça 41, p. 13).

115. Os gestores informaram que, de acordo com os dados mais recentes consolidados, o acompanhamento de saúde abrangeu 55,57% do total de 8,9 milhões de crianças de 0 a 7 anos incompletos. No que diz respeito à educação, o acompanhamento foi de 68,19% em um

universo de 3 milhões de crianças de 4 e 5 anos de idade.

O principal desafio identificado foi a localização de todas as crianças. No entanto, foi ressaltado que, embora não seja considerado viável atingir o acompanhamento das condicionalidades de todas as crianças, houve uma redução significativa no percentual de crianças não localizadas, de 25% para 18%, no período de janeiro a novembro de 2023.

116. Além das condicionalidades necessárias para o recebimento do benefício principal, as famílias com crianças menores de sete anos incompletos possuem o direito ao recebimento do **Benefício da Primeira Infância** (BPI), pelo qual é pago o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por cada criança que tenha menos de sete anos de idade.

117. O BPI fazia parte do conjunto de benefícios (“cesta raiz”) do Programa Auxílio Brasil (PAB), estabelecido pela Lei 14.284/2021. Este benefício, no valor mensal de R\$ 130,00 (cento e trinta reais), era destinado a crianças de 0 a 36 meses incompletos pertencentes a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. No entanto, com a promulgação da Lei 14.601/2023, que instituiu o novo Programa Bolsa Família, houve uma alteração no valor do benefício, que foi majorado para R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e calculado com base na quantidade de crianças com idade entre 0 e 7 anos incompletos.

Tabela 3 – Quantidade e valores do BPI no PAB e no PBF\*

| ANO  | BPI PAB (0 A 3 ANOS INCOMPLETOS) |             |                  | BPI PBF (DE 0 A 7 ANOS INCOMPLETOS) |             |                  |
|------|----------------------------------|-------------|------------------|-------------------------------------|-------------|------------------|
|      | de                               | Qtde. Benef | Valor pago (R\$) | de                                  | Qtde. Benef | Valor pago (R\$) |
| 2021 |                                  | 3.748.      | 487.3            |                                     |             |                  |
|      | 854                              |             | 51.020,00        |                                     |             |                  |
| 2022 |                                  | 33.29       | 4.328.           |                                     |             |                  |
|      | 5.598                            |             | 427.740,00       |                                     |             |                  |
| 2023 |                                  | 15.96       | 2.074.           |                                     | 26.81       | 4.021.           |
|      | 0.155                            |             | 820.150,00       | 0.735                               |             | 610.250,00       |

Fonte: Despacho nº 169/2023/SENARC/DEBEN/CGGAE (peça 41, p. 17)

\*Total de benefícios pagos em cada ano e os valores totais anuais correspondentes; no BPI/PAB o valor pago por benefício era de R\$ 130 e no BPI/PBF, de R\$ 150.

#### 4.4. Avaliação de Riscos da Assistência Social

118. Quanto à matriz SWOT na área da assistência social, buscou-se levantar o ambiente interno e externo, tanto das principais políticas públicas envolvidas com a primeira infância quanto questões envolvendo a estrutura do MDS para a execução dessas políticas, bem como a intersetorialidade.

119. Na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** listam-se as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que foram apresentadas pelos gestores durante a reunião virtual realizada pelo Microsoft Teams em 21/11/2023.

120. Foram identificadas onze **forças** internas, com destaque para os normativos internos das políticas consolidados e com governança estruturada, a equipe ministerial altamente



qualificada; comunicação eficiente entre as gestões federal e estadual e forte interlocução com a rede de coordenadores dos entes subnacionais do PBF, do CadÚnico e da Rede Suas: bem como oito **oportunidades** externas, destacando-se a visibilidade internacional; a grande quantidade de estudos e avaliações do PCF e o fortalecimento da intersetorialidade por meio das condicionalidades do PBF.

121. Em relação às características negativas, foram identificadas cinco **fraquezas** internas, entre as quais, a insuficiência das equipes, da logística e dos sistemas de tecnologia da informação. Em se tratando das sete **ameaças** externas, deve-se ressaltar a inexistência de articulação entre as políticas setoriais que atendem à primeira infância e a ausência de coordenação efetiva das ações e programas voltados para esse público, bem como a falta de integração dos dados com outros órgãos setoriais

122. Quanto à Análise DVR da Assistência Social concernente às ações e programas para a primeira infância (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), foram identificados **quatro eventos considerados de risco alto**, inexistência governança intersetorial (A1) já tratada no capítulo anterior, dois relacionados com o PBF e um para o PCF. Em relação às condicionalidades do PBF, existe a dificuldade de integração dos dados (A3) e no registro de acompanhamento (A4).

123. No PCF, por sua vez, falta de uniformidade na implementação da política em âmbito nacional e fragilidades relacionadas aos recursos humanos das equipes locais. No Bolsa Família: dificuldade na integração de dados com administrados pela área da saúde (Prontuário de Atenção Primária à Saúde, CADSUS e E-SUS). No Programa Criança Feliz: falta de uniformidade da implantação no programa no território nacional.

#### 4.4 Conclusão

Os principais programas que atuam na Primeira Infância são o Programa Criança Feliz e o Programa Bolsa Família.

O PBF é um programa de altíssima materialidade e, a princípio, chama a atenção a parcela de recursos que representa o Benefício da Primeira Infância (BPI), que pagou cerca de R\$ 4 bilhões em 2023. No entanto, apesar dessa materialidade importante, é preciso considerar que se trata de um componente da cesta de benefícios do Bolsa Família e que a atual estratégia de fiscalização do TCU para o pagamento de benefícios sociais já alcança, de forma indireta, esses pagamentos.

No entanto, outro aspecto importante do PBF, além da materialidade, é o registro e acompanhamento das condicionalidades que envolvem a área de saúde e educação. Tal aspecto é extremamente estratégico para os objetivos do MLPI, além de terem sido apontados riscos e fragilidades nessa troca de informações entre as áreas.

Já o PCF, que está sendo rebatizado de Primeira Infância no Suas, embora apresente materialidade bem menor se comparado ao Bolsa Família, também tem importantes recursos envolvidos, em torno de R\$ 430 milhões em 2023. O programa alcançou 650 mil crianças e envolveu 3.300 municípios em 2022, o que demonstra sua relevância.

Além disso, está passando por um processo de reestruturação e teve algumas fragilidades apontadas durante a avaliação de riscos realizada em conjunto com os gestores.

Assim, é importante que a estratégia de atuação do TCU para a Primeira Infância envolva, necessariamente, o Programa Criança Feliz (ou Primeira Infância no Suas) e o acompanhamento das condicionalidades realizado no âmbito do PBF.

#### 5. Primeira Infância na Educação

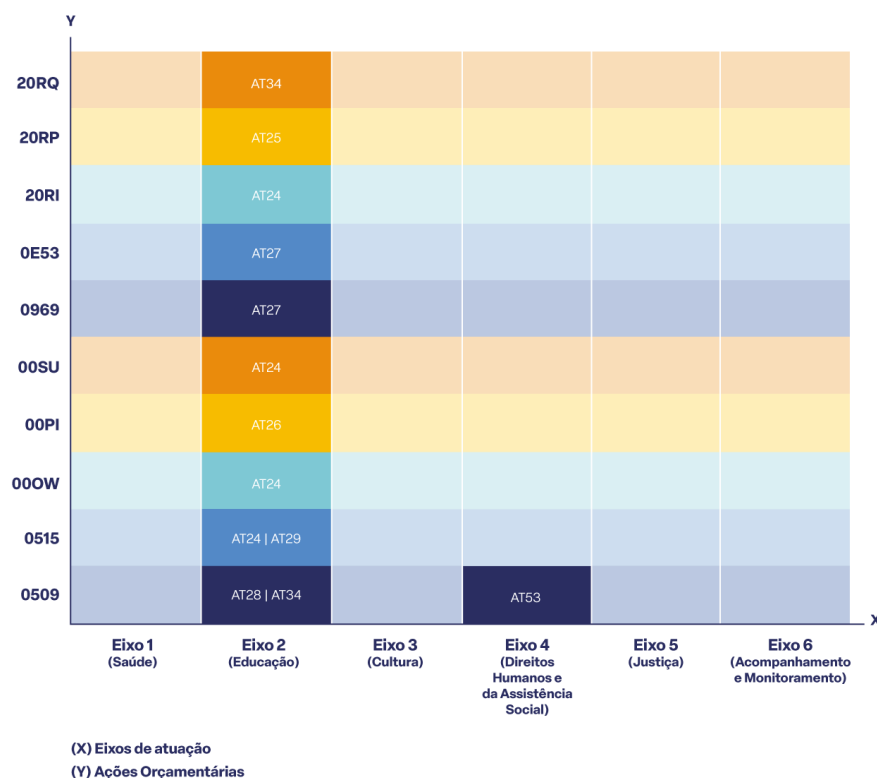
O presente capítulo apresenta as principais políticas públicas do Ministério da Educação

(MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relacionadas à primeira infância.

De acordo com o trabalho desenvolvido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, baseado no Decreto 10770/2021, que instituiu a agenda transversal e multissetorial da primeira infância, os programas orçamentários 5011 - Educação Básica de Qualidade e 6015 - Educação Infantil concentram-se no Eixo 2 e no Eixo 4.

O primeiro trata especificamente da educação infantil e abrange sete ações transversais (AT) relacionadas à primeira infância. O segundo refere-se à promoção dos direitos humanos e da assistência social plena para as famílias em situação de vulnerabilidade com crianças na primeira infância e apresenta somente a AT 53, promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família, dos Benefícios de Prestação Continuada e do Programa Criança Feliz.

Figura 7 - Ações orçamentárias e ações transversais na Educação\*



Fonte.: Elaboração própria com Base no anexo c do “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal

\* Esta figura exemplifica as ações orçamentárias no âmbito da educação (Eixo Y) e sua relação com as ações transversais e os eixos de atuação estabelecidos no Anexo da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, conforme o Decreto 10.770/2021 (Eixo Y).

Conforme informado no parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, há ações transversais que não estão vinculadas a nenhum programa ou ação orçamentária, no entanto, ressalta-se que há risco de classificação incompleta, pois, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) possui entre os seus objetivos a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, incluindo de acessibilidade e, este programa está ligado a Ação Transversal 24

(Ampliar o acesso à educação infantil de qualidade, assim como a permanência em creches e pré-escolas), mas não a 36 (Providenciar recursos que garantam a acessibilidade às crianças com necessidades especiais, por meio de instalações escolares adequadas).

### **5.1 Estrutura organizacional**

Na educação, dois órgãos são responsáveis por executar os programas voltados para a primeira infância, quais sejam o Ministério da Educação (MEC), órgão responsável por formular as políticas públicas, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual é responsável por executar a maioria das ações do MEC relacionadas à educação básica, prestando auxílio financeiro e técnico aos estados, Distrito Federal e municípios. A forma como ambos os órgãos estão estruturados e como se relacionam com os programas da primeira infância encontram-se no Apêndice D (**Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**)

### **5.2 Políticas públicas e ações educacionais**

No exercício das funções supletiva e redistributiva que competem à União, conforme o §1º da art. 8º da Lei 9394/1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN), o governo federal instituiu políticas, programas e ações para atender à necessidade dos entes subnacionais no tocante à oferta de vagas na educação infantil. Nos tópicos seguintes, listam-se as que tem maior materialidade e as mais relevantes, quais sejam, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

#### **5.2.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

O atendimento da alimentação escolar foi instituído na lei 11.947/2009 e está regulamentado pela Resolução CD/FNDE 06, de 8/5/2020 e suas alterações, e está sob a responsabilidade do FNDE, órgão responsável pela definição das suas regras e normas, pelas ações de assistência técnica às Entidades Executoras e pela assistência financeira, efetivada por meio do repasse suplementar dos recursos federais do PNAE. Em 2023, o orçamento deste programa foi, aproximadamente, R\$1,05 bilhão, beneficiando, aproximadamente, três milhões de alunos de creches e quatro milhões de alunos da pré-escola.

O PNAE objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O Programa consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

Por não configurar despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o PNAE é financiado com recursos de fonte relacionada à seguridade social e ao Tesouro Nacional e é executado de forma descentralizada.

Nesse sentido, os recursos são repassados diretamente a estados, municípios e escolas federais divididos em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura dos 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino, apurado no Censo Escolar realizado no ano anterior. A Resolução CD/FNDE 02/2023, que alterou a Resolução CD/FNDE

06/2020, dispõem sobre os valores a serem gastos por aluno, incluindo os de creche e os de pré-escola.

*A transferência é automática, sem a necessidade de convênio.*

Com o objetivo de atender aos alunos matriculados na educação básica pública da rede federal, no início de cada exercício, o FNDE, também sem necessidade de Termo de Execução Descentralizada, descentraliza créditos orçamentários em uma parcela para as Unidades Gestoras da Instituição Federal de Ensino responsável pela escola federal.

O PNAE apesar de não ser um programa exclusivo da educação infantil, seus valores, a partir de 2022, passaram a ser individualizados por creche e pré-escola. Estabeleceu-se o Plano Orçamentário 0001, e com isso a despesa passou a ser classificada como “exclusiva”.

De acordo com o documento “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância” 2023, esta despesa representou 56% do gasto da educação com a primeira infância, sendo o valor com maior materialidade no Programa 5011.

Tabela 4 - Plano orçamentário 0001 da ação orçamentária 00PI do Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade na Agenda da Primeira Infância (2022 e 2023)

**DESPESAS (EM MILHÕES R\$)**

| ANO  | Dotação Final | Empenho      | Liquidado    | Pago         |
|------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 2022 | R\$ 1.050,06  | R\$ 1.048,99 | R\$ 1.048,99 | R\$ 1.048,99 |
| 2023 | R\$ 1.487,94  | R\$ 1.486,49 | R\$ 1.482,50 | R\$ 1.482,50 |

Fonte: Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda transversal e Multissetorial da Primeira Infância e SIOP

Aproximadamente 40 milhões de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica são abarcados pelo programa, conforme o Portal do FNDE na internet. De acordo com o documento elaborado pelo MPO, o atendimento na primeira infância está especificado na Figura 8:

Figura 8 - Alimentação escolar (ação orçamentária 001) em 2022



Fonte: “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância” 2023

O monitoramento e a avaliação do PNAE passam por análises qualitativa e quantitativa durante o processo de prestação de contas e estão estabelecidas na Resolução CD/FNDE 06/2020.

A primeira é realizada nos cardápios escolares, de acordo com as regras estabelecidas de



aquisição com o recurso federal, como a vedação de fornecimento de açúcar ou alimento ultra processados a crianças menos de três anos. A análise quantitativa enfoca os recursos repassados, conforme Resolução 06/2020 do FNDE, existindo a possibilidade de sanção em caso de descumprimento.

Essas análises são realizadas pela equipe do FNDE durante o processo de prestação de contas, conseguindo monitorar aproximadamente 3.000 municípios. Entretanto, a equipe conta com o apoio dos centros colaboradores de alimentação e nutrição escolar (Cenaces), que são parcerias estabelecidas entre o FNDE e as Instituições de Ensino Superior no Brasil (IES), constituindo-se em unidades de referência e apoio, com estrutura e equipe próprias, para desenvolver ações e projetos no âmbito do PNAE.

Há uma ampla rede de controle em torno do PNAE, sendo acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público, além de contar com o apoio dos Cecanes.

Os principais sistemas utilizados para gerenciamento e monitoramento do programa são o PNAE Monitora e o Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (Sigae).

Ressalta-se que há diversos trabalhos realizados pelo TCU neste programa, abrangendo a atuação dos nutricionistas, a aquisição de alimentos, o preparo e o fornecimento da alimentação, bem como uma avaliação da aplicação dos recursos federais nos entes subnacionais e a sua prestação de contas (peça 45, p.30-32).

É o caso do TC 015.062/2017-1, apreciado pelo Acórdão 496/2018 – Plenário, o qual teve como objetivo a verificação da gestão dos recursos do FNDE destinados ao PNAE, pautando-se em quatro questões: atuação dos nutricionistas, aquisição de gêneros alimentícios, preparo e fornecimento de alimentação escolar e controle social. Dentre os achados mais relevantes, destacam-se o número incompatível de nutricionistas em relação à quantidade de alunos nas escolas, fuga à licitação pelo fracionamento indevido de compra de gêneros alimentícios, instalações físicas do almoxarifado e refeitório inadequados e acompanhamento inexistente/deficitário da execução do programa.

Por fim, ressalta-se que existem diversas iniciativas em andamento, no âmbito deste programa, as quais buscam solucionar os seus principais problemas, por haver uma grande rede de controle em torno do PNAE e ser o programa que mais recebe denúncias e representações no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação (AudEducação).

Neste sentido, apesar de ser o programa materialmente mais relevante na primeira infância dentro da educação, considera-se que seus riscos são mitigados diante desse ambiente de controle.

### **5.2.2 ProInfância**

O Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação do MEC, instituída pela Resolução CD/FNDE 6/2007, e objetiva garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil, mediante a assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Em 2022, o orçamento deste programa foi, aproximadamente, R\$ 308 milhões, beneficiando 70 novos projetos e 808 projetos pactuados em exercícios anteriores.

A atuação do programa recai sobre dois eixos principais, definidos no §1º do art. 2º do





Decreto 6.494/2008:

a) a construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; e,

b) a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Este programa é executado pelo FNDE e gerenciado por meio do SIMEC – Módulo PAR, dentro do Obras 2.0, módulo utilizado para a execução e o monitoramento das obras de engenharia. As coordenações envolvidas são a Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional (CGEST) e a Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (CGIMP).

A CGEST é responsável pela análise de solicitações encaminhadas, por solicitações de reformulação de ações e por orientações aos proponentes, até o momento do início da execução da obra, bem como, após a conclusão da obra, pela análise do cumprimento do objeto. A CGIMP, por sua vez, é responsável pelo monitoramento das ações em andamento, especialmente da execução de obras, pela aprovação técnica para a liberação de recursos e pela orientação quanto a questões técnicas, após o início da execução das ações.

Cabe esclarecer que o ProInfância, uma das ações executadas pelo FNDE, não é um programa orçamentário, mas foram identificadas duas ações orçamentárias dentro de diferentes programas com objetivos semelhantes.

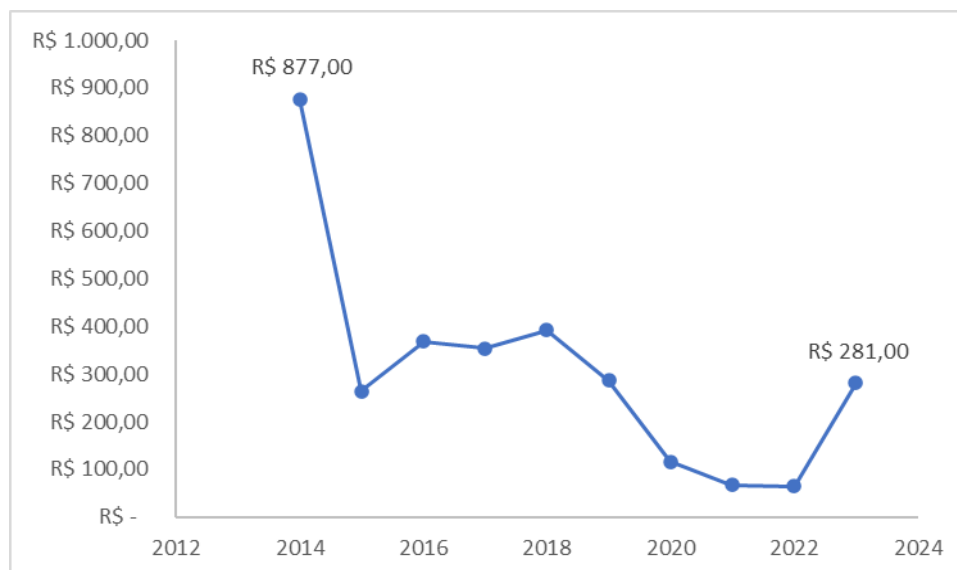
A ação orçamentária 00SU (Apoio à implantação de escolas para educação infantil), dentro do Programa 6015 - Educação infantil, exclusivo para Primeira Infância, é considerada uma despesa exclusiva, por ser uma política voltada especificamente para a educação infantil

E a ação orçamentária 20RP (Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica) dentro do Programa 5011 - Educação Básica de Qualidade, é considerada uma despesa não exclusiva, uma vez que abarca a infraestrutura da educação básica como um todo, não havendo, na descrição do seu texto, qualquer menção ao ProInfância, o que pode acarretar a possibilidade de sobreposição com o 00SU.

No site do FNDE, é possível verificar os valores liberados no âmbito do programa ao longo do tempo. Conforme a Figura 9, observa-se um grande decréscimo a partir de 2014, com um aumento no ano de 2023:

Figura 9 -Valores liberados desde 2014 (em milhões de reais)





Fonte: Sítio eletrônico do FNDE (consulta em 28/11/2023)

De acordo com o documento “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância de 2023”, o valor empenhado em 2022 da ação orçamentária 00SU correspondeu a 16% do valor total no âmbito da educação, sendo a segunda ação mais material na educação. Dada uma ação orçamentária exclusiva, é possível o acompanhamento da execução ao longo do tempo, como demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas orçamentárias da ação orçamentária 00SU do Programa 6015 - Educação Infantil (2022 e 2023)

**DESPESAS (EM MILHÕES R\$)**

| ANO  | zado          | Autori<br>nhado | Empe<br>ado   | Liquid       | Pago   |
|------|---------------|-----------------|---------------|--------------|--------|
| 2022 | R\$<br>308,46 | R\$<br>308,46   | R\$<br>80,32  | R\$<br>80,32 | R\$    |
| 2023 | R\$<br>450,98 | R\$<br>450,98   | R\$<br>229,93 | R\$<br>,93   | R\$229 |

Fonte: Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda transversal e Multissetorial da Primeira Infância e SIOP

E de acordo com o mesmo documento, em 2022, com os recursos,

foram apoiados 21 novos projetos e 805 projetos pactuados em exercícios anteriores, que necessitavam de empenho complementar. Os recursos beneficiaram 667 entes federados na construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE. (peça 42, p. 71)

Em relação aos recursos da ação orçamentária 20RP no âmbito do Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade, em 2022, 49 novos projetos foram apoiados 3 outros três pactuados nos exercícios anteriores receberam empenho complementar em 37 entes federados beneficiados.

124. Por fim, TCU realizou diversos trabalhos no âmbito desse programa, os quais destacam-se:

TC 025.153/2016-1: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Educação Infantil –



*Meta 1 do PNE com o fim de avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do PNE), com foco no ProInfância e no EI Manutenção – Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário;*

*TC 033.506/2018-3: Monitorar o cumprimento do Ac. 2775/2017-P, prolatado no âmbito de FOC relativa à Educação Infantil (TC 025.153/2016-1) – Acórdão 2070/2020-TCU-Plenário.*

*TC: 036.329/2023-1: Atualmente, está sendo realizado um acompanhamento do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, o qual envolve o programa ProInfância.*

### **5.2.3 Outros Programas**

*No Apêndice D, encontram-se outros programas da educação relacionados com a primeira infância, contendo os objetivos, os orçamentos e sua classificação, os riscos e eventuais observações.*

*Além desses programas, há o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, a qual engloba diversas iniciativas, incluindo o ProInfância.*

*Há outros programas relacionados à qualidade da educação, porém não foram identificados nenhum gasto orçamentário, quais sejam, Compromisso Nacional da Criança Alfabetizada, Formação para Professores da Educação Infantil, Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica e Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil.*

*Por fim, identificou-se a ação orçamentária 20RI (Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica), a qual não está vinculada a nenhuma política pública no âmbito da primeira infância, apesar de possuir despesas vinculadas a este objeto.*

### **5.3 Avaliação de Riscos da Educação**

*Quanto à análise SWOT das políticas públicas no âmbito da educação e da intersetorialidade nos ambientes interno e externo, os gestores levantaram nove forças e seis oportunidades que estão listadas na **Erro! Fonte de referência não encontrada.***

*Quanto às sete fraquezas, destaca-se a falta de interligação entre os sistemas do MEC e do FNDE, o que torna necessária a constante troca de planilhas de Excel entre os dois órgãos para o empenho e o pagamento as escolas, no âmbito do PDDE (F4). De acordo com os gestores, o MEC faz, por meio de planilha, a lista das escolas selecionadas com os valores a serem pagos, após isso o FNDE recebe a planilha, insere os dados no sistema, para poder empenhar e pagar. Além disso, o sistema não gera relatórios e, por isso, monitoramento também é realizado por meio de planilhas em Excel.*

*No que tange às trezes ameaças, ressaltam-se cinco delas: A3; A6; A8; A9; e A13.*

*Quanto à ameaça de baixa capacidade operacional dos entes subnacionais (A3), os entes subnacionais recebem grande volume de recursos para diferentes finalidades, como o PAR, PNAE, PDDE, implicando diferentes regras de aplicação para o ente gerir. A título de exemplo, na formação de professores no PAR, o recurso é para o ensino fundamental e infantil juntos. Como o ente subnacional destina o recurso de forma genérica por conta das diversas regras e dificuldades de segregação, dificulta o monitoramento do gasto para a primeira infância, por parte do FNDE.*

*Em relação à deficiência na formação inicial de professores (A6), de acordo com estudos realizados pelo MEC, na grade curricular da graduação em pedagogia, em regra, só há uma disciplina sobre o tema da educação infantil. Ademais, nos cursos ministrados exclusivamente na modalidade de Educação a Distância, o estágio supervisionado não é regra e quando se faz presente,*

não existe uma carga horária mínima estipulada.

Outra dificuldade relatada é ausência de reconhecimento dos profissionais da educação infantil como professores, tanto por parte da sociedade e dos gestores. Dentre os motivos listados encontram-se a ausência de exigência de formação em nível superior para atuação na educação infantil e a contratação do educador como monitor ou auxiliar com o objetivo de evitar o pagamento do piso salarial.

No que concerne às ameaças envolvendo a oferta insuficiente de vagas em creches públicas (A8) e infraestrutura precária de escolas de Educação Infantil (A9), relatou-se que, frequentemente, devido à escassez de vagas e inadequação de infraestrutura, as creches somente acolhem as crianças após o desmame. O MEC informou que tem feito um trabalho para assegurar o aleitamento materno, a fim de atenuar esta questão. A insuficiência de oferta, de acordo com os gestores, é justificada pela ausência de diretrizes consolidadas sobre a gestão de acesso; pela visão assistencialista devido a não obrigatoriedade, ainda que seja um direito subjetivo de todas as crianças; ter um custo maior que a pré-escola.

125. Por fim, em relação a baixa aplicação de recursos e falta de interesse dos entes nas escolas mais distantes da capital (A13), os gestores informam que ainda que exista vedação expressa para a oferta de alimentos ultraprocessados e de açúcar para crianças menores de 3 anos de idade a restrição é frequentemente desrespeitada na prática, devido à inobservância das normas pelos nutricionistas dos entes subnacionais.

126. Quanto à análise DVR da área da educação, deve-se ressaltar, foram priorizadas as fraquezas e ameaças discutidas durante a reunião virtual, não sendo listados os pontos mencionados apenas por mensagem no chat e que não foram debatidos pelos participantes (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

127. Além disso, todos os riscos foram classificados inicialmente como alta probabilidade e alto impacto pelos gestores. Por isso, houve a necessidade de reclassificá-los para representar um cenário mais plausível de análise (vide Apêndice C), usando como critérios as próprias informações fornecidas pelos participantes, além materialidade, relevância e outros dados obtidos durante o levantamento.

128. Com essa reclassificação, três **riscos foram considerados altos**: Infraestrutura precária de escolas de Educação Infantil, envolvendo oferta insuficiente (A8 e A9); problemas envolvendo a formação de professores a exemplo de: carga horária, EAD, remuneração, práticas obsoletas (A6 e A7); e alimentação diferenciada não atendida nas escolas dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (A10).

129. Especificamente sobre dois dos riscos considerados altos, que são a infraestrutura precária de escolas de Educação Infantil, envolvendo oferta insuficiente e problemas envolvendo a formação de professores, este Tribunal de Contas já realizou trabalhos abordando aspectos desses dois problemas.

130. Em relação a infraestrutura precária, o TC 025.153/2016-1, deliberado nos Acórdãos 2775/2018 e 1152/2018 – Plenário, teve como objetivo avaliar as ações empregadas pelos entes federados para promover a entrada em funcionamento das creches e pré-escolas construídas com recursos do ProInfância. Dentre os principais achados, destacam-se: não-levantamento da demanda, como forma de planejar a expansão da oferta, e falta de publicidade das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil, ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil, existência de escolas concluídas, mas que não entraram em funcionamento e intempestividade na concessão do apoio financeiro aos municípios para a manutenção inicial das escolas do ProInfância, por meio do EI Manutenção.

131. Já sobre problemas envolvendo a formação de professores, o TC 018.075/2018-5, deliberado no Acórdão 591/2019 – Plenário, teve como objetivo o levantamento dos riscos atinentes à Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. Dentre os principais achados, destacam-se a baixa institucionalização da Política, que não foi devidamente regulamentada e a falta de efetivo funcionamento das instâncias de governança responsáveis por essa política. Ressalta-se que este trabalho abordou a política nacional de formação de professores da educação básica de maneira abrangente, no entanto, frisa-se que a formação de professores da educação infantil está intrinsecamente incorporada a essa política.

#### 5.4 Conclusão

Ante o exposto e considerando as ações realizadas pelo MEC e pelo FNDE, observa-se que a expansão da oferta do ensino infantil é uma das principais estratégias de atuação de ambos os órgãos na primeira infância. No entanto, problemas identificados em trabalhos anteriores do TCU ainda persistem, tanto aqueles envolvendo a construção de novos estabelecimentos, quanto a manutenção e adequação da infraestrutura aos padrões estabelecidos.

Apesar do foco na expansão da oferta, ainda há carências de ações voltadas para o planejamento e a disponibilização dessas vagas criadas na educação infantil, principalmente em creches, tendo em vista a creche não ser obrigatória e os maiores custos envolvendo esta etapa de ensino.

Ademais, verificou-se uma falta de foco na qualidade da educação infantil, envolvendo tanto a avaliação quanto a formação de professores e o estabelecimento de parâmetros de qualidade. Inclusive, a política pública relacionada ao tema, Programa Primeira Infância na Escola, está sendo descontinuada.

Por fim, assim como informado na saúde e na assistência social, há uma lacuna de governança efetiva do tema da primeira infância, o que envolve uma falta de coordenação entre o FNDE e o MEC, bem como entre estes órgãos com outros órgãos do governo. Isso gera uma atuação marcada por ausência de diretrizes claras sobre os objetivos a serem alcançados e falta de um processo integrado de monitoramento e avaliação.

#### 6. Primeira Infância na Saúde

132. O capítulo atual trata das iniciativas relacionadas com a primeira infância no âmbito do Ministério da Saúde (MS), dentre as quais, destaca-se a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC)**, inserida no âmbito do **programa** orçamentário **5019 – Atenção Primária à Saúde**.

Conforme a classificação da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, no âmbito do MS, existem dezoito (18) ações orçamentárias associadas à primeira infância, compondo 20 ações transversais, nos **eixos 1 (Proteção à saúde da criança por meio da atenção e dos cuidados integrais e integrados desde a gestação até os seis anos de idade) e 4 (Promoção dos direitos humanos e da assistência social plena para as famílias em situação de vulnerabilidade com crianças na primeira infância)**, conforme a Figura 10.

Figura 10 - Ações orçamentárias e ações transversais na Saúde

*\* Esta figura exemplifica as ações orçamentárias no âmbito da saúde (Eixo Y) e sua relação com as ações transversais e os eixos de atuação estabelecidos no Anexo da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, conforme o Decreto 10.770/2021 (Eixo Y)."*

134. De acordo com a identificação do MS, existem sete programas orçamentários voltados para a primeira infância: Assistência Farmacêutica no SUS (5017), Atenção Especializada à Saúde (5018), Atenção Primária à Saúde (5019), Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde (5020), e Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena (5022), Vigilância em Saúde (5023) e Segurança Alimentar e Nutricional (5033) (peça 45, p. 5).

### 6.1 Estrutura Organizacional do MS

136. Na estrutura do Ministério da Saúde, o tema Primeira Infância é tratado principalmente no âmbito de três secretarias especializadas: Secretaria de Atenção Primária à Saúde

(SAPS); Secretaria de Atenção Especializada em Saúde (SAES); e Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA).

137. No entanto, ações relacionadas à primeira infância são realizadas também no âmbito de outras unidades a exemplo da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) quando trata da saúde das crianças indígenas, da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde (SCTICS) no tocante à assistência farmacêutica e insumos estratégicos e a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) no apoio às demais unidades na formação e qualificação dos trabalhadores e na regulação profissional na área da saúde.

138. Na estrutura da Secretaria de Atenção Primária à Saúde – Saps, vinculada ao Departamento de Gestão do Cuidado Integral (DGCI/Saps/MS), tem-se a Coordenação-Geral de Articulação do Cuidado Integral (CGACI/DGCI/Saps/MS) à que se vincula a Coordenação de Atenção à Saúde da Criança e Adolescente (Cacriad/CGACI/DGCI/Saps/MS) onde é realizada a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança**, política que inclui as ações direcionadas à primeira infância.

139. A forma como o órgão está estruturado e como se relaciona com os programas da primeira infância encontra-se no Apêndice D (**Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**)

## 6.2 Políticas Públicas na área da Saúde

140. Entre as iniciativas voltadas à primeira infância sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, existem vários programas e ações, distribuídos entre as áreas especializadas. Dentre essas iniciativas, a mais específica para esse tema é a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) instituída pela Portaria GM/MS 1.130/2015.

### 6.2.1 Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança - PNAISC

141. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança – PNAISC, instituída pela Portaria GM/MS 1.130, de 5 de agosto de 2015, apresenta como objetivo principal a promoção e a salvaguarda da saúde infantil, bem como a defesa do aleitamento materno. Esta política é implementada por meio de uma abordagem de cuidados integrais e integrados, que se estende desde a gestação até os nove anos de vida da criança.

142. A PNAISC dedica uma atenção especial à primeira infância e às populações que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, visando a diminuição da morbimortalidade infantil e a criação de um ambiente que favoreça a vida, proporcionando condições dignas de existência e oportunidades para o pleno desenvolvimento da criança.

143. O Ministério da Saúde, para efeitos dessa política considera: “Criança” pessoa na faixa etária de zero a nove anos, ou seja, de zero a 120 meses; e “Primeira Infância” pessoa de zero a cinco anos, ou seja, de zero a 72 meses (Portaria. GM/MS 1.130/2015, art. 3º). Essa definição de primeira infância está alinhada com o Marco Legal da Primeira Infância – Lei 13.257/2015.

144. As diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos, programas, projetos e ações estão no art. 5º da Portaria:

I - **gestão interfederativa das ações de saúde da criança;**

II - organização das ações e serviços na rede de atenção;

III - promoção da saúde;

IV - fomento à autonomia do cuidado e da corresponsabilidade da família;

V - qualificação da força de trabalho do SUS;





VI - planejamento e desenvolvimento de ações;

VII - incentivo à pesquisa e à produção de conhecimento;

VIII - monitoramento e avaliação; e

IX - **intersetorialidade**.

(grifos nossos)

145. Nesse sentido, quanto à gestão interfederativa compartilhada, o Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa, no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, visa fortalecer a capacidade de gestão e a articulação entre os gestores do SUS nos três instâncias federativas. Isso pode ser feito por meio de instrumentos e mecanismos efetivos de governança, visando garantir o pleno usufruto do direito à saúde a toda a população.

A efetivação dos direitos da criança à sobrevivência e ao desenvolvimento, com acesso em tempo oportuno e com qualidade como direitos sociais, **requer responsabilização compartilhada entre os gestores** do Sistema Único de Saúde (SUS), **de forma solidária e cooperativa**, por meio da conjugação de recursos e do compromisso de reduzir desigualdades regionais e promover a equidade social.

Este desafio ganha centralidade na agenda dos gestores do SUS, com o advento do Decreto n.º 7.508, de 28 de junho de 2011, representando a possibilidade concreta de construção da Atenção Integral à Saúde da Criança e a organização da Rede de Atenção à Saúde (RAS).

Assim, em observância aos princípios do SUS, cabe aos gestores nas esferas federal, estadual, distrital e municipal promover a implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc), por meio da articulação interfederativa, do planejamento, do monitoramento e avaliação e da viabilização de parcerias, segundo os artigos 15, 16 e 17, da Portaria n.º 1.130, de 5 de agosto de 2015, que estabelece as competências dos três entes da Federação:

(grifos nossos, MS, 2018, p. 147)

146. No âmbito do MS, a responsabilidade pela condução e coordenação do PNAISC é atribuída à Coordenação de Atenção à Saúde da Criança e do Adolescente. Esta coordenação está vinculada ao Departamento de Gestão do Cuidado Integral, que faz parte da estrutura da Secretaria de Atenção Primária.

147. Entre as competências do MS, listadas no art. 15 da Portaria, destacam-se: a articulação e o apoio na implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC); a prestação de assessoria técnica e o fornecimento de apoio institucional a outros entes federativos; a promoção da capacitação contínua e da educação permanente dos profissionais de saúde; o monitoramento e a avaliação dos indicadores e das metas nacionais relacionadas à saúde da criança, conforme estabelecidas no Plano Nacional de Saúde e em outros instrumentos de gestão; a promoção da articulação intersetorial e interinstitucional; a designação e o apoio à respectiva representação política nos fóruns, colegiados e conselhos nacionais que tratam da temática da saúde da criança, especialmente no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).”

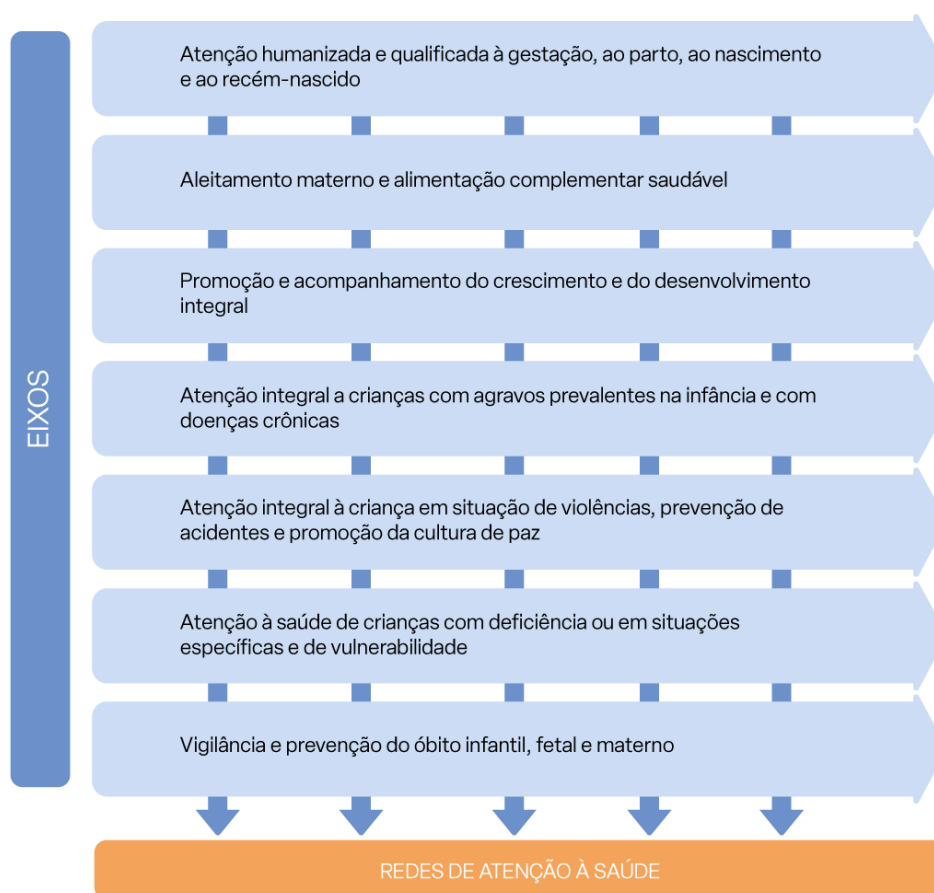
148. O artigo 6º da Portaria GM/MS 1130/2015 estabelece que o PNAISC está estruturado em sete eixos estratégicos que têm por finalidade orientar e aprimorar as ações e serviços de saúde em todo o território nacional. Essa estrutura leva em consideração os determinantes sociais e condicionantes para assegurar o direito à vida e à saúde, com vistas a implementar medidas que permitam o nascimento e o desenvolvimento pleno durante a infância de maneira saudável e harmoniosa. Além disso, busca reduzir as vulnerabilidades e riscos para o adoecimento e outros

agravos, prevenir doenças crônicas na vida adulta e a morte prematura de crianças.

149. Os eixos estratégicos contemplam as principais questões que afetam a saúde da criança, abrangendo ações de promoção de saúde, prevenção de doenças e agravos à saúde, ações de atenção integral e de reabilitação da gestação ao nascimento, com base nos indicadores de mortalidade e morbidade infantil.

150. O Eixo III da PNAISC – promoção e acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento integral, consiste na vigilância e estímulo do pleno crescimento e desenvolvimento da criança, em especial do “Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)”, pela atenção básica à saúde, conforme as orientações da “Caderneta de Saúde da Criança”, incluindo ações de apoio às famílias para o fortalecimento de vínculos familiares. Em todos os outros eixos há propostas de ações transversais que impactam diretamente na promoção e desenvolvimento da Primeira Infância.

Figura 11 - Eixos Estratégicos da PNAISC



Fonte: elaboração própria, com base no portal do Ministério da Saúde.

151. Cabe esclarecer que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) corresponde à **ação 21CE** – Implementação de Políticas de Atenção Primária à Saúde com **Plano Orçamentário 003**- Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança, dentro do **Programa 5019** – Atenção Primária à Saúde, conforme Nota Técnica Conjunta nº 73/2023-DEPPROS/DESCO/SAPS/MS (peça 46).

Tabela 6 - Orçamento da PNAISC

| Despesas (R\$) |     |     |      |     |
|----------------|-----|-----|------|-----|
|                | Dot | Dot | Valo | Val |
|                |     |     |      | Pa  |

| no  | ação inicial | ação Atual    | r empenhado  | or Liquidado | go           |
|-----|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|     | R\$9.        | R\$4.         | R\$          | R\$          | R\$          |
| 021 | 300.000,00   | 574.024,00    | 4.471.424,00 | 4.000.000,00 | 4.000.000,00 |
|     | R\$9.        | R\$9.         | R\$          | R\$7.        | R\$          |
| 022 | 300.000,00   | 539.739,00    | 9.539.738,00 | 737.738,00   | 4.737.738,00 |
|     | R\$3.        | R\$           | R\$35        |              |              |
| 023 | 484.009,00   | 19.508.749,00 | .000,00      |              |              |

**FONTE:** NOTA TÉCNICA Conjunta nº 73/2023-DEPPROS/DESCO/SAPS/MS (peça 46).

152. Embora a PNAISC tenha um orçamento proporcionalmente baixo, suas atividades de gestão estão relacionadas a programas com grande materialidade e relevância, como pode ser visto na Tabela 7 a seguir. Tais programas atendem muitas pessoas, mas ainda não é possível estimar quantas dessas pertencem ao público da primeira infância, o que constitui uma fragilidade, como abordado pela equipe do Ministério da Saúde nas atividades de elaboração da SWOT.

153. A efetivação das políticas de saúde, nesse contexto inserida a Política Nacional de Atenção Integral à Criança (Pnaisc), requer responsabilização compartilhada entre os gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma solidária e cooperativa, consignada no Decreto 7.508, de 28 de junho de 2011 – construção da Atenção Integral à Saúde da Criança e a organização da Rede de Atenção à Saúde (RAS).

154. Assim, em observância aos princípios do SUS, cabe aos gestores da saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal promover a implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança por meio da articulação interfederativa do planejamento, do monitoramento e avaliação e da viabilização de parcerias, conforme disposto nos artigos 15, 16 e 17 da Portaria GM/MS 1.130/2015.

### 6.2.2 Outros Programas

No Apêndice D, estão as principais informações sobre demais programas da saúde que se relacionam com a primeira infância na área de saúde. Entretanto, na tabela abaixo estão os valores divulgados no Relatório mais recente sobre o Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal (2023).

Tabela 7 - Programas que financiam a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância na saúde (em milhões de reais)

| PROGRAMA                                               | ORÇAMENTO PAGO (EM 2022) |
|--------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>NO SUS</b>                                          |                          |
| <b>5017 – ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA</b>                 | R\$ 723,5                |
| <b>5018 – ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE</b>            | R\$ 4.418,7              |
| <b>5019 – ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE</b>                 | R\$ 1.392,7              |
| <b>5020 – DES. CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO E PRODUTIVO</b> | R\$ 11,4                 |
| <b>5022 – SAÚDE INDÍGENA</b>                           | R\$ 125,7                |
| <b>5023 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE</b>                      | R\$ 314,5                |

**5033 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

R\$ 5,0

Fonte: SOF / MPO.

**6.3 Avaliação de riscos da Saúde**

155. Quanto à matriz SWOT na área da saúde, buscou-se levantar o ambiente interno e externo, tanto das principais políticas públicas envolvidas com a primeira infância, quanto questões envolvendo a estrutura do MS para a execução dessas políticas, bem como a intersectorialidade.

156. No Apêndice C, listam-se as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que foram apresentadas pelos gestores durante reunião virtual realizada pelo Microsoft Teams em 29/11/2023 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

157. Na sequência, os gestores classificaram as fraquezas e as ameaças em relação à probabilidade de ocorrência e seu potencial impacto para o não atingimento dos objetivos das políticas voltadas a esse público-alvo, resultando no Diagrama de Verificação de Risco (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Classificados como de Alto Risco

158. Ausência de integração das ações internas, especialmente no planejamento, monitoramento e avaliação: decorrente da ausência de instância de articulação interna de todas as políticas e programas voltados para a Primeira Infância, resultando na possibilidade de superposição de ações. Com as ações inseridas em diversos programas e ações da saúde, sob a responsabilidade de diferentes áreas na estrutura do MS, os sistemas de informação são próprios de cada setor/área, gerando dificuldade, e em alguns casos impossibilidade, de monitoramento e avaliação dos resultados das políticas voltadas para a Primeira Infância.

159. Fragilidade nas articulações intersectoriais: a falta de uma instância nacional para coordenar as políticas relacionadas à Primeira Infância e a dificuldade para garantir atuação conjunta interministerial e intersectorial reflete na dificuldade de interlocução interna no MS, bem como na promoção do envolvimento da sociedade civil organizada.

160. Ameaça na execução das políticas de ponta: considerando que a execução dos programas e ações na área da saúde se dão, em expressiva maioria, no âmbito dos entes subnacionais (principalmente na esfera municipal), a rotatividade dos gestores das políticas públicas (falta de continuidade) tem grande impacto na execução das políticas de ponta, bem como a falta de priorização na implementação da política da Primeira Infância por parte dos gestores. Foi também apontada como ameaça, a dificuldade na educação permanente dos profissionais que trabalham na ponta (execução junto à comunidade) em razão das demandas de trabalho que dificultam inclusive o acompanhamento dos guias, tutoriais e cartilhas frequentemente editadas e a atualização dos normativos.

161. Fragilidade das normas que necessitam revisão, principalmente no tocante ao envolvimento do setor privado (empresas e escolas particulares), à exemplo da adoção da extensão da licença maternidade para 180 dias, adoção da licença paternidade, estruturação de locais para amamentação e armazenamento de leite materno, alimentação escolar, entre outros.

162. Ações de comunicação: necessidade de campanha nacional voltadas para as políticas da PI, mais divulgação dos guias destinados a profissionais de saúde para uso dos instrumentos de informação, controle e monitoramento.

*Classificados como Risco médio*

163. *Financiamento apontou duas situações: a necessidade de mais recursos para as ações de promoção da Primeira Infância e a falta de destinação de recursos direcionados às ações de promoção da Infância. Ambos são influenciados pelas ações relacionadas à Primeira Infância no MS serem executadas em várias unidades do ministério, alocadas a diversos programas da saúde, sem um programa ou política específica. No entanto, segundo apurado, a condição não impede a existência da Primeira Infância na Saúde, muito embora acarrete dificuldade no acompanhamento financeiro, conforme descrito no início desse relatório, no tópico 4.1 Agenda Transversal da Primeira Infância, onde é explicada a metodologia utilizada pelo MPO para apuração do orçamento da Primeira Infância no Orçamento Geral da União.*

164. *Risco jurídico refere-se à informação sobre grande número de processos judiciais relacionadas a necessidades alimentares especiais. No entanto, segundo informado, a situação tende a ser reduzida por já estar em estudo programa para inclusão desse tipo de alimentos no PNaN.*

*Classificados como de Baixo Risco*

165. *Desenho das Políticas: políticas dissociadas da realidade e contexto loco-regional; falta de reconhecimento das especificidades da Primeira Infância na formatação das políticas*

166. *Integração da Agenda Infantojuvenil, foi apontado a necessidade de coordenação da Agenda da Primeira Infância com as dos demais direitos infantojuvenis. No entendimento apontado, a Primeira Infância não pode ser tratada de forma dissociada dos direitos da criança e do adolescente, normatizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No entanto, o ponto não foi considerado de grande relevância uma vez que, no âmbito da saúde, existem programas, estratégias e ações temáticas voltadas também para crianças fora da primeira infância e para adolescentes.*

**6.4 Conclusão**

167. *Considerando-se tudo que foi exposto acerca das ações do Ministério da Saúde na primeira infância neste Levantamento de Auditoria e os trabalhos em execução e concluídos pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde / TCU (Auditorias no Programa Nacional de Imunizações: RA 040.655/2021-0, Acórdão 2622/2022-TCU-P, e RA 030.721/2022-9; Levantamento nas Redes de Atenção à Saúde: TC 022.097/2023-6; e Auditoria no Programa Previnhe Brasil: RA 037.379/2023-2), percebe-se que há, de fato, uma atuação relevante da pasta nesta fase de vida da criança, tanto do ponto de vista material como finalístico.*

168. *No entanto, cabe destacar a carência de uma visão geral sobre a atuação integrada dos diferentes setores do Ministério da Saúde sobre a primeira infância. Isso diz respeito a uma falha efetiva na governança sobre o tema: passando sobre a falta de um entendimento amplo sobre os problemas, suas dimensões e quantificações; ausência de diretrizes claras sobre o que se pretende alcançar, com base nesse diagnóstico; e necessidade da construção consistente de um processo articulado de monitoramento e avaliação.*

169. *Essa mesma visão compartimentalizada da primeira infância está presente também nas pastas da Educação e da Assistência Social. Portanto, não há um estímulo do próprio governo para amadurecer a visão do todo na primeira infância, considerando que as três principais áreas abordadas nesse trabalho concentram boa parte do orçamento da Primeira Infância.*



## 7. Propostas de Ações de Controle

A peça 49 traz as ações de controle efetivamente propostas no presente trabalho, com base nos riscos levantados, bem como outras informações sobre o tema da ação, como riscos, objetivo e unidade técnica responsável pela ação.

Considerando os itens 118 a 120 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021, propõe-se que o presente relatório seja classificado como público, pois as descrições aqui contidas, dos programas, ações orçamentárias e estrutura voltada para a Primeira Infância, entre outras, já são públicas e não comprometem as atividades de inteligência do Tribunal.

118. Cabe à unidade técnica avaliar, no caso concreto, a necessidade de classificar o relatório de levantamento e outras peças inseridas no processo como públicas ou sigilosas.

119.1. Os procedimentos para classificação de informações de controle externo, quanto à confidencialidade, estão previstos na Portaria-Segecex 15, de 9/9/2016.

119. Devem ser classificadas como sigilosas as peças e os papéis de trabalho do levantamento que possam comprometer as atividades de inteligência do Tribunal ou os trabalhos de investigação em andamento caso sejam tornadas públicas, a exemplo das peças que tratam de sugestões de futuras ações de controle (Portaria-Segecex 15, de 9/9/2016). Essa restrição de acesso é amparada pelo art. 23, inc. VIII, da Lei de Acesso à Informação (LAI).

120. Além disso, devem ser classificadas como sigilosas as informações que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle, quando forem enquadradas, por exemplo, nas hipóteses de sigilo decorrentes de legislação específica (Resolução-TCU 294, de 18/4/2018 e Portaria-Segecex 15, de 9/9/2016).

Embora o resultado dos procedimentos de SWOT e DVR, apontem riscos e áreas com fragilidades, não chegam a comprometer as atividades do Tribunal. A peça 49, no entanto, que traz uma descrição mais profunda dos riscos e das ações de controle propostas, e deve ser classificada como sigilosa, com base principalmente no item 119 do Roteiro de Levantamento.

Por fim, propõe-se que as ações de controle listadas na peça 49 sejam autorizadas. Cabe destacar que, em recente despacho de 18/11/2023, do Ministro Presidente Bruno Dantas, no âmbito do TC 032.099/2023-I, foi firmado entendimento de que o termo “proposta de fiscalização”, para os fins do art. 11 da Resolução TCU 346/2022, abrangeria propostas de ações de controle contidas em relatórios de levantamento.

Com esse entendimento, o Ministro Relator do presente processo, por prevenção, seria o relator de todas as ações de controle autorizadas no âmbito deste levantamento de escopo amplo. Em outros termos, ao adotar a prevenção como regra de distribuição dos processos decorrentes das ações de controles propostas neste processo, o mesmo relator passaria a ser responsável por relatar múltiplas ações de controle, em várias áreas – principalmente Saúde, Educação e Assistência Social – na temática “Primeira Infância”, durante os próximos anos.

Considerando o escopo amplo deste Levantamento, a envolver diversos ministérios e programas, sugere-se ao ilustre relator, alternativamente, a adoção de sorteio de relatoria, de acordo com o princípio da alternatividade, expresso no art. 1º da Resolução TCU 346/2022:

Art. 1º A distribuição de processos aos ministros e ministros-substitutos obedecerá aos princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio, nos termos desta Resolução.

Assim, propõe-se que o TCU:

- classifique as peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e





*acórdão que o apreciar, como públicos;*

*- classifique a peça 49 como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;*

*- autorize as ações de controle listadas na peça 49 deste processo, com a distribuição dos processos referentes as essas ações de controle, sempre que necessária, ser realizada por meio do sorteio, tendo em vista o princípio da alternatividade, em atenção aos arts. 1º e 3º da Resolução TCU 346/2022.*

## **8. Conclusão**

170. *A Constituição Federal de 1988, reforçada pela Emenda Constitucional 65/2020, reconheceu crianças, adolescentes e jovens como sujeitos de direito, com o Estado, as famílias e a sociedade responsáveis por garantir esses direitos. O ECA foi a primeira lei brasileira a garantir a esses grupos todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, marcando uma mudança significativa em relação ao Código de Menores anterior, que se concentrava no apoio e assistência a crianças pobres, marginalizadas e infratoras.*

171. *A normatização de direitos anteriormente inexistentes levou o Estado Brasileiro a criar e implementar um conjunto de novas leis alinhadas com os direitos constitucionais com especial destaque para a Lei 13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância e o Decreto 10.770/2021. Este decreto estabeleceu a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, composta por ações governamentais executadas através de políticas públicas coordenadas e desenvolvidas de maneira integrada pelos órgãos do governo federal, seja diretamente ou em parceria com a sociedade civil.*

172. *Nesse contexto, o MDHC é responsável pela coordenação das políticas nacionais de primeira infância, conforme os artigos 19 e 20 do Decreto 11.341/2023, e pela Secretaria-Executiva e a Presidência do Conanda em 2023. A Casa Civil, embora declare não ter a atribuição de coordenar as políticas públicas para a primeira infância, tem a competência de coordenar e monitorar os programas e projetos prioritários, conforme o Decreto 11.329/2023. Além disso, como o Decreto 11.371/2023, que revogou o Decreto 9.759/2019, trouxe à vigência o Decreto SN, de 7 de março de 2017, que instituiu o Comitê Intersetorial de políticas públicas para a primeira infância, mencionado no item 9.1.5.1 do Acórdão 2732/2022 – TCU – Plenário.*

173. *O quarto pilar da boa governança, definido pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, é composto pelo monitoramento e pela avaliação. Nesse sentido, para a implementação do art. 11 do Marco Legal, editou-se o Decreto 10.770/2021 que, foi objeto de análise por esta unidade técnica. As despesas são classificadas como exclusivas, não-exclusivas ou difusas pelos órgãos setoriais que encaminham, posteriormente, os resultados orçamentário-financeiros e físicos das ações para o Ministério do Planejamento, com o apoio MDHC para a divulgação do documento "O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância".*

174. *Com o apoio da equipe do Levantamento, os gestores dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de assistência social, educação e saúde elaboraram matrizes SWOT, quando foram levantados os ambientes internos e externos das principais políticas relacionadas com a primeira infância quanto das questões da estrutura dos Órgãos bem como a intersetorialidade. A partir da análise de riscos, em que foram ponderados o impacto, a probabilidade de ocorrência e em relação às políticas públicas, foi possível identificar, dentre um amplo conjunto de fatores, questões que deveriam ser aprofundadas. Nesse processo, foram levados em conta, também, os trabalhos recentes e programados pelo TCU.*

175. *Especificamente em relação às políticas públicas na área de assistência social, evidencia-se os critérios de relevância e materialidade. O PCF está presente em 3.020 municípios e, entre os anos de 2019 até 2022, beneficiou 1,9 milhões de crianças e gestantes. A gestão das condicionalidades compreende um conjunto de procedimentos que visam o acompanhamento dos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF. Dentre os benefícios do programa, destaca o BPI que, no ano de 2023, pagou mais de 26 milhões benefícios a um custo total de aproximadamente R\$ 4 bilhões.*

176. *No âmbito da educação, observa-se que a expansão da oferta do ensino infantil é uma das principais estratégias de atuação do Mec e do FNDE. No entanto, constata-se problemas, alguns já identificados em trabalhos anteriores, que persistem, como carência de ações voltadas para o planejamento, pouca disponibilização de vagas, em especial em creches, falta da qualidade na formação de professores de educação infantil e ausência de parâmetros de qualidade.*

177. *No âmbito da saúde, destaca-se a carência de uma visão geral sobre atuação integrada dos diferentes setores do Ministério. Essa falha de governança é evidenciada pela falta de entendimento dos problemas, ausência de diretrizes claras e necessidade de processo de monitoramento e articulação.*

178. *Com base nas informações obtidas no presente relatório, essenciais ao controle externo, e com o aprofundamento do conhecimento das políticas públicas relacionadas à primeira infância, foram trazidos elementos que podem subsidiar os processos de decisão relativos ao planejamento das atividades fiscalizatórias futuras. Nesse sentido, estão sendo propostas ações de controle, conforme peça 49 (sigilosa).*

179. *Por fim, considerando a relevância da Primeira Infância, é importante que os órgãos interessados e o Congresso tenham conhecimento deste relatório, haja vista que servirá como base para futuras ações de controle a serem implementadas pelas unidades técnicas do Tribunal.*

### **9. Proposta de Encaminhamento**

180. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com as propostas que se seguem:*

a) **Autorizar** as unidades técnicas do Tribunal a incluir em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 49;

b) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e acórdão que o apreciar, como públicos;

c) **Classificar** a peça 49 como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;

d) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

d.1) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

d.2) Ministério da Educação;

d.3) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

d.4) Ministério da Saúde;

d.5) Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania;



- d.6) Ministério do Planejamento e Orçamento;*
- d.7) Casa Civil da Presidência da República;*
- d.8) Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e*
- d.9) Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados.*
- e) **Arquivar** os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.*

### VOTO

Trata-se de relatório de levantamento acerca das políticas públicas voltadas para a primeira infância, tendo em vista o Marco Legal da Primeira Infância, estabelecido pela Lei 13.257/2016, com vistas a identificar possíveis fragilidades e riscos, bem como propor futuras ações de controle.

No âmbito desta Corte, o assunto já foi objeto de duas Solicitações do Congresso Nacional (TC's 013.677/2019-5 e 012.658/2022-7) e de relatório de auditoria operacional (TC 042.261/2021-0), sob ampla perspectiva. Diante da necessidade de aprofundamento do assunto, autorizei a proposta de fiscalização, sob a modalidade de levantamento, nos autos do TC 029.344/2023-9.

Além da relevância do tema, avulta a materialidade das políticas públicas voltadas à Primeira Infância, na medida em que o montante de recursos fiscalizados totaliza mais de R\$ 18 bilhões, compreendendo o volume de recursos liquidados, em 2022, das ações orçamentárias sob responsabilidade dos órgãos setoriais.

De acordo com o art. 277 da Constituição Federal, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao infante, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No intuito de dar concretude à norma constitucional, sucedeu-se uma plêiade de leis que albergam disposições que visam a dar proteção aos direitos da criança e do adolescente. Cita-se, entre outras normas legais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990), Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) e Lei de Criação do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016).

Diante da obrigação de o Estado de oferecer proteção integral às crianças e aos jovens, o Poder Público procurou criar conjunto de novas políticas públicas setoriais que atendessem às necessidades e especificidades desses novos titulares de direito.

Nesse contexto de pluralidade de política públicas voltadas à proteção dos direitos criança, merece destaque o Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei 13.257/2016, que estabelece os princípios e as diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas para a Primeira Infância, em deferência à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e, por consequência, no desenvolvimento do ser humano.

Nos termos do art. 2º da referida lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros seis anos completos ou setenta e dois meses de vida da criança. O diploma legislativo definiu as áreas prioritárias para as políticas públicas destinadas à primeira infância, a saber: a saúde, a

alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

O art. 6º da norma legal prescreve que Política Nacional Integrada para Primeira Infância será formulada e implementada mediante coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

Visando à conciliação de diversas programas e ações do Poder Público, o art. 7º do Marco Legal faculta às unidades federativas, nos respectivos âmbitos de atuação, a possibilidade de instituir comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação de ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio de conselhos de direitos. Caberá ao Poder Executivo de cada ente da federação indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial.

Nesse sentido, o Decreto 10.770/2021 instituiu a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, composta por conjunto de ações governamentais executadas através de políticas públicas coordenadas e desenvolvidas de maneira integrada pelos órgãos do governo federal, seja diretamente ou em parceria com a sociedade civil.

Outro ponto relevante do estatuto legal da Primeira Infância é o estabelecimento de mecanismos que permitam garantir a transparência dos recursos aplicados nas políticas públicas voltadas à infância, bem como a verificação de efetividade de seus resultados. Consoante determina artigo 11 e respectivos parágrafos da Lei 13.257/2016, deverá ser realizado monitoramento, coleta sistemática de dados, avaliação periódica, divulgação dos resultados, registro unificado dos dados de crescimento e desenvolvimento da criança, bem como informação à sociedade sobre o somatório dos recursos aplicados anualmente no conjunto de programas e serviços para a primeira infância, além do percentual realizado do orçamento público.

Ao analisar a governança intersetorial da Primeira Infância, especificamente em relação ao órgão central de coordenação, articulação e monitoramento das políticas públicas voltadas ao tema, no âmbito do governo federal, a Unidade Técnica verificou possível indefinição e duplicidade de órgãos incumbidos da referida tarefa.

Por um lado, foi identificada existência de duas instâncias que, em princípio, ostentam competências centrais de articulação e coordenação: a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Embora a Casa Civil tenha estrutura especializada para coordenar e supervisionar políticas públicas prioritárias, este órgão declara que não foi especificamente designado, por ato normativo, para exercer esse mister no que toca às políticas para primeira infância.

Por outro lado, o MDS foi especificamente designado para exercer a coordenação das políticas públicas voltadas à primeira infância, por meio do Decreto S/N, de 7 março de 2017, ao instituir o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Primeira Infância. A referida norma infralegal foi revigorada pelo Decreto 11.371/2023 ao revogar o Decreto 9.759/2019, que havia extinguido aquele órgão colegiado. Ocorre, porém, que o mencionado comitê sequer chegou a entrar em funcionamento. O TCU já expediu recomendação ao então Ministério da Cidadania, por meio do Acórdão 2732/2022-Plenário, para estruturação do mencionado comitê.

Diante dessa lacuna, coube à Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, órgão do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), a responsabilidade pela articulação e

coordenação das políticas públicas nacionais de primeira infância, por força dos artigos 19 e 20 do Decreto 11.341/2023. Todavia, não há evidências de que o referido órgão venha realizando essas atribuições, como destaca a unidade instrutiva.

Ainda no tópico da governança, a implementação de instrumentos de coleta de dados, monitoramento e avaliação para acompanhamento dos resultados das políticas públicas voltadas à primeira infância é atualmente realizada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com apoio do MDHC, dando, assim, cumprimento ao artigo 11 da Lei 13.257/2016.

Com base em informações levantadas junto à programação orçamentária, extraída da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, e de dados fornecidos por órgãos executores, o MPO elabora anualmente relatório “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal - Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância”.

Não obstante os esforços empreendidos pelo MPO em aperfeiçoar a consolidação e divulgação de dados e informações referentes à implementação da política pública da primeira infância, ainda há desafios a superar. Isso porque existe ação orçamentária que perpassa por diversas ações transversais da política pública e eixos de atuação, não se limitando à primeira infância.

Dessa forma, não seria viável simplesmente somar os valores de cada eixo de atuação ou conjunto de ações transversais a fim de compará-los com o valor total indicado para Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Ocorre ainda possibilidade de que ações transversais não estejam vinculadas a programa algum, o que dificulta a sua identificação e monitoramento.

É necessário, portanto, que este Tribunal realize a fiscalização da efetiva implantação da estrutura de governança intersetorial da Primeira Infância, a fim de dar cumprimento às diretrizes previstas na Lei 13.257/2016.

A presente fiscalização procurou avaliar os maiores e principais programas e ações orçamentárias na Primeira Infância em três áreas setoriais do governo federal: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Educação; e Ministério da Saúde.

Ao analisar estrutura de cada pasta ministerial e de seus principais programas, referentes ao tema da Primeira Infância, foram realizadas avaliações de risco, com a participação dos gestores públicos de cada área. Com base nas avaliações de risco, foram propostas as futuras ações controle sobre o tema.

Em relação à agenda transversal da primeira infância na área de assistência social, foi examinada a estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e as duas principais políticas sob responsabilidade daquele órgão ministerial: Programa Criança Feliz (PCF) e Programa Bolsa Família (PBF).

Instituído pelo Decreto 8.869/2016 e consolidado pelo Decreto 9.579/2018, o PCF tem por objetivo apoiar e acompanhar o desenvolvimento infantil integral na primeira infância, facilitar o acesso das gestantes, das crianças e de suas famílias às políticas públicas e aos serviços de que necessitam.

O programa está sob coordenação do Departamento de Proteção Social Básica, unidade subordinada à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ambas vinculadas ao MDS, e conta participação de estados e municípios que aderiram ao PCF.

Sua implementação se dá por intermédio de visitas domiciliares periódicas às crianças e às gestantes do programa por profissionais capacitados, proporcionando aproximação dos serviços à



família atendida. As visitas domiciliares são efetuadas por visitantes sob orientação e monitoramento de supervisores municipais, em conformidade com o Plano Municipal de Assistência Social e diagnóstico social e territorial da demanda.

A responsabilidade pelo monitoramento técnico, administrativo e financeiro dos municípios participantes é cometida aos entes estaduais. O monitoramento se realiza por meio de acompanhamento *in loco*, momento em que é verificado cumprimento adequado da metodologia e da periodicidade das visitas, composição da equipe técnica de visitantes e supervisores, bem como execução adequada das ações.

Com orçamento de R\$ 416,82 milhões em 2022, o PCF atendeu a 315.913 crianças e a gestantes. O PCF está presente em 3.020 municípios e, entre os anos de 2019 até 2022, beneficiou 1,9 milhões de crianças e gestantes.

Entre as dificuldades identificadas na implantação do PCF, segundo Nota Técnica do MDS, cita-se: falta de intersetorialidade com as demais áreas e políticas públicas; regime de contratação frágil e alta rotatividade da equipe de visitantes; falta de capacitação dos visitantes e ausência de padronização da forma de treinamento desses profissionais; dificuldade da equipe técnica à logística de transporte para visita; necessidade de maior aprimoramento do sistema de informação e registro de visitas; e falta de integração do programa ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); necessidade de formulação de indicadores qualitativos que possibilitem o acompanhamento sistemático do programa.

Atualmente o PCF passa por reordenamento, aprovado pela MDS/CNAS 117/2023, o qual passar ser intitulado Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social. O objetivo é integrar as visitas domiciliares e respectiva supervisão no âmbito no Serviço de Proteção Básico no Domicílio, no âmbito do SUAS. Há também previsão de integração da base de dados entre o SUS e o SUAS até o final do primeiro semestre de 2024, bem como a do Sistema do Programa Criança Feliz (E- PCF) com o Prontuário do Sistema Único de Assistência Social.

Já o Programa Bolsa Família (PBF) é reconhecidamente o principal programa de transferência de renda do país, tendo sido definitivamente instituído pela Lei 14.601/2023, resultante de conversão de Medida Provisória 1.164/2023, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, que, por sua vez, havia substituído o antigo Programa Bolsa Família, vigente desde 2003.

O PBF tem por objetivos o combate à fome, a interrupção do ciclo geracional de pobreza e a promoção do desenvolvimento e a proteção social das famílias, em especial das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. Seu pagamento está sujeito a uma série de condicionalidades que são, basicamente, compromissos que as famílias assumem nas áreas de saúde, educação e assistência social. Para habilitar-se ao programa, a família deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e possuir uma renda mensal per capita de até R\$ 218,00.

Na cesta de produtos do PBF, insere-se Benefício Primeira Infância (BPI), o qual consiste na transferência de R\$ 150,00 para cada criança com menos de sete anos de idade. Em 2023, foram concedidos 26.810.735 benefícios do BPI, totalizando um valor de R\$ 4,022 bilhões

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pela administração dos benefícios e envio de recursos para pagamento por outros órgãos governamentais. O Departamento de Gestão de Condicionalidades (DGC), subordinado à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), ambas unidades vinculadas ao MDS, é unidade encarregar de realizar a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.



O acompanhamento das condicionalidades é realizado por meio da utilização de base de dados do Cadastro Único (CadÚnico), do Sistema Presença do MEC e Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família no Ministério da Saúde. Como ferramenta de apoio à gestão intersetorial, o MDS dispõe do Sistema de Condicionalidades (Sicon).

Segundo informação prestada pelos gestores do MDS, foi retomada e aumento gradual do acompanhamento das condicionalidades após o período de pandemia. Dados mais recentes consolidados revelam que o acompanhamento de saúde abrangeu 55,57% do total de 8,9 milhões de crianças de 0 a 7 anos incompletos. Quanto à educação, o acompanhamento foi de 68,19% em um universo de 3 milhões de crianças de 4 e 5 anos de idade.

Outro ponto sensível é localização de todas as crianças. Nesse aspecto, o relatório aponta redução significativa do percentual de crianças não-localizadas, de 25% para 18%, no período de janeiro a novembro de 2023

Portanto, entre os maiores desafios do PBF e, por consequência do BPI, está no acompanhamento das condicionalidades, o que requer superação da dificuldade de integração de dados e registros de acompanhamento. Logo, devem ser essas as prioridades da estratégia de atuação do TCU.

Ao analisar as principais políticas públicas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referente à Primeira Infância, a Unidade Técnica selecionou, por critérios de materialidade e relevância, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

Instituída pela Lei 11.947/2009 e regulamentada pela Resolução CD/FNDE 06, de 8/5/2020 e respectivas alterações, o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, sob responsabilidade do FNDE, tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Os recursos são repassados diretamente a estados, municípios e escolas federais divididos em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura dos 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino, apurado em Censo Escolar realizado no ano anterior, de acordo com a Resolução CD/FNDE 02/2023, que alterou a Resolução CD/FNDE 06/2020. A transferência é automática e não necessita de convênio.

Apesar de o PNAE não ser programa exclusivo de educação infantil, os recursos por ele repassados passaram a ser individualizados por creche e pré-escola, a partir de 2022. Segundo documento “Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância de 2023”, a despesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar para esse público-alvo representou 56% do gasto da educação com a Primeira Infância. Os gastos com alimentação escolar, em 2022, com orçamento de, aproximadamente, R\$ 1,05 bilhão, atenderam a 2.973.913 crianças matriculadas creches públicas e 4.104.967 crianças de pré-escolas.

O monitoramento e avaliação do PNAE é realizado sob os aspectos qualitativo (composição dos cardápios escolares, adequação às regras de aquisição de alimentos, preparo e acompanhamento por nutricionista) e quantitativo quanto à aplicação dos recursos repassados.

Considerando que a aplicação dos recursos do PNAE é acompanhada e fiscalizada por uma ampla rede de controle, envolvendo a sociedade, representada pelos Conselhos de Alimentação

Escolar, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério Público, os riscos decorrentes desse ambiente de controle são bastante mitigados.

Sob responsabilidade do FNDE, o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) visa garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem assim a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil, mediante a assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O escopo de atuação do ProInfância abrange: construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pela autarquia federal ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. Em 2022, o orçamento deste programa foi, aproximadamente, R\$ 308 milhões, beneficiando 70 novos projetos e 808 projetos pactuados em exercícios anteriores.

Os principais riscos identificados nesse Levantamento foram: infraestrutura precária de escolas de educação infantil, envolvendo oferta insuficiente de vagas; deficiência na formação de professores de educação infantil. A considerar os trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal, no âmbito do TC 025.153/2016-1, que resultou nos Acórdãos 2775/2018 e 1152/2018, ambos do Plenário, bem como no TC 018.075/2018-5, no qual foi prolatado o Acórdão 591/2019-Plenário, persistem os problemas relativos à expansão de ofertas novas vagas de ensino infantil, o que envolve a construção de novos estabelecimentos, além da necessidade de manutenção e adequação da infraestrutura escolares aos padrões definidos.

É necessário, portanto, aprofundar as causas das carências de ações voltadas para o planejamento e a disponibilização dessas vagas criadas na educação infantil, principalmente em creches, tendo em vista a ausência de obrigatoriedade de acesso a esses estabelecimentos e os maiores custos envolvendo esta etapa de ensino.

Também cumpre analisar a falta de foco na qualidade da educação infantil, envolvendo tanto a formação e avaliação de professores, além do estabelecimento de parâmetros de qualidade. A propósito, a política pública relacionada ao tema, Programa Primeira Infância na Escola, está sendo descontinuada.

Outro aspecto relevante, relacionado à governança da política pública afeta à educação da Primeira Infância, é a existência de falta de coordenação entre o FNDE e o MEC, assim como entre esses órgãos e outras instâncias do governo federal. Como reflexo, verifica-se a carência de diretrizes claras sobre os objetivos as serem perseguidos e falta de processo integral de monitoramento e avaliação.

No âmbito do Ministério da Saúde, identificou-se a existência de diversas ações transversais e programas orçamentários que, embora se destinem a diversos públicos usuários, também têm impacto na saúde da Primeira Infância. São eles: Assistência Farmacêutica no SUS; Atenção Especializada à Saúde; Atenção Primária à Saúde; Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde; Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena; Vigilância em Saúde; Saúde Alimentar e Nutricional.

Iniciativa especificamente voltada ao público da primeira infância é o Programa Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC). Instituída pela Portaria GM/MS 1.130, de 5 de

agosto de 2015, o PNAISC tem por objetivo a promoção e salvaguarda da saúde infantil, bem como a defesa do aleitamento materno, visando à diminuição da morbimortalidade infantil e a criação de um ambiente que favoreça a vida, proporcionando condições dignas de existência e oportunidades para o pleno desenvolvimento da criança. Entre as diretrizes do programa, previstas no artigo 5º da Portaria, está a gestão interfederativa das ações de saúde da criança e a intersetorialidade.

A responsabilidade pela condução e coordenação do PNAISC é da Coordenação de Atenção à Saúde da Criança e do Adolescente, vinculada ao Departamento de Gestão do Cuidado Integral, que integra a estrutura da Secretaria de Atenção Primária. Embora o PNAISC tenha orçamento proporcionalmente baixo, cerca R\$ 9,5 milhões, em 2022, suas atividades abrangem outros programas de grande materialidade e relevância que atendem a diversos públicos. Por essa razão, não é possível estimar quantos beneficiários pertencem ao público da Primeira Infância na área da saúde. Essa, aliás, é uma das fragilidades identificadas pelos gestores do Ministério da Saúde.

Outros riscos destacados pelos gestores do Ministério da Saúde referem-se à ausência de visão geral sobre a atuação integrada dos diferentes setores do Ministério da Saúde acerca da Primeira Infância. Constitui, portanto, falha de governança, a qual abrange: carência de entendimento amplo sobre os problemas da saúde na Primeira Infância, prejudicando a elaboração de preciso diagnóstico; falta de diretrizes claras sobre os objetivos a perseguir, com base em levantamento da situação real; e necessidade de construção de processo articulado e consistente de monitoramento e avaliação da política pública. Tal quadro se deve à visão compartimentalizada da Primeira Infância entre os diversos setores do Ministério da Saúde, assim como ocorre nas áreas da Educação e da Assistência Social.

Feitas essas considerações, aprovo a proposta de ações de controle resultantes das avaliações de riscos levantados nesta fiscalização, as quais estão esmiuçadas na peça 49 deste processo. Na proposta de fiscalização, constam os seguintes descritivos: o tema de cada ação de controle, o risco correspondente, o objetivo a ser alcançado e a unidade responsável pela ação. Por conter descrição mais aprofundada dos riscos e das ações de controle propostas, a referida peça deve ser classificada como sigilosa, com base no item 119 do Roteiro de Levantamento aprovado pela Portaria Segecex 5/2021.

As demais peças destes autos, incluindo este acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, podem ser classificadas como públicas, porquanto as descrições relativas aos programas, ações orçamentárias e estrutura voltada à Primeira Infância são de amplo domínio público, não comprometendo as atividades de inteligência desta Corte de Contas.

Embora prevento para as ações de controle propostas, julgo adequado adotar regra de distribuição dos processos decorrentes das futuras fiscalizações, em homenagem aos princípios da alternatividade e do sorteio, conforme artigo 1º da Resolução-TCU 346/2022, evitando, assim, o acúmulo, em único relator, de múltiplas ações de controle em diversas áreas (Saúde, Educação e Assistência Social), referente à temática da Primeira Infância.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.



WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2272/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.209/2023-0.
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: Casa Civil da Presidência da República; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; 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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de Levantamento sobre o Marco Legal da Primeira Infância;

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

9.1. autorizar as unidades técnicas do Tribunal a incluírem em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 49;

9.2. classificar a peça 49 como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;

9.3. classificar as demais peças do presente processo, incluindo o relatório, voto e acórdão, como públicos;

9.4. encaminhar aos órgãos abaixo listados cópia do acórdão proferido:

9.4.1. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

9.4.2. Ministério da Educação;

9.4.3. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

9.4.4. Ministério da Saúde;

9.4.5. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania;

9.4.6. Ministério do Planejamento e Orçamento;

9.4.7. Casa Civil da Presidência da República;

9.4.8. Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e

9.4.9. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;

9.5. autorizar o sorteio dos processos decorrentes das futuras fiscalizações, com fundamento no artigo 1º da Resolução-TCU 346/2022; e

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



10. Ata nº 43/2024 – Plenário.  
11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.  
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2272-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(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 002.316/2024-2**

**Natureza: Representação**

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

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

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DA EMPRESA REPRESENTANTE. CAUTELAR INDEFERIDA. AGRAVO. RECURSO INADMISSÍVEL POR FALTA DE LEGITIMIDADE DA REPRESENTANTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO NÃO ADMITIDO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. NÃO OBRIGATORIEDADE DE INCLUSÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO ANEXO DO EDITAL. CIENTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução de lavra da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), constante da peça 51:

## “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 39/2023, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear/Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com valor estimado de R\$ 1.303.813,94 (peça 4, p. 1).
2. O objeto da licitação é a “contratação para prestação dos serviços de Instalação de Sistema de [Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas] SPDA no [Centro do Reator de Pesquisas do Ipen] CERPq e Bloco A” (peça 4, p. 1).
3. O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
4. Seguem abaixo informações adicionais sobre o PE 39/2023:
  - a) homologado em 10/1/2024 (itens 1 e 2) em favor de Orion Telecomunicações Engenharia S.A. (CNPJ 01.011.976/0004-75) — peças 29 e 30.
  - b) valor homologado: R\$ 1.047.000,00 — itens 1 (R\$ 683.000,00) e 2 (R\$ 364.000,00) — peças 29 e 30.
  - c) o contrato decorrente da licitação foi assinado em 4/3/2024, conforme dispõe o termo do contrato extraído de consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, anexado à peça 50 destes autos.

## HISTÓRICO

5. Na peça 1, o representante alegou, em suma, que:
  - a) foi inabilitado indevidamente do PE 39/2023 por não atender às exigências dos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do subitem 8.39.1 do Termo de Referência (TR); e
  - b) as decisões proferidas no âmbito da licitação não foram fundamentadas pelo pregoeiro, mas somente por empresa terceirizada (Laga Engenharia) contratada pela CNEN/Ipen para a condução da análise técnica do procedimento licitatório.
6. Na instrução de peça 33, com a anuência desta unidade técnica (peça 34), após análise de mérito das possíveis irregularidades aventadas pelo representante, foi proposto:
  - 6.1. conhecer da representação, uma vez que preenchia os requisitos de admissibilidade;
  - 6.2. indeferir o pedido de concessão da medida cautelar pleiteada pelo representante, haja vista a ausência do perigo da demora;
  - 6.3. considerar que não havia plausibilidade na alegação de que as decisões administrativas estavam fundamentadas apenas por análise técnica de empresa terceirizada (consultoria técnica), visto que o art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 preconiza inequivocamente que decisões administrativas também podem consistir em concordância com fundamentos de pareceres técnicos anteriores que, por sua vez, serão parte integrante do ato; e
  - 6.4. considerar parcialmente procedente a representação para dar ciência à CNEN/Ipen sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 39/2023, relacionadas a exigências dos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e subitem 8.39.1 do TR:
    - a) a inabilitação de licitante, com base no:
      - a.1) item 4.9.5 do ETP, viola o art. 67, inc. I e III, da Lei 14.133/2021, e afronta a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1447/2015-TCU-Plenário,



1450/2022-TCU-Plenário, 498/2013-TCU-Plenário, 2873/2014-TCU-Plenário, 4063/2020-TCU-Plenário e 3615/2013-TCU-Plenário, considerando que a licitante apresentou a documentação exigida no referido item; e que a informação/documentação (declaração) exigida poderia ser saneada mediante diligência;

- a.2) item 4.9.6 do ETP, viola o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, e afronta a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 2873/2014-TCU-Plenário, 4063/2020-TCU-Plenário e 3615/2013-TCU-Plenário, considerando que só devem ser permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; que já existe imposição legal para o registro de ART (art. 1º da Lei 6.496/1977); e que a informação/documentação (declaração) exigida poderia ser saneada mediante diligência; e
  - a.3) item 8.39.1 do TR, viola os arts. 5º (princípios da vinculação ao edital e da competitividade) e 67, inc. II, Lei 14.133/2021, o art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não prevê a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023.
7. No despacho de cautelar de peça 35, o Ministro-Relator acolheu as propostas de conhecimento da representação e de indeferimento do pleito de medida cautelar. No tocante à proposta de ciência da CNEN/Ipen, considerou que não estavam devidamente configuradas as irregularidades apontadas por esta unidade técnica.
  8. O Relator restituiu estes autos à AudContratações para que seja reavaliado se há elementos aptos a embasar as propostas de ciência que foram formuladas na instrução de peça 33.
  9. Em petição acostada à peça 36, o representante interpôs agravo contra a decisão de indeferir o pedido de medida cautelar, proferida pelo Relator no despacho de peça 35. O recurso foi considerado inadmissível por restar caracterizada a falta de legitimidade do representante para intervir no feito e recorrer, consoante dispõe o Acórdão 574/2024 – TCU – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler (peça 39).
  10. Em petição acostada à peça 41, o representante opôs embargos de declaração em face do Acórdão 574/2024 – TCU – Plenário. O recurso foi considerado inadmissível por restar caracterizada a falta de legitimidade do representante para intervir no feito e recorrer, conforme dispõe o Acórdão 1695/2024 – TCU – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler (peça 45).

### **EXAME TÉCNICO**

11. Preliminarmente, convém reiterar o esclarecimento feito na instrução de peça 33 de que o representante equivocadamente faz menção aos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do TR da contratação, quando, na verdade, deveria se reportar a subitens do ETP, documento que também é anexo ao edital do PE 39/2023, e que foi acostado junto com o TR à peça 32 deste processo, ambos obtidos no Portal de Compras Governamentais.
12. As exigências dos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e do 8.39.1 do TR utilizados como fundamento para considerar inabilitado o representante são as seguintes:

[Termo de Referência (peça 32, p. 13)]

**8.39.1** - Para a comprovação do quantitativo mínimo, a licitante deverá demonstrar ter prestado os mesmos serviços em ao menos 1 (um) serviço de SPDA - Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas;

[Estudo Técnico Preliminar (peça 32, p. 27)]

**4.9.5 - DECLARAÇÃO** de que disporá, por ocasião da futura contratação, do pessoal técnico considerado essencial para a execução contratual. Tal equipe deve ser constituída por profissionais com as habilitações mínimas e exigências abaixo descritas:

- a) Engenheiro Elétrico com formação em estabelecimento de ensino reconhecido pelo Ministério da Educação, com registro técnico no CREA.
- c) A comprovação do vínculo profissional deverá ser feita por meio de apresentação de cópias das Carteiras de Trabalho (CTPS), ou fichas de registro de empregado que comprove a condição de que pertence ao quadro da CONTRATADA, ou contrato social que demonstre a condição de sócio do profissional, ou de declaração de contratação futura do profissional, com anuência deste, ou, ainda, por meio de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum;
- d) Os profissionais indicados pela CONTRATADA, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, deverão participar do serviço, objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela CONTRATANTE.

**4.9.6 - DECLARAÇÃO** da Licitante de que, sendo vencedora da Licitação, imediatamente após a celebração do Contrato, providenciará, junto ao CREA, a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (Artigo 1º da Lei nº 6.496/1977).

13. No despacho de cautelar de peça 35, o Ministro-Relator considerou que não estavam devidamente configuradas as irregularidades apontadas por esta unidade técnica que culminaram em proposição de ciência à unidade jurisdicionada, em face da inabilitação da Contato Eletromecânica Ltda. (representante), com base no:

a.1) subitem 4.9.5 do ETP, que viola o art. 67, inc. I e III, da Lei 14.133/2021, e afronta a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1447/2015-TCU-Plenário, 1450/2022-TCU-Plenário, 498/2013-TCU-Plenário, 2873/2014-TCU-Plenário, 4063/2020-TCU-Plenário e 3615/2013-TCU-Plenário, considerando que a licitante apresentou a documentação exigida no referido item; e que a informação/documentação (declaração) exigida poderia ser saneada mediante diligência;

a.2) subitem 4.9.6 do ETP, que viola o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, e afronta a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 2873/2014-TCU-Plenário, 4063/2020-TCU-Plenário e 3615/2013-TCU-Plenário, considerando que só devem ser permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; que já existe imposição legal para o registro de ART (art. 1º da Lei 6.496/1977); e que a informação/documentação (declaração) exigida poderia ser saneada mediante diligência; e

a.3) subitem 8.39.1 do TR, que viola os arts. 5º (princípios da vinculação ao edital e da competitividade) e 67, inc. II, Lei 14.133/2021, o art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não prevê a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023.

14. Em face da indicação da ausência de elementos na análise da instrução de peça 33 que permitissem concluir pela ocorrência das irregularidades relacionadas à inabilitação da Contato Eletromecânica Ltda. (representante) no PE 39/2023, impende transcrever passagem do despacho de cautelar em referência para esclarecer a situação exposta pelo Relator (peça 35, p. 2):

6. Em que pese a proposta [de ciência], **não me parece devidamente configuradas as irregularidades** apontadas pela unidade técnica.

7. No caso dos subitens a.1 e a.2 [relacionados aos itens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP], a questão diz respeito **ao saneamento da proposta por meio de diligência**. Todavia, conforme a instrução, após a análise da documentação, a empresa que havia apresentado a melhor proposta, ora representante, **foi diligenciada para que apresentasse documentos e esclarecimentos relacionados à proposta**.

8. Embora a AudContratações mencione que a diligência teria contemplado apenas os itens 4.1.2 e 4.1.3 do Termo de Referência, **o parecer sobre a análise da qualificação técnica** (peça 6) **já mencionava o não atendimento das “exigências de comprovação de qualificação técnica estabelecidas nos subitens 4.1.2, 4.1.3, 4.9.3.1.1, 4.9.5 e 4.9.6 e 8.39.1 do Termo de Referência nº 209/2023 (Anexo I do Edital nº 039/2023).”**

9. Assim, **não me parece razoável supor que a diligência realizada tenha contemplado apenas os itens 4.1.2 e 4.1.3 do Termo de Referência**.

10. Nesse contexto, a não ser que outros elementos não observados nesta análise venham a infirmar tal conclusão, **entendo que as possíveis falhas relacionadas ao saneamento da proposta por meio de diligência não estão devidamente caracterizadas**, o que tornaria **inadequadas as propostas** de ciência a esse respeito.

11. Ademais, **não se pode olvidar** que a representante teve, por ocasião da **apresentação de dois recursos perante a comissão de licitação**, oportunidades nas quais **poderia fazer o saneamento** da documentação. (grifou-se)

#### Análise:

15. Em conformidade com o exposto no despacho de cautelar (peça 35), o parecer técnico da Laga Engenharia (consultoria da CNEN/Ipen, responsável pela análise técnica do certame), datado de 11/12/2023 (peça 6), registra que a Contato Eletromecânica Ltda. (representante) “não atendeu às exigências de comprovação de qualificação técnica estabelecidas nos subitens 4.1.2, 4.1.3, 4.9.3.1.1, 4.9.5 e 4.9.6 e 8.39.1 do Termo de Referência nº 209/2023 (Anexo I do Edital nº 039/2023)”.
16. Em novo parecer técnico da Laga Engenharia, de 12/12/2023 (peça 8), elaborado após a complementação de informações alusivas ao parecer técnico precedente (peça 6), foi consignado que a Contato Eletromecânica Ltda. “não atendeu às exigências de comprovação de qualificação técnica estabelecidas nos subitens 4.9.5, 4.9.6 e 8.39.1 do Termo de Referência nº 209/2023 (Anexo I do Edital nº 039/2023)”, o que se depreende que a análise técnica da consultoria da CNEN/Ipen considerou saneadas as exigências de comprovação de qualificação técnica relacionadas somente aos subitens 4.1.2, 4.1.3 e 4.9.3.1.1 do TR.
17. Assim, com base no que dispunham os pareceres técnicos da Laga Engenharia (peças 6 e 8), é possível presumir que a CNEN/Ipen **diligenciou** o representante para sanear as irregularidades indicadas pela consultoria técnica do certame, relacionadas aos subitens 4.1.2, 4.1.3, 4.9.3.1.1, 4.9.5, 4.9.6 e 8.39.1 do TR, como bem apontou o despacho de peça 35, restando pendentes os subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e 8.39.1 do TR, o que resultou na decisão do órgão contratante de inabilitar a Contato Eletromecânica Ltda. (representante) da licitação.
18. Nesse contexto, na medida em que há a presunção de que houve a realização de diligência englobando também os subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e 8.39.1 do TR, **merece reparo** o entendimento firmado na instrução de peça 33 de que a CNEN/Ipen atuou em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, que orienta que “**não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência**” (Acórdãos: 2873/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman; 4063/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro; e 3615/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Valmir Campelo).



19. *Por outro lado, em sede de recurso administrativo contra a inabilitação com fulcro nos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e 8.39.1 do TR (peças 9 e 10), a Contato Eletromecânica Ltda. (representante) apresentou documentos e argumentos para afastar a sua inabilitação no âmbito do PE 39/2023.*
20. *Com base nas informações e nos documentos que constavam daqueles recursos, a despeito dos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP, a análise da instrução de peça 33 considerou que:*
- 20.1. *a declaração de disposição de pessoal técnico apresentada no item 5.2 do corpo das respectivas propostas dos itens 1 e 2 (item 1 — peça 23, p. 4; e item 2 — peça 24, p. 125) e o contrato de trabalho, que comprova o vínculo entre a empresa licitante e o responsável técnico (engenheiro Sr. Valter Maia de Oliveira Júnior) (peças 23, p. 98; e 24, p. 96), seriam documentos aptos a demonstrar a qualificação técnica exigida no subitem 4.9.5 do ETP, de acordo com o art. 67, inc. I e III, da Lei 14.133/2021, e com a pacífica jurisprudência do TCU, consubstanciada nas seguintes decisões: Acórdãos 1447/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman; 1450/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo; e 498/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro;*
- 20.2. *a exigência do subitem 4.9.6 do ETP seria inócua ou irrelevante, uma vez que já existe a obrigatoriedade legal para o registro da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no conselho profissional competente, nos termos do arts. 1º e 3º da Lei 6.496/1977 — lei que institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia. Não seria, portanto, razoável adotar o referido item como critério de inabilitação de licitante, porque só devem ser permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, e que o processo licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, conforme art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021; e*
- 20.3. *como a exigência do subitem 4.9.6 do ETP trata de uma simples declaração, o representante a apresentou, a fim de atender o que lhe foi exigido, no bojo dos recursos administrativos (peças 9, p. 35; e 10, p. 35), o que, em princípio, supriria a suposta irregularidade.*
21. *No que tange ao subitem 8.39.1 do TR, cabe transcrever *ipsis litteris* o que foi examinado na instrução de peça 33:*
25. *O item 8.39.1 do TR, utilizado como critério para inabilitação do representante, dispõe a exigência da seguinte forma (peça 32, p. 13):*
- 8.39.1 - Para a comprovação do quantitativo mínimo, a licitante deverá demonstrar ter prestado os mesmos serviços em ao menos 1 (um) serviço de SPDA - Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas.*
- 25.1. *Segundo o representante, os atestados de capacidade técnico-operacional apresentados atendem ao item 8.39.1 do TR. Na Ata de julgamento dos recursos administrativos interpostos pelo representante (peça 15, p. 13), o pregoeiro dispõe expressamente, em quadro que registra a avaliação da qualificação técnica, que o item 8.39.1 foi atendido e que, por sua vez, o item 8.43.4 não teria sido atendido (item relacionado à qualificação técnico-profissional), o que indica que a decisão do pregoeiro **apresenta incongruência** com o requisito editalício que motivou a inabilitação do licitante, o que viola o art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 e art. 5º da Lei 14.133/2021 (princípio da vinculação ao edital). Inclusive, **tal decisão estaria em desacordo com as análises da consultoria técnica do certame da CNEN/Ipen** — empreendidas pela empresa*

*Laga Engenharia —, uma vez que os documentos registram claramente o não atendimento, por parte do representante, ao item 8.39.1 do TR (peças 12 e 13).*

25.2. Nesse sentido, a consultoria técnica (Laga Engenharia) emitiu parecer (peças 12, p. 4-5; e 13, p. 4-5):

5.2.2.2. *Tanto a análise emitida para a fase de apresentação de documentação quanto a análise emitida para a fase de apresentação de documentação complementar, deixaram claro que a inabilitação da Recorrente se deu por não ter atendido ao item 8.39.1 no que se refere a comprovação de que a licitante (CONTATO ENGENHARIA LTDA) executou serviços semelhantes pelo fato de que o ÚNICO atestado apresentado em nome da licitante, conforme exigência do item 8.39.1, emitido por PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (CNPJ: 03.541.088/0001-47), não possuir acervo junto ao Conselho Regional, nos termos do inciso II do Art. 67 da Lei nº 14.133/21. (grifou-se)*

25.3. *Do excerto, depreende-se que a CNEN/Ipen, por meio de sua consultoria técnica (Laga Engenharia), impõe ao licitante que apresente Certidão de Acervo Operacional (CAO), disciplinada no Capítulo II da Resolução-Confea 1.137/2023, porém, **requisito que não se vê contemplado no edital e anexos, o que afronta o art. 5º da Lei 14.133/2021** (princípio da vinculação ao edital e da competitividade).*

25.4. *Ainda, deve-se registrar que a exigência da CAO, apesar de prevista na legislação (art. 67, inc. II, da Lei 14.133/2021), de fato, só deve ser incluída no edital se os respectivos conselhos profissionais já estiverem emitindo regularmente as certidões ou atestados em questão.*

25.5. *Em função do exposto, considera-se que há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas neste tópico, uma vez que pode ser considerada indevida a inabilitação do licitante, com base no item 8.39.1 do TR.*

22. *Ante o exposto, propõe-se manter as proposições de **dar ciência** à unidade jurisdicionada, decorrentes das análises da instrução de peça 33, com os devidos reparos quanto à ausência de diligência por parte da CNEN/Ipen, uma vez que se pode presumir que o parecer da consultoria técnica (peça 6), documento que embasava a adoção da medida saneadora em referência, informou as irregularidades ao representante, englobando os subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP e 8.39.1 do TR.*

### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

23. *A diferença entre a proposta inabilitada e a contratada pela CNEN/Ipen é de apenas 0,096%, conforme demonstra o seguinte quadro:*

Quadro - Diferença entre as melhores propostas de licitantes

| Licitante                                                         | Item | Valor da Proposta (R\$) | Valor Total da Proposta (R\$) | Diferença (R\$) | %      |
|-------------------------------------------------------------------|------|-------------------------|-------------------------------|-----------------|--------|
| Contato Eletromecânica Ltda.<br>(CNPJ 10.577.449/0001-70) (*).    | 1    | 682.500,00              | 1.046.000,00                  | 1.000,00        | 0,096% |
|                                                                   | 2    | 363.500,00              |                               |                 |        |
| Orion Telecomunicações Engenharia S.A.<br>(CNPJ 01.011.976/0004-) | 1    | 683.000,00              | 1.047.000,00                  |                 |        |
|                                                                   | 2    | 364.000,00              |                               |                 |        |





|           |  |  |  |  |  |
|-----------|--|--|--|--|--|
| 75) (**). |  |  |  |  |  |
|-----------|--|--|--|--|--|

Fonte: Termo de homologação — itens 1 e 2 (peças 29 e 30).

(\*) Licitante inabilitado por não atender aos requisitos técnicos do edital (representante nestes autos).

(\*\*) Licitante contratado (peça 50).

24. Assim, considerando a irrisória diferença de valor (R\$ 1.000,00) entre a proposta da representante e a contratada pela CNEN/Ipen, registrada no quadro acima, entende-se que é suficiente **dar ciência** à CNEN/Ipen das irregularidades, em respeito ao princípio da economia processual e do interesse público, para que adote medidas com vistas a prevenir a ocorrência de irregularidades semelhantes.

## CONCLUSÃO

25. 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.
26. Ante os elementos contidos nos autos, é possível decidir o mérito do presente processo pela **procedência parcial**, propondo-se considerar suficiente **dar ciência** das irregularidades à CNEN/Ipen, para que adote medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, conforme encaminhamento adiante, considerando a economia processual, o interesse público e a diferença irrisória entre as propostas de licitantes, de apenas R\$ 1.000,00.
27. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 28.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 28.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;
- 28.3. **dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no **Pregão Eletrônico 39/2023**, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- a) a inabilitação de licitante (Contato Eletromecânica Ltda.), com base no:
- a.1) subitem 4.9.5 do ETP, viola o art. 67, inc. I e III, da Lei 14.133/2021, e afronta a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1447/2015-TCU-Plenário, 1450/2022-TCU-Plenário, 498/2013-TCU-Plenário, considerando que a licitante apresentou a documentação exigida para o item em sede de recurso contra a decisão;
- a.2) subitem 4.9.6 do ETP, viola o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; e art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, considerando que só devem ser permitidas exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; que já existe imposição legal para o registro de ART (art. 1º da Lei 6.496/1977); e que a licitante apresentou a documentação exigida para o item em sede de recurso contra a decisão; e
- a.3) subitem 8.39.1 do TR, viola os arts. 5º (princípios da vinculação ao edital e da





competitividade) e 67, inc. II, Lei 14.133/2021, o art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não prevê a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023;

- 28.4. **informar** à Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen) e ao representante 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
- 28.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, inc. V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

### VOTO

Cuidam os autos de representação da empresa Contato Eletromecânica Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 39/2023, promovido pela Comissão Nacional de Energia Nuclear/Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), para contratação de serviços de Instalação de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA) no Centro do Reator de Pesquisas do Ipen (CERPq) e Bloco A, com valor estimado de R\$ 1.303.813,94.

2. Em síntese, a representante alega que teria sido inabilitado indevidamente do certame por não atender aos subitens 4.9.5, 4.9.6 e 8.39.1 do Termo de Referência (TR), transcritos a seguir:

[Termo de Referência (peça 32, p. 13)]

“**8.39.1** - Para a comprovação do quantitativo mínimo, a licitante deverá demonstrar ter prestado os mesmos serviços em ao menos 1 (um) serviço de SPDA - Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas;

[Estudo Técnico Preliminar (peça 32, p. 27)]

**4.9.5** - DECLARAÇÃO de que disporá, por ocasião da futura contratação, do pessoal técnico considerado essencial para a execução contratual. Tal equipe deve ser constituída por profissionais com as habilitações mínimas e exigências abaixo descritas:

a) Engenheiro Elétrico com formação em estabelecimento de ensino reconhecido pelo Ministério da Educação, com registro técnico no CREA.

c) A comprovação do vínculo profissional deverá ser feita por meio de apresentação de cópias das Carteiras de Trabalho (CTPS), ou fichas de registro de empregado que comprove a condição de que pertence ao quadro da CONTRATADA, ou contrato social que demonstre a condição de sócio do profissional, ou de declaração de contratação futura do profissional, com anuência deste, ou, ainda, por meio de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum;

d) Os profissionais indicados pela CONTRATADA, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, deverão participar do serviço, objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela CONTRATANTE.

**4.9.6** - DECLARAÇÃO da Licitante de que, sendo vencedora da Licitação, imediatamente após a celebração do Contrato, providenciará, junto ao CREA, a respectiva Anotação de

*Responsabilidade Técnica – ART (Artigo 1º da Lei nº 6.496/1977).”*

3. Conforme historiado pela unidade técnica, o pedido de medida cautelar formulado pela representante foi indeferido por meio do despacho inserto à peça 35, ocasião em que restituí os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) para que reavaliasse se realmente haveria nos autos elementos aptos a embasar as propostas de ciência que foram formuladas.
4. Em breve síntese, o derradeiro exame realizado pela unidade técnica informou que a empresa Contato Eletromecânica Ltda. não conseguiu atender a diversas exigências técnicas previstas no instrumento convocatório e seus anexos, de acordo com parecer técnico emitido pela Laga Engenharia Ltda., empresa terceirizada contratada pela CNEN/Ipen para a condução da análise técnica do procedimento licitatório. Essas falhas de comprovação de qualificação técnica, relacionadas a subitens específicos do edital, justificaram a decisão inicial de inabilitar a empresa no processo licitatório.
5. Após a apresentação de novos dados complementares, a Laga Engenharia Ltda. emitiu um segundo parecer. Nele, algumas das exigências técnicas previamente não atendidas foram consideradas sanadas. No entanto, as falhas nas comprovações técnicas relacionadas aos subitens 4.9.5, 4.9.6 e 8.39.1 permaneceram pendentes, o que resultou na manutenção da inabilitação da empresa.
6. Com base nesses pareceres, é possível presumir que o órgão responsável pela licitação buscou solucionar as falhas apontadas na proposta da empresa autora desta representação. Entretanto, por conta da persistência de algumas inconsistências, a Contato Eletromecânica Ltda. foi formalmente inabilitada de continuar no certame.
7. A AudContratações discute a possibilidade de que, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas, a inabilitação não deveria ocorrer caso as falhas pudessem ser corrigidas por diligência. A instrução técnica apontou, contudo, que há indícios de que houve esforços por parte da CNEN/Ipen para corrigir as irregularidades pendentes antes de efetuar a inabilitação da empresa.
8. Posteriormente, a Contato Eletromecânica Ltda. recorreu administrativamente contra a decisão de inabilitação, apresentando documentos que visavam demonstrar que os subitens 4.9.5 e 4.9.6 haviam sido atendidos. O recurso incluiu, entre outros documentos, uma declaração de pessoal técnico e o contrato de trabalho do engenheiro responsável.
9. A análise do recurso indicou que a exigência do subitem 4.9.6, relativa à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), poderia ser considerada desnecessária, já que a própria legislação já obriga o registro da ART. Assim, a exigência não deveria ser motivo para inabilitação, pois seria irrelevante para garantir o cumprimento das obrigações contratuais.

10. Em relação ao subitem 8.39.1 do termo de referência, que exigia comprovação de experiência na prestação de serviços específicos (instalação de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas), houve divergência quanto à interpretação do cumprimento deste critério. Embora o pregoeiro tenha declarado que a exigência foi atendida, o parecer técnico apontou que o atestado fornecido pela licitante não possuía o acervo necessário junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.
11. Assim, a instrução de mérito da AudContratações conclui que a exigência de apresentação da Certidão de Acervo Operacional (CAO), conforme estipulado pela consultoria técnica, não estava prevista de forma explícita no edital, o que fere o princípio da vinculação ao edital e a premissa de julgamento objetivo. Então, há fundamento para considerar indevida a inabilitação da empresa com base no subitem 8.39.1 do termo de referência, reforçando a necessidade de adequações no processo licitatório para garantir a conformidade legal.
12. Com base no cenário descrito, acolho, com ajustes de redação, as propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica no sentido de julgar parcialmente procedente a presente representação e de cientificar a CNEN/Ipen das seguintes impropriedades observadas no Pregão 39/2023:
  - a) inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base nos subitens 4.9.5 e 9.4.6 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), considerando que a licitante apresentou a documentação exigida no âmbito de recurso contra a decisão; e
  - b) inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base no subitem 8.39.1 do termo de referência, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não previa a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém-regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023.
13. Considero que o certame ora em análise, assim como o contrato dele decorrente, não deva ser anulado, pois a diferença entre a proposta da empresa representante (R\$ 1.046.000,00) e da empresa contratada, Orion Telecomunicações Engenharia S.A., (R\$ 1.047.000,00), é de apenas mil reais, devendo ser aplicado o disposto no art. 147 da Lei 14.133/2021, **in verbis**:

*“Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:*

  - I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;*
  - II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;*
  - III - motivação social e ambiental do contrato;*
  - IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;*
  - V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;*
  - VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;*
  - VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos*

*indícios de irregularidades apontados;*  
 VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;  
 IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;  
 X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;  
 XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.”

14. Sem maiores digressões, apenas o custo para realização de novo certame já justificaria a continuidade do contrato decorrente do Pregão Eletrônico (PE) 39/2023, de forma que a declaração de nulidade do referido ajuste seria contrária ao interesse público.

## II

15. Passo a tratar de um relevante aspecto que observei no certame ora em análise que não foi abordado pelo representante e pela unidade técnica. Trata-se da inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do edital de licitação, assunto que deve ser revisitado por esta Corte de Contas.

16. Não desconheço a existência de precedentes que entenderam pela obrigatoriedade de inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório. Nesse sentido, cito o Acórdão 1.463/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que deu ciência ao jurisdicionado da seguinte impropriedade:

*“9.5.1. falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em afronta aos princípios da publicidade e da transparência, ao Anexo V, item 2.2, alínea “a”, da IN Seges/MPDG nº 5/2017 e aos Acórdãos 488/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, e 1.414/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira;”*

17. Não verifico na Lei 14.133/2021 nenhum dispositivo que estabeleça que o estudo técnico preliminar deve ser um anexo do edital de licitação. Ao contrário, a regulamentação federal procedida pela Instrução Normativa Seges 58/2022 prevê, em seu art. 13, a possibilidade de classificar o documento como sigiloso, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Existe uma disposição na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelecendo a divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente após a homologação do certame, in verbis:

*“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

*[...]*

*§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.”*

18. A divulgação do ETP como um anexo do edital, embora não seja expressamente vedada, faz surgir algumas preocupações tais como:

- a) o elevado risco de informações conflitantes entre o ETP e o projeto básico ou termo de referência, já que estes artefatos de planejamento podem alterar as soluções/especificações que foram preliminarmente delineadas no ETP ou, ainda, complementar/detalhar tais soluções e alternativas;
- b) a inadequação de que critérios de julgamento e habilitação acabem constando apenas do ETP, quando deveriam constar do edital e/ou do termo de referência, como observado nestes autos, induzindo os licitantes à apresentação de propostas com documentação incompleta;
- c) a necessidade de revisar e compatibilizar o ETP após a elaboração do termo de referência e/ou projeto básico no caso de estes artefatos de planejamento modificarem alguma disposição do estudo técnico preliminar, gerando um retrabalho desnecessário;
- d) o aumento potencial de pedidos de impugnação ou esclarecimento de dúvidas baseados em informações que estão contidas no ETP; e
- e) a grande quantidade de informações existentes no ETP que não são de interesse dos potenciais concorrentes, aumentando desnecessariamente o volume de documentos e dados a serem analisados pelos licitantes, aumentando, por conseguinte, os custos de transação com o setor público.

**19.** O último aspecto relacionado acima merece ser mais bem explicitado com base nos treze tópicos que constam do art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021 (grifos acrescidos):

*“§ 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;*
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*”

20. Em princípio, a caracterização da necessidade da contratação (inciso I do § 1º do art. 18) não é uma informação que interesse ao particular, tampouco a informação da previsão do objeto licitado no plano de contratações anual (inciso II). O mesmo raciocínio pode ser aplicado quanto aos incisos XI (contratações correlatas e/ou interdependentes), X (providências internas da administração) e IX (demonstrativo de resultados pretendidos).

21. No caso do inciso V (análise das alternativas possíveis), é patente o risco de conflitos entre o ETP e o Termo de Referência (TR), pois este apresentará apenas uma solução, ao passo que o primeiro analisará várias soluções e alternativas para o atendimento ao interesse público, que estarão em evidente contradição com o objeto delineado no TR.

22. Mesmo os incisos IV, VI e VII, que em tese já se referem à alternativa escolhida no ETP, podem apresentar divergências em relação ao que constará no TR em função de mudanças supervenientes e de ulterior detalhamento das soluções e refinamento do orçamento estimativo.

23. O orçamento estimativo do ETP é preliminar e serve para definir a melhor alternativa em termos de custo-benefício, ao passo que o orçamento estimativo da contratação, a que se refere o art. 23 da Lei 14.133/2021, detalha o valor estimado da solução escolhida no ETP.

24. Dito de outra forma, a estimativa de valor da contratação realizada nos ETP visa levantar o eventual gasto com a solução escolhida de modo a avaliar a viabilidade econômica da opção. Essa estimativa não se confunde com os procedimentos e parâmetros de uma pesquisa de preço para fins de verificação da conformidade/aceitabilidade da proposta. Com o intuito de demonstrar as diferenças na estimativa do valor da contratação realizada nas etapas do ETP e do TR, cito o enunciado 3 do Instituto Nacional da Contratação Pública:

*“A estimativa do valor da contratação constante do Estudo Técnico Preliminar, que está relacionada à escolha da solução do que a definição de um preço de referência, não precisa seguir estritamente todas as regras definidas pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, permitindo a opção por aferições mais simples, quando cabível.”*

25. Também cabe apresentar o enunciado 17, aprovado no 1º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (grifo acrescido):

*“A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá*



*como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares.”*

26. Faço todas essas observações, pois exsurge a preocupação de que dois anexos distintos do instrumento convocatório (ETP e TR) possam conter informações discordantes sobre o orçamento estimado, um dos principais parâmetros a serem observados pelos licitantes na formulação de suas propostas.
27. Com base nessas considerações, creio que o TCU deva cientificar o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) de que a Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório, pois podem ser necessárias adaptações no Sistema de Compras do Governo Federal e nas minutas padronizadas de termos de referência produzidas pela Advocacia-Geral da União, que fazem remissão diversas vezes aos elementos constantes do ETP.
28. Segundo a minha assessoria apurou, a publicação do ETP no PNCP só é possível de ser operacionalizada no momento em que o instrumento convocatório é divulgado no referido portal, o que acaba indo contra o dispositivo que prevê a publicação dos documentos produzidos na etapa preparatória somente após a homologação do certame (art. 54, § 3º).
29. Portanto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui-se como o instrumento primordial utilizado pela Administração Pública para orientar de maneira fundamentada a aquisição de bens, a contratação de serviços e a execução de obras. É por meio deste documento que se logra aferir a viabilidade ou inviabilidade da contratação ou aquisição almejada.
30. Nos termos da Instrução Normativa 40/2020, o ETP configura o documento inicial do planejamento de uma contratação, no qual se identifica determinada necessidade e se descrevem as análises realizadas em relação aos requisitos exigidos, às alternativas consideradas, às escolhas efetuadas e aos resultados pretendidos, bem como outras características pertinentes. Este estudo serve de alicerce para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, desde que se conclua pela viabilidade da contratação.
31. Em síntese, o ETP insere-se na fase interna do procedimento licitatório, momento em que a Administração delineia, de forma minuciosa, a contratação a ser celebrada, tomando por base a formalização da demanda advinda do setor requisitante. É no âmbito deste estudo que a Administração revela o interesse público subjacente à contratação vindoura.
32. Outrossim, o ETP oferece os fundamentos que embasam a confecção do Termo de Referência do edital, justificando as escolhas efetuadas, as exigências técnicas e os detalhes concernentes aos itens licitados.



33. Em suma, julgo que a publicação do ETP em conjunto com o instrumento convocatório não seja obrigatória, mas, caso a equipe de planejamento de contratação do órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não vejo nenhum óbice quanto à sua publicação, desde que os riscos de informações conflitantes com o TR sejam mitigados previamente.
34. Nesse sentido, não subsiste nenhuma ilegalidade na publicação do ETP, a não ser que tal documento possua informações protegidas pelo sigilo ou sensíveis, que não devam ser disponibilizadas ao mercado. Sendo assim, a decisão pela publicação ou não do ETP deve ficar à cargo do órgão licitante, de acordo com as características do objeto a ser licitado e respeitando as particularidades de cada caso concreto.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2273/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.316/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Fernando Almeida Struecker (82163/OAB-PR), Luís Alberto Hungaro (75062/OAB-PR) e Beatriz Albino Dias (103269/OAB-PR), representando Contato Eletromecânica Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 39/2023, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear/Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com valor estimado de R\$ 1.303.813,94,

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, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/Ipen), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU



315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 39/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base nos subitens 4.9.5 e 4.9.6 do ETP, considerando que a licitante apresentou a documentação exigida no âmbito de recurso contra a decisão;

9.2.2. inabilitação indevida da empresa Contato Eletromecânica Ltda. com base no subitem 8.39.1 do termo de referência, considerando que a decisão do pregoeiro é incongruente por contradizer parecer técnico de consultoria; e que o edital do certame em referência não previa a apresentação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), cuja emissão foi recém-regulamentada na Resolução-Confea 1.137/2023;

9.3. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) de que a Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório;

9.4. dar ciência desta deliberação à representante;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2273-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.993/2023-0

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

Interessados: Aarão Prado Bayma (666.919.152-91); Antonio Siqueira e Silva Neto (918.423.102-59); Madson Willander Melo de Sá (964.112.522-20).

Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Ripper (OAB-SP 174.987), representando Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DA APEX-BRASIL QUANTO À NOMEAÇÃO DE SEU PRESIDENTE E À CONTRATAÇÃO DE ASSESSORES. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental (peça 123), cuja proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 124-125):

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), serviço social autônomo (Lei 10.668/2003 e Decreto 4.584/2003), relacionadas, de acordo com o representante, à inobservância do estatuto social da entidade quando da posse e exercício do atual presidente, Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves; na alteração do referido estatuto para beneficiar o mencionado dirigente; e na contratação de pessoal, como assessores, sem expertise técnica, contrariando o contrato de gestão da Apex-Brasil.

### HISTÓRICO

2. No dia 22 de março de 2023, ocorreu a alteração do Estatuto Social da Apex-Brasil, vigente até então na forma da resolução CDA 10/2019, em reunião de seu Conselho Deliberativo (Resolução CDA 07/2023) para revogar a fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos obrigatórios para a ocupação de cargos na Diretoria Executiva da Apex-Brasil, deixando-o como preferencial.
3. Tal mudança gerou questionamentos de parlamentares se, antes das alterações, o atual presidente Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves possuía tal requisito. Diante disso, uma ação popular (Processo 1032892-56.2023.4.01.340) foi movida na Justiça Federal solicitando o afastamento do atual presidente, justificando que não houve comprovação do requisito do idioma inglês no momento da sua posse.
4. O Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hattem, na peça inicial (peça 1), representou a este Tribunal contra os atos de gestão praticados pela Apex-Brasil, notadamente: 1) a nomeação do presidente da Apex-Brasil; 2) nomeação de três assessores; e 3) alteração estatutária pelo Conselho Deliberativo, requerendo o conhecimento e processamento da representação com a finalidade de:
  - (i) ser concedida medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender, até que essa Corte de Contas da União decida o mérito da questão suscitada, a alteração do Estatuto Social da entidade que retirou a fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para a ocupação de cargos na Diretoria Executiva da Apex-Brasil;
  - (ii) ser concedida medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender, até que essa Corte de Contas da União decida o mérito da questão suscitada, a posse do Sr. Jorge Viana como presidente da Apex-Brasil;
  - (iii) ser encaminhada a oitiva dos gestores e administradores da Apex-Brasil que praticaram os atos questionados;
  - (iv) no mérito, obter a anulação dos atos que ensejaram a alteração do Estatuto, bem como o afastamento definitivo do Sr. Jorge Viana e dos assessores Antonio Siqueira e Silva Neto e Madson Willander Melo de Sá dos quadros da entidade.

5. Na instrução à peça 11, a unidade técnica, após análise da inicial, propôs conhecer da Representação, indeferir o pedido de cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hattem, tendo em vista a ausência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida, e realizar diligência para que fossem apresentados no prazo de oito dias as seguintes informações e documentos:
  - c.1) a indicação da classe (I a V) do cargo de assessor dos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá;
  - c.2) o atendimento aos requisitos para o cargo de assessor II a V, no momento da posse, dos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, de acordo com o PCCS da ApexBrasil;
  - c.3) Ata da reunião que gerou a aprovação da Resolução CDA 07/2023, contendo o quórum de participação e aprovação da resolução, a fim de verificar o cumprimento dos requisitos constantes do art. 16 do Estatuto Social;
  - c.4) a motivação das alterações consignadas na Resolução CDA 07/2023; e
  - c.5) o atendimento, pelo Sr. Jorge Ney Viana Macedo, no ato da posse, aos requisitos previstos no art. 23, §4, IV do estatuto instituído pela resolução CDA 10/2019.
6. O Ministro Relator, em 14/9/2023, por meio de despacho (peça 14), conheceu da representação e, considerando adequado o exame realizado pela unidade instrutiva, indeferiu a medida cautelar pleiteada e ajustou o encaminhamento proposto, determinando a oitiva da Apex-Brasil e diligência junto àquela entidade para o fornecimento dos documentos listados pela unidade técnica, além de outras informações que julgasse necessário, ambas para serem atendidas no prazo de quinze dias:
  - 9.1. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, a oitiva da Apex-Brasil, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os fatos alegados nesta representação;
  - 9.2. com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, a realização de diligência junto à Apex-Brasil, para que, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da comunicação, forneça os seguintes documentos ou documentos que comprovem:
    - 9.2.1. a indicação da classe (I a V) do cargo de assessor dos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá;
    - 9.2.2. o atendimento aos requisitos para o cargo de assessor II a V, no momento da posse, dos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, de acordo com o PCCS da ApexBrasil;
    - 9.2.3. ata da reunião que gerou a aprovação da Resolução CDA n. 07/2023, contendo o quórum de participação e aprovação da resolução, a fim de verificar o cumprimento dos requisitos constantes do art. 16 do Estatuto Social;
    - 9.2.4. a motivação das alterações consignadas na Resolução CDA n. 07/2023;
    - 9.2.5. o atendimento, pelo Sr. Jorge Ney Viana Macedo, no ato da posse, aos requisitos previstos no art. 23, §4º, inciso IV, do estatuto instituído pela Resolução CDA n. 10/2019; e
    - 9.2.6. demais informações que julgar necessárias.
7. Em resposta à oitiva e à diligência promovidas por esta Unidade de Auditoria Especializada, respectivamente, por meio dos Ofícios 45607/2023-TCU/Seproc (peça 16) e 46326/2023-TCU/Seproc (peça 15), datados de 19/9/2023, a Apex-Brasil apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 24 a 63, sendo a primeira (peça 24) referente a documento da Gerência Jurídica da Apex-Brasil (duplicado à peça 39) em resposta aos ofícios encaminhados, e, as demais, referentes a documentos comprobatórios anexos a esse documento.
8. Foram apresentados esclarecimentos quanto às três alegações constantes da representação: a) a inobservância do estatuto social da entidade quando da posse e exercício do atual presidente, Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves; b) a alteração do referido estatuto para beneficiar o mencionado



- dirigente; e c) a contratação de pessoal, como assessores, sem expertise técnica, contrariando o contrato de gestão da Apex-Brasil. Entretanto, a instrução da peça 69 se propôs a analisar apenas o item “c”.
9. Os documentos apresentados informam que os três assessores cumpririam os requisitos necessários a ocupar o cargo de Assessor II no âmbito da Apex-Brasil. Entretanto, não se demonstraram suficientes para comprovação desses requisitos.
10. Razão pela qual a unidade técnica propôs a realização de medidas saneadoras para obtenção de maiores informações e esclarecimentos quanto ao cumprimento dos requisitos necessários a ocupação dos cargos de assessoria no âmbito da Apex-Brasil pelos Srs. Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, especificamente quanto à comprovação de três anos de experiência profissional nas áreas de atuação da Apex-Brasil e, para o Sr. Madson Willander Melo de Sá, quanto à documentação comprobatória da conclusão do curso de pós-graduação, constante de seu currículo:
- a) com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, a oitiva da Apex-Brasil, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os fatos relacionados ao cumprimento dos requisitos necessários a ocupação dos cargos pelos assessores;
  - b) com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, a oitiva dos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá para que, no prazo de quinze dias, manifestem-se sobre os fatos relacionados ao cumprimento dos requisitos necessários a ocupação dos cargos de assessoria;
  - c) com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, a realização de diligência junto à Apex-Brasil, para que, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da comunicação, forneça os seguintes documentos ou informações:
    - c.1) manifestação da Unidade de Recursos Humanos da Apex quanto a análise dos currículos dos candidatos e ao cumprimento dos requisitos, especificamente, quanto a existência de pós-graduação completa ou de três anos de experiências nas áreas de atuação da Apex-Brasil;
    - c.2) diploma ou outro documento que evidencie o cumprimento do requisito de pósgraduação pelo Sr. Madson Willander Melo de Sá;
    - c.3) documentos que evidenciem o cumprimento do requisito de três anos de experiência nas áreas de atuação da Apex-Brasil pelos Srs. Antonio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e, na ausência da documentação do item c.2, pelo Sr. Madson Willander Melo de Sá;
    - c.4) outras informações consideradas relevantes para a elucidação dos fatos aqui analisados;
11. A Apex-Brasil apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 86 a 103, em resposta à oitiva e à diligência promovidas por esta Unidade de Auditoria Especializada, respectivamente, por meio dos Ofícios 15054/2024-TCU/Seproc (peça 74) e 15059/2024-TCU/Seproc (peça 75), datados de 5/4/2024.
12. Os Srs. Madson Willander Melo de Sá, Aarão Prado Bayma e Antônio Siqueira e Silva Neto apresentaram, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 119 a 121, em resposta às oitivas promovidas por esta Unidade de Auditoria Especializada, respectivamente, por meio dos Ofícios 30582/2024-TCU/Seproc (peça 113), 30581/2024-TCU/Seproc (peça 114) e 30580/2024-TCU/Seproc (peça 115), datados de 8/7/2024.
13. Antes de passar ao exame técnico, cumpre destacar que foi autuado nesta Corte de Contas Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, nos termos de requerimento apresentado pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hatten e aprovado por aquele colegiado, como fito de que seja realizada fiscalização com o escopo de verificar a regularidade de atos de gestão da Apex-Brasil desde 1º/1/2023 (TC 040.058/2023-9).
14. O TCU, por meio do Acórdão 820/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferiu decisão no sentido de:





- 9.1. **conhecer da presente solicitação**, por estarem preenchidos 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. informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que:
    - 9.2.1. **a análise de todos os elementos constantes nesta solicitação será realizada nos autos do TC 015.993/2023-0 e que o atendimento integral desta presente solicitação ocorrerá após apreciação definitiva pelo Tribunal do processo TC 015.993/2023-0;**
    - 9.2.2. ser-lhe-á dado conhecimento do teor da deliberação que vier a ser adotada no TC 015.993/2023-0;
  - 9.3. **sobrestar**, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, **a apreciação do presente processo até o julgamento de mérito do TC 015.993/2023-0;**
  - 9.4. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 015.993/2023-0, uma vez reconhecida a conexão integral do respectivo objeto com o da presente solicitação;
  - 9.5. juntar desta deliberação ao processo TC 015.993/2023-0, conforme o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;
15. Por essa razão, o objetivo dessa instrução é analisar o conteúdo integral da presente Representação para, no mérito, concluir definitivamente.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. Inicialmente, deve-se registrar que a representação (peça 1), preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235, caput, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva e conter nome legível e qualificação do representante bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.
17. Cabe ainda ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisdição sobre a Apex-Brasil, conforme demonstrado na Lei 8.443/1992 e na jurisprudência firmada pelo tribunal:
 

Lei 8.443/1992

Art. 5º A Jurisdição do Tribunal de Contas da União abrange:

(...)

Inciso V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

Acórdão 2.079/2015-TCU-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições para-fiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público.
18. Além disso, o Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hattem possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU.
19. Ainda, conforme dispõe o art. 103, §1º, *in fine*, da Resolução TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade. Em tese, caso os fatos narrados na representação sejam verdadeiros e restem comprovados, a realização de atos de gestão inquinados poderia caracterizar ofensa aos princípios da administração pública.
20. Quanto à posse e exercício do Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves como Presidente da Apex-Brasil, verifica-se que compete ao TCU a análise da regularidade dos atos de posse e exercício do presidente da Apex-Brasil, tendo em vista os indícios apresentados quanto à possível violação ao art. 23, §4º, IV, do estatuto à época vigente, instituído pela resolução CDA 10/2019.
21. Essa competência é reforçada pelo art. 17 da Lei 10.668/2003, segundo o qual o TCU deve fiscalizar a execução do contrato de gestão e propor medidas corretivas quando verificadas falhas ou irregularidades, cabendo, neste caso, inclusive, a recomendação do afastamento do dirigente da

entidade.

22. No tocante à alteração do Estatuto Social da Apex-Brasil em reunião do Conselho Deliberativo no dia 22/3/2023, foi alegado que houve alteração do estatuto social da entidade (peça 7) com objetivo de suprimir requisitos constantes do documento, de forma a validar a posse do Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves como Presidente da Apex-Brasil.
23. Se faz essencial avaliar a competência do TCU em relação a Apex-Brasil, um Serviço Social Autônomo, e em relação aos atos administrativos, sejam eles normativos ou ordinários.
24. É pacífico nesta corte que os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do Tribunal, conforme o Acórdão 2.079/2015-TCU-Plenário, supramencionado.
25. Há debates quanto a incidência das normas de direito público sobre essas entidades e quanto aos limites da atuação do TCU. Entretanto, a jurisprudência dessa corte reitera a incidência das normas e princípios aplicáveis a administração pública direta e indireta sobre os Serviços Sociais Autônomos, o que também evidencia a possibilidade de atuação do TCU, conforme se observa nos Acórdãos 728/2007-TCU-2ª Câmara e 837/2012-TCU-1ª Câmara:

Acórdão 728/2007-TCU-Segunda Câmara | Relator: GUILHERME PALMEIRA

Os serviços sociais autônomos, por gerirem recursos de natureza pública, sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, notadamente quanto à licitação, à seleção de pessoal, à remuneração de dirigentes e à prestação de contas ao TCU.

Acórdão 873/2012-TCU-Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO

Os serviços sociais autônomos devem obedecer aos princípios da Administração Pública, principalmente pelo fato de arrecadarem e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos

26. Ante o exposto, é reiterado nessa corte a competência do Tribunal quanto a dois pontos fundamentais em relação a questionada alteração do Estatuto Social da ApexBrasil: a) o TCU possui mandato para fiscalizar os Serviços Sociais Autônomos; e b) os Serviços Sociais Autônomos, por suas características, devem respeitar, entre outros, as leis aplicáveis, as disposições do Contrato de Gestão e os Princípios Constitucionais na sua atuação.
27. Por fim, sobre a contratação dos assessores Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, houve também a alegação de contratação indevida de assessores da presidência (Antônio Siqueira e Silva Neto e Aarão Prado Bayma) e da diretoria de negócios (Madson Willander Melo de Sá) com vínculo pessoal com o presidente e que não possuem requisitos técnicos mínimos para a ocupação dos cargos, previstos no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) da Apex-Brasil.
28. Cabe destacar que o TCU, de acordo com suas competências constitucionais (art. 71, III), não aprecia, para fins de registro, atos de pessoal referentes a cargos de livre nomeação e exoneração. Embora o Tribunal já tenha julgado ações referentes a atos de pessoal no âmbito do Sistema S, que equipara-se com os serviços sociais autônomos, essas se referiam às contratações de servidores efetivos de seu quadro, de acordo com os Acórdãos 1.302/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 4.306/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, 500/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho e 1.724/2010-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
29. Logo, por não se tratar de atos de nomeação de pessoal efetivo, os atos de nomeação questionados inserem-se como atos discricionários do gestor, o que poderia fugir da competência do TCU. No entanto, há a alegação de que tais cargos comissionados possuem pré-requisitos para suas nomeações, em consonância com o Contrato de Gestão da Apex-Brasil. A competência do TCU para verificar o contrato de gestão da ApexBrasil está prevista em sua lei instituidora:

Lei 10.668/2003

Art. 17 O Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou



irregularidades que identificar, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigente ou da rescisão do contrato, ao Poder Executivo.

30. Logo, conclui-se que é da competência do TCU verificar se a contratação de pessoal nos cargos em comissão com pré-requisitos para nomeação está de acordo com as previsões legais e com seus desdobramentos normativos específicos.
31. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do RITCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RITCU.

## EXAME TÉCNICO

32. Para organização e clareza do presente exame técnico, resgata-se o escopo da Representação (peça 1, p. 2):

A presente Representação abarca todos os atos de gestão da Apex-Brasil praticados desde 1ª de janeiro de 2023 relacionados a posse de dirigentes e a contratação de pessoal em inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia, incluídos, no mínimo, os seguintes atos:

- i) Posse e exercício do presidente Jorge Viana até o dia 22/03/2023, em desacordo com inciso IV, §4º, do art. 23 do Estatuto Social da entidade, à época vigente;
- ii) Alteração casuística do Estatuto Social da entidade em reunião do Conselho Deliberativo do dia 22/03/2023 para retirar a fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para a ocupação de cargos na Diretoria Executiva da Apex-Brasil, em benefício do atual presidente da entidade; e
- iii) Contratação de assessores com vínculo pessoal com os dirigentes que não possuem requisitos técnicos mínimos para a ocupação dos cargos, tais quais os assessores da presidência Antonio Siqueira e Silva Neto e Aarão Prado Bayma e o assessor da diretoria de negócios Madson Willander Melo de Sá.

### Posse e exercício do Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves como Presidente da Apex-Brasil

33. O Estatuto Social da Apex-Brasil ao tempo da posse do Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves como Presidente da Apex-Brasil, aprovado por meio da Resolução CDA 10/2019, estipulava como requisitos mínimos essenciais para ocupar os cargos da Diretoria Executiva da Apex-Brasil (Direx), entre outros, fluência ou nível avançado no idioma inglês, conforme art. 23, §4º, IV (peça 7, p. 11):

IV. Fluência ou nível avançado no idioma inglês, comprovados por meio de Certificado de Proficiência ou Certificado de Conclusão de Curso de Inglês – Nível Avançado ou de experiência internacional (residência, trabalho ou estudo) por período mínimo de 1 (um) ano ou de experiência profissional no Brasil, de no mínimo 2 (dois) anos, que tenha exigido o conhecimento e a utilização do idioma no desempenho das atribuições.

34. A Apex-Brasil, em resposta às diligências realizadas, trouxe elementos que evidenciam que a posse do Sr. Jorge Viana atendeu a uma das três exigências constantes do Estatuto Social da Apex-Brasil, que foi a experiência profissional no Brasil, como membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado da República por oito anos, inclusive como Presidente da referida Comissão por dois anos, tendo acompanhado ao menos 31 missões internacionais (peça 24, p. 3):

No caso, à luz do que previa o Estatuto vigente à época da posse do Presidente Jorge Viana, a comprovação do cumprimento do requisito estatutário foi cabalmente realizado por meio de experiência profissional no Brasil, o que restou reconhecido não só pelo corpo técnico da instituição, como também na decisão de Suspensão de Liminar proferida pelo Exmo. Desembargador Federal Marcos Augusto de Sousa, nos autos do processo 1020487- 03.2023.4.01.0000.

A certidão exarada pelo Senado da República (documento em anexo, em atendimento à diligência determinada no item 9.2.5 do despacho do Exmo. Min. relator), comprova que o Presidente Jorge Viana, foi membro da Comissão de Relações Exteriores daquela Casa Legislativa por 8 anos, inclusive exercido sua presidência por 2 anos, tendo acompanhado diversas missões internacionais, tais como:

35. Ademais, destacou ainda que o Sr. Jorge Viana exerceu a presidência do Conselho de Administração da Helibrás, empresa fabricante de helicópteros, subsidiária da *Airbus Helicopter*, multinacional do ramo da indústria da aviação (peça 24, p. 5):

Não obstante, destaca-se ainda, que o Presidente Jorge Viana, foi presidente do Conselho de Administração da Helibrás, empresa fabricante de helicópteros, subsidiária da Airbus Helicopter, multinacional do ramo da indústria de aviação.

Portanto, repise-se, ao tempo da nomeação e posse do Presidente da ApexBrasil, os requisitos do estatuto então em vigor foram comprovados e aceitos por quem de direito, o Sr. Presidente da República Federativa do Brasil e pelo Presidente do Conselho Deliberativo da ApexBrasil, não havendo que se falar em qualquer lacuna neste sentido.

36. Sobre esse tema a Procuradoria Regional da República da 1ª Região do Ministério Público Federal (MPF), manifestou-se favoravelmente à posse do Sr. Jorge Viana como Presidente da Apex-Brasil, nos autos do Processo SLS 1020487-03.2023.4.01.0000, uma vez comprovado o atendimento às exigências do Estatuto Social da Apex-Brasil (peça 67, p. 5-7):

Para comprovar o cumprimento destes requisitos, a União fez juntar documentos que, em exame perfunctório próprio à espécie, afiguram-se hábeis para confortar a tese ventilada na peça de ingresso, vez que “o nomeado ocupou a função de membro (titular e suplente) da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no período de 22/02/2011 a 21/12/2018, além de ter participado de várias missões no exterior e de ter integrado diversas comissões e grupos com atuação no plano internacional.” Mas, não é só.

Do cotejo entre o artigo 6º do Decreto 4.584/2003 e o art. 23 do Estatuto da APEX-Brasil, infere-se logicamente que a fluência no idioma inglês, requisito indispensável ao exercício do cargo, pode se dar tanto por meio de certificado de proficiência ou de conclusão de curso da citada língua, quanto pela comprovação de experiência profissional de no mínimo 02 (dois) anos, que tenha exigido o conhecimento e a utilização do idioma no desempenho das atribuições.

O ente federativo logrou êxito no seu propósito, ao juntar documentos que comprovam que o Presidente da APEX-Brasil atuou por mais de sete anos como membro da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - certidão de fls. 108/114 -, com informações acerca da realização, pelo citado agente público, de participação em vários compromissos oficiais no exterior<sup>1</sup>.

Além disso, segundo documento juntado pela União, “somente no período de janeiro a maio do presente ano (conforme relatório anexo) o Presidente da APEX-Brasil realizou direta e indiretamente mais de 160 eventos internacionais e mais de 100 agendas (reuniões, missões, seminários) na articulação com parceiros representando a APEX-Brasil. Da mesma forma, conforme o mesmo relatório deste ano, o Presidente da APEX-Brasil participou ou apoiou missões presidenciais e bilaterais da Presidência da República, envolvendo 8 países/blocos de 3 continentes (Argentina, Uruguai, EUA, China, União Europeia, Alemanha, Portugal, Espanha)”. (grifos nossos)

37. A Apex-Brasil trouxe a conclusão do Desembargador Marcos Augusto de Sousa, no exercício da Presidência do TRF da 1ª Região, que deferiu pedido de Suspensão de Liminar e em suas razões de decidir, anuiu aos argumentos trazidos pela Advocacia Geral da União (peça 24, p. 6-7):

Nesse contexto, considerando (i) que a aferição do conhecimento do idioma inglês não se dá com exclusividade por meio de certificado de proficiência ou de conclusão de curso da citada língua; (ii) que o Presidente da APEX-Brasil atuou por mais de sete anos como membro da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tendo participado, nessa condição, de diversas missões no exterior; (iii) que, estando no exercício da função na APEX-Brasil desde 03 de janeiro de 2023, não se apontou concretamente nenhum ato que tenha sido prejudicado pela suposta deficiência no domínio do idioma inglês; e (iv) que a competência para a indicação para o cargo é exclusiva do Presidente da República;

38. Por fim, a Apex-Brasil concluiu que a indicação do Sr. Jorge Viana para o cargo de Presidente da Apex-Brasil é ato jurídico perfeito (peça 24, p. 7):

Em apertada síntese, a indicação do Presidente Jorge Viana pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, é ato jurídico perfeito, em plena observância aos ditames da Lei nº 10.668/2003 e do Decreto nº 4.584/2003 e, por consequência, a posse dada pelo então Presidente do Conselho Deliberativo, Chanceler Mauro Vieira, ato vinculado que perfez a completude do ato jurídico-administrativo que atende aos mandamentos legais e estatutários, sem qualquer mácula à legalidade da nomeação e posse.

39. Diante do exposto, considerando as diversas evidências trazidas pela Apex-Brasil, bem como considerando as análises do MPF e a decisão do Desembargador Marcos Augusto de Sousa, não há

que se falar em irregularidade na posse e exercício do Sr. Jorge Viana como Presidente da Apex-Brasil, **razão pela qual se deve propor pela improcedência da representação em análise quanto a este item.**

Alteração do Estatuto Social da Apex-Brasil pelo Conselho Deliberativo no dia 22/3/2023

40. O Representante alegou que houve (peça 1, p. 2):

Alteração casuística do Estatuto Social da entidade em reunião do Conselho Deliberativo do dia 22/3/2023 para retirar fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para ocupação de cargos na Diretoria Executiva da Apex-Brasil, em benefício do atual presidente da entidade;

41. Segundo o Representante, essa alteração afrontaria aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia e teria por objetivo permitir a continuidade do indicado para a presidência da entidade (peça 1, p. 2).

42. A Lei 10.668/2003, que autorizou a instituição da Apex-Brasil, estabeleceu os órgãos de direção da entidade. Dentre eles, o Conselho Deliberativo da Apex-Brasil (CDA), composto por nove membros, cujas competências e atribuições foram estabelecidas em regulamento.

43. No referido regulamento, o Decreto 4.584/2003, constam as competências da Apex-Brasil e de sua estrutura de direção. Ressalta-se que o CDA, órgão superior de direção recebeu uma série de atribuições, entre as quais está aprovar o estatuto social da entidade:

Art. 4º O Conselho Deliberativo, órgão superior de direção da APEX-Brasil, é responsável pela definição das seguintes matérias, além daquelas constantes do estatuto social:

I - aprovar o estatuto social da entidade;

44. O art. 16 do Estatuto Social da Apex-Brasil estabelece a competência do CDA para deliberar sobre o Estatuto Social:

Art. 16 Compete ao CDA, sem prejuízos de outras atribuições previstas neste Estatuto:

(...)

VIII. Deliberar sobre o Estatuto Social e o Código de Ética e Conduta da Apex-Brasil, e proposta elaborada pela Diretoria Executiva referente aos Regulamentos de Licitações e Contratos, de Convênios, de Patrocínios, e suas alterações;

45. Entre os requisitos identificados no Estatuto Social da Apex-Brasil (peça 7, p. 9) para deliberações do CDA, se encontram o quórum de abertura da reunião, de no mínimo seis conselheiros, e quórum de aprovação, de maioria simples, salvo exigência em contrário (§1º do art. 16):

§1º As reuniões do CDA serão realizadas com a presença de, no mínimo 6 (seis) Conselheiros e as deliberações serão tomadas por maioria simples dos Conselheiros presentes, salvo quando este Estatuto exigir maioria qualificada.

(...)

§3º As aprovações e alterações do Estatuto Social e do Código de Ética e Conduta, a interpretação e deliberação sobre casos omissos do Estatuto Social e a indicação dos Diretores da Apex-Brasil devem se dar por decisão da maioria dos membros do CDA.

46. Em análise preliminar, demonstra-se respaldada pela lei a atribuição do CDA na aprovação da Resolução CDA 07/2023 da Apex-Brasil (peça 9), que alterou o texto vigente a época da nomeação do presidente. Notadamente, além de inserir o termo “preferencialmente” em relação ao requisito de fluência ou nível avançado no idioma inglês, o realocou para o parágrafo 6º, revogando o inciso IV, do § 4º, do art. 23:

§ 6º - Preferencialmente, os membros indicados para os cargos de Presidência e Diretoria de Gestão Corporativa deverão ter fluência ou nível avançado no idioma inglês, comprovados por meio de Certificado de Proficiência ou Certificado de Conclusão de Curso de Inglês – Nível Avançado ou de experiência internacional (residência, trabalho ou estudo) por período mínimo de 1 (um) ano ou de experiência profissional no Brasil, de no mínimo 2 (dois) anos, que tenha exigido o conhecimento e a



utilização do idioma no desempenho das atribuições. Para o membro indicado para a Diretoria de Negócios esse requisito é obrigatório. (grifos nossos)

47. A princípio, não se vislumbra irregularidade no ato em si, porém, para melhor avaliar a motivação e finalidade da alteração proposta, diligenciou-se a Apex-Brasil para que apresentasse documentos que comprovassem o cumprimento dos requisitos para aprovação da deliberação e a motivação do ato.
48. Segundo os gestores da Apex-Brasil, a Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2023 do CDA foi instaurada com quórum pleno, presente os representantes das nove entidades que compunham o Conselho naquela data, portanto, plenamente cumprido o quórum estabelecido no §1º do art. 16 do Estatuto Social (peça 24, p. 7).
49. A respeito da deliberação da alteração estatutária, houve aprovação de oito conselheiros e uma abstenção, de forma que restou comprovado o atendimento à maioria qualificada prevista no §3º do art. 16 do Estatuto Social e, portanto, plenamente lícita a alteração realizada pela ótica formal (peça 24, p. 7).
50. Sob a ótica de mérito, alegam os gestores, a própria Ata da referida reunião destaca que as alterações propostas foram objeto de um processo amplo e participativo para sugerir melhorias aos normativos da Agência. Neste contexto, o Grupo de Trabalho formado para revisão normativa recebeu diversas sugestões de áreas para 38 normativos, dos quais 24 foram priorizados (peça 24, p. 7-8):

Especificamente no que tange aos requisitos de investidura, as alterações realizadas não só no Art. 23 (requisitos de diretores), mas também no Art. 37, § 5º (requisitos de cargos de confiança), buscaram aprimorar a governança da agência. As novas regras trataram de uniformizar os critérios para provimento de todos os cargos de gestão.

Anteriormente não era necessário comprovar experiência de gestão na área de atuação do cargo, com exceção das áreas de integridade e jurídico. O novo estatuto ampliou essa exigência para todos os cargos de gestão da agência, que incluem Coordenação, Gerência e Diretoria. Além disso, foi incorporada a obrigatoriedade da pós-graduação para todos os cargos de gestão, além de experiência profissional condizente com a função.

Dentro desta revisão, uniformizou-se que o idioma inglês seria mandatório para todos os cargos de confiança da Diretoria de Negócios (Diretor(a) inclusive), pois é a área finalística que tem a efetiva função de realizar as negociações técnicas no exterior. Na mesma toada, uniformizou-se que o domínio do idioma seria competência desejável (preferencialmente), para os cargos vinculados à Presidência e à Diretoria de Gestão Corporativa (áreas não finalísticas).

Em suma, anteriormente, o Estatuto exigia fluência em inglês apenas para os três membros da Diretoria e para chefias somente das áreas Jurídica, de Conformidade/Integridade, de Auditoria Interna e de Ouvidoria. Com a mudança, a fluência em inglês tornou-se obrigatória para um maior número de cargos, para os quais o conhecimento desse idioma é efetivamente mais condizente com suas atribuições cotidianas, como a Diretoria de Negócios e todos os seus Gerentes e Coordenadores, responsáveis por implementar no exterior as atividades de promoção da Apex-Brasil, tornando mais exigentes os requisitos técnicos necessários para o preenchimento de parte significativa dos cargos disponíveis na estrutura da organização. (grifos nossos)

51. Conforme informado pelos gestores, as alterações no Estatuto Social da Apex-Brasil foram motivadas por extenso trabalho de revisão normativa, que uniformizou os critérios de provimento de todos os cargos de gestão, inclusive ampliando o número de cargos em que a fluência em inglês se tornou obrigatória.
52. Os gestores ressaltam que a Reunião Ordinária realizada em 22/3/2023 estava autorizada a deliberar sobre o assunto, e lhe competia soberanamente definir o perfil desejável para os cargos da Diretoria Executiva, daí a validade plena da Resolução CDA 7/2023, que aprovou as alterações ao art. 23, §4º, IV, do Estatuto Social da Apex-Brasil (peça 24, p. 8):



Cumpre, ainda, destacar que o preenchimento dos cargos da Diretoria Executiva (DIREX) são consideradas funções da 'Alta Administração', conceituadas assim como estratégicas (art. 6º do Decreto nº 4.584/2003, arts. 3º, III, 6º e 7º da Lei nº 10.668/2003 e art. 23, §3º do Estatuto), não se tratando, portanto, de atividades meramente burocráticas ou operacionais/técnicas.

Das matrizes de competência descritas no Art. 30 do Estatuto da Agência, extrai-se que o perfil exigido do Presidente da Apex-Brasil está relacionado eminentemente às ações de liderança, gestão estratégica e de representação institucional. O perfil técnico é reivindicado exclusivamente do Diretor de Negócios, com habilidades específicas à luz do contexto de negócios.

Neste sentido, repisando a inteligência do Art. 4º do Dec. 4.584/2003 de que o CDA é órgão superior de direção da Apex-Brasil, combinado com sua competência originária para dispor sobre o Estatuto da entidade (Art. 4º, I) e, ainda, com a disposição legal de que caberá ao estatuto definir os requisitos técnico-profissionais mínimos para os membros da Diretoria-Executiva (§ 2º do Art. 6º) tem-se como inequívoco que o Conselho Deliberativo da ApexBrasil detém a competência para definir, no âmbito de sua atuação, o perfil dos profissionais que melhor se adequem à realidade no interesse da execução das políticas públicas que executa em cooperação com o Poder Público, porquanto tal ente possui os mecanismos e a equipe técnica alinhadas com as medidas de exportação e atração de investimentos adotadas em outros níveis nacionais ou internacionais.

Em outros termos, a Reunião Ordinária realizada em 22.03.2023 estava autorizada a deliberar sobre o assunto, e lhe competia soberanamente definir o perfil desejável para os cargos da Diretoria Executiva, daí a validade plena da Resolução CDA nº 07/2023, de 22/03/2023, que aprovou as alterações ao artigo 23, §4º, IV do Estatuto Social da ApexBrasil. (grifos nossos)

53. Diante do exposto, foi evidenciado que não prospera a alegação do representante de que houve “alteração casuística” do Estatuto Social da Apex-Brasil para retirar fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para ocupação de cargos na Diretoria Executiva da entidade, em benefício do atual presidente. Mas, sim, que houve um processo de trabalho amplo no âmbito da Apex-Brasil para uniformização dos requisitos para ocupação de diversos cargos na entidade, inclusive com ampliação do número de cargos que requerem domínio do idioma inglês.
54. Conclui-se que a alteração realizada por intermédio da Resolução CDA 7/2023 respeitou integralmente os ritos formais previstos na legislação e no Estatuto Social da Apex-Brasil e que não teve por objetivo beneficiar o presidente da entidade, o que confrontaria os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.
55. Pelas razões expostas, **será proposto concluir pela improcedência da representação em análise relativamente a este item.**

Contratação dos Assessores Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá

56. O representante alegou que foram contratados assessores com vínculo pessoal com os dirigentes que não possuem requisitos técnicos mínimos para a ocupação dos cargos, tais como os assessores da presidência Antônio Siqueira e Silva Neto e Aarão Prado Bayma e o assessor da diretoria de negócios Madson Willander Melo de Sá.
57. De acordo com o atual Contrato de Gestão da Apex-Brasil (peça 10, p. 7), em sua cláusula décima-segunda, parágrafo quinto:
 

Os cargos de confiança poderão ser ocupados por empregados efetivos da ApexBrasil ou por profissionais de livre nomeação com experiência comprovada nas respectivas áreas, reputação ilibada e que preencham os requisitos exigidos no Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Agência, devendo no mínimo 60% (sessenta por cento) dos cargos de gestão serem preenchidos por empregados efetivos, observada essa mesma proporção nas Diretorias e na Presidência. (grifos nossos)
58. Ao avaliar o atual Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Agência (peça 5, p. 16), verifica-se que os pré-requisitos de assessores níveis II a V são:

I) pós-graduação (*lato sensu* e/ou *stricto sensu*) completa (nacional ou internacional); ou

II) formação superior completa, reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC) ou reconhecimento/revalidação de diploma estrangeiro no Brasil; e 3 (três) anos de experiência profissional nas áreas de atuação da ApexBrasil.

59. Ao analisar a relação do corpo técnico, atualizada pela agência em 19/5/2023, verificou-se que os Srs. Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá estão lotados como assessores nas Gerências do Gabinete da Presidência e no Gabinete da Diretoria de Negócios (peça 8).
60. Segundo os gestores da Apex-Brasil, os três assessores foram contratados para o cargo de Assessor II e a Unidade de Recursos Humanos da Agência realizou a análise dos currículos apresentados, bem como das respectivas documentações comprobatórias, concluindo pelo cumprimento dos pré-requisitos previstos no PCCS (peça 24, p. 9):

Com efeito, Madson Willander Melo de Sá, formado em Arquitetura e Urbanismo e pós-graduado em Arquitetura e Design de Interiores, tem experiência de seis anos na área de assessoria, sobretudo da Assessoria Técnica do Governo do Acre, e Assessoria Especial no Município de Rio Branco/AC (Período: 2012/2018). Portanto, cumpre integralmente os pré-requisitos tanto do item “I” quanto do item “II” previstos no PCCS.

Por sua vez, Antonio Siqueira e Silva Neto é Bacharel em Direito, Engenheiro Florestal e Tecnólogo em Análise e Desenvolvimento de Sistemas. Conta com experiência de oito anos na área de assessoria parlamentar do Senado Federal (Período: 2011/2019). Portanto, cumpre integralmente os pré-requisitos do item “II” previstos no PCCS.

Finalmente, Aarão Prado Bayma, é profissional com formação superior e experiência na área de Comunicação Social – Jornalismo. Conta com experiência de oito anos na área de assessoria parlamentar, sobretudo junto ao Senado Federal (Período: 2011/2019). Portanto, cumpre integralmente os pré-requisitos do item “II” previstos no PCCS.

Inferre-se daí, que todos os mencionados Assessores, no momento das contratações, atendiam integralmente aos pré-requisitos constantes do PCCS da ApexBrasil para ocupar o cargo de Assessor II, conforme comprovam os currículos, Certificados e Portarias de Nomeação e Exoneração em anexo (em cumprimento aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Despacho do Exmo. Min. Relator), não sendo despendendo acrescentar que se trata de cargos de confiança de livre nomeação e exoneração.

61. Em relação ao Sr. Madson Willander Melo de Sá, foi afirmado que ele cumpriria integralmente os pré-requisitos tanto do item I quanto do item II.
62. De fato, no currículo do Sr. Madson (peça 48), além da graduação em Arquitetura e Urbanismo, cujo diploma encontra-se à peça 49, consta a pós-graduação em Arquitetura e Design de Interiores, o que atende ao item I dos pré-requisitos (peça 103).
63. Adicionalmente, o Sr. Madson apresentou, como experiência profissional exigida, o período de 2010 a 2018, quando o exerceu a função de Assessoria Técnica do Governo do Acre e Assessoria Especial no Município de Rio Branco/AC, ambas atividades constantes do currículo apresentado (peça 48) e da Declaração de Atividades Profissionais (peça 119).
64. Portanto, quanto ao Sr. Madson Willander Melo de Sá, não deve prosperar a alegação de que não possui os requisitos técnicos mínimos para a ocupação do cargo de Assessor II, **razão pela qual deve se concluir pela improcedência da representação em análise quanto a este item.**
65. Em relação ao Sr. Antônio Siqueira e Silva Neto, constam dos autos do processo peças que comprovam os bacharelados em Direito (peça 51) e em Engenharia Florestal (peça 52). Não se verificando registros de conclusão de pós-graduação, o que comprovaria cumprimento do Item I.
66. Entretanto, foi apresentado que o Sr. Antônio cumpriria integralmente os pré-requisitos do item II devido aos oito anos na área de assessoria parlamentar do Senado Federal. Experiência evidenciada em seu currículo constante da peça 32 (duplicado na peça 50); portarias de nomeação (peça 33, duplicada na peça 53) e exoneração do Senado Federal (35 e 37 – duplicadas nas peças 54 e 59), além da declaração de atividades assinadas pelo então Senador Jorge Viana (peça 55).

67. Em relação ao Sr. Aarão Prado Bayma, constam dos autos do processo peça que comprova o bacharelado em Comunicação Social – Jornalismo (peça 57). Não se verificando registros de conclusão de pós-graduação, o que comprovaria cumprimento do Item I.
68. Contudo, foi apresentado que o Sr. Aarão cumpriria integralmente os pré-requisitos do item II devido aos oito anos na área de assessoria parlamentar do Senado Federal. Experiência evidenciada em seu currículo constante da peça 36 (duplicado na peça 56); portarias de nomeação (peça 34, duplicada na peça 58) e exoneração do Senado Federal (35 e 37 – duplicadas nas peças 54 e 59), além da declaração de atividades assinadas pelo então Senador Jorge Viana (peça 60).
69. À vista disso, entende-se importante destacar que no item II dos pré-requisitos para o cargo de assessor são exigidos três anos de experiência profissional **nas áreas de atuação da Apex-Brasil**, ou seja, a experiência dos candidatos deve estar relacionada ao negócio da entidade.
70. Quanto a esse aspecto, o seu Estatuto Social estabelece no art. 4º que:

Art. 4º - O objetivo da Apex-Brasil é, em cooperação com o Poder Público, executar as políticas de promoção das exportações brasileiras e dos investimentos, assim como a internacionalização de empresas públicas e privadas brasileiras, por meio da pesquisa, da formação e capacitação, do desenvolvimento institucional, dentre outras ações, observadas as políticas nacionais de desenvolvimento, mormente no que tange aos setores da indústria, comércio, serviços, tecnologia e agricultura, com atenção especial às ações estratégicas que promovam a inserção competitiva das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor, a atração de investimentos, a geração de empregos, e o apoio às empresas de pequeno porte. (Grifos nossos)

71. No sítio da entidade, também estão disponíveis as seguintes referências ao negócio da Apex-Brasil e suas áreas de atuação<sup>22</sup>:

#### **Atuação**

A ApexBrasil atua de diversas formas para promover a competitividade das empresas brasileiras em seus processos de internacionalização e a atração de investimentos estrangeiros. Conheça os serviços oferecidos pela Agência para ajudar a sua empresa a se inserir no mercado internacional:

#### **Inteligência de Mercado**

Estudos e análises de mercados que visam orientar as empresas e os parceiros em relação às melhores oportunidades para os seus negócios internacionais, além do fornecimento de informações atualizadas sobre políticas públicas estrangeiras que possam impactar as exportações.

#### **Qualificação Empresarial**

Capacitação, consultoria e assessoria oferecidas com o objetivo de incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora nas empresas, preparando-as para os desafios do mercado Internacional

#### **Promoção Comercial**

Os serviços que possibilitam aos empresários o contato direto com parceiros de negócios internacionais e auxiliam na inserção ativa e competitiva das empresas nacionais nos mercados estrangeiros.

#### **Expansão Internacional**

Conjunto de serviços que visa orientar empresas e parceiros na definição de estratégias para inserção e avanço no processo de abertura de operações no exterior.

#### **Atração de Investimentos Estrangeiros**

Ações para promover e facilitar a atração de investimentos estrangeiros diretos, com o objetivo de melhorar a imagem do Brasil como um mercado atrativo para aportes de capital estrangeiro, promovendo o desenvolvimento e a competitividade do país.

72. Em relação ao Sr. Antônio Siqueira e Silva Neto, consta do processo declaração de atividades profissionais que apresenta as atribuições desempenhadas na função de assessoria parlamentar, que

<sup>22</sup> Disponível em <https://apexbrasil.com.br/br/pt/sobre-a-apex-brasil.html>, acessado em 5/8/2024, às 10h44.

incluem as seguintes funções e responsabilidades (peça 121):

- Exame de questões técnicas, apresentando e sugerindo providências, inclusive com pesquisas para compilação de informações visando à elaboração de documentos técnicos e projetos de lei;
- Articulação junto a órgãos externos e instituições da sociedade civil, em especial no Estado do Acre, visando à organização e implementação de eventos e reuniões promovidas pelo Senador da República ou com sua participação;
- Acompanhamento junto a instituições públicas federais, estaduais e municipais de assuntos de interesse para o mandato do Senador da República;
- Acompanhamento do andamento das Emendas Individuais ao Orçamento;
- Monitoramento do estágio de execução das obras viabilizadas no Estado e nos Municípios do Acre por convênios resultantes das Emendas Parlamentares do Senador da República; e
- Acompanhamento e controle documental dos atos administrativos relacionados ao mandato parlamentar, em especial no Estado do Acre.

73. Em relação ao Sr. Aarão Prado Bayma, consta do processo declaração de atividades profissionais que apresenta as atribuições desempenhadas na função de assessoria parlamentar, que incluem as seguintes funções e responsabilidades (peça 120):

- Assessoramento direto ao Senador da República, auxiliando na coordenação de comunicação, em especial na produção de conteúdo e de matérias relacionadas ao mandato parlamentar;
- Produção de conteúdo escrito e audiovisual para distribuição em redes sociais e demais mídias;
- Exame de questões técnicas, apresentando e sugerindo providências, inclusive com pesquisas para compilação de informações visando o planejamento na área de comunicação do mandato;
- Articulação junto a veículos de imprensa externos e instituições da sociedade civil, em especial no Estado do Acre, visando à organização e implementação de eventos e reuniões promovidas pelo Senador da República ou com sua participação;
- Acompanhamento junto a instituições públicas federais, estaduais e municipais de assuntos de interesse para o mandato do Senador da República; e
- Acompanhamento e controle documental dos atos administrativos relacionados ao mandato parlamentar

74. Tanto para o Sr. Antônio quanto para o Sr. Aarão, não consta nos autos informações sobre a relação entre as atribuições desempenhadas e as áreas de atuação da Apex-Brasil. Por essa razão, foram realizadas diligências e oitivas junto aos responsáveis (peças 86 a 103 e 119 a 121), que prontamente responderam ao TCU.

75. Segundo os gestores da Apex-Brasil, a contratação dos assessores está justificada pela natureza das atribuições do cargo exercido no âmbito da alta administração da Apex-Brasil, cujas atribuições estão previstas no art. 24 do Estatuto Social da Agência, conceituadas assim como estratégicas (art. 6º do Decreto 4.584/2003, arts. 3º, III, 6º e 7º da Lei 10.668/2003 e art. 23, §3º do Estatuto), com necessidade de relação de fidúcia com o agente nomeante, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais (peça 86, p. 2-3).

76. Argumentam que, assim como as atribuições de alto nível de especificidade, complexidade e responsabilidade, previstas no §1º do art. 122 do Decreto-lei 200/1967, as qualificações, capacidade e experiência específicas devem ser examinadas, aferidas e certificadas por órgão próprio, em sede de juízo de discricionariedade administrativa (peça 86, p. 3):

Art. 122. O Assessoramento Superior da Administração Civil compreenderá determinadas funções de assessoramento aos Ministros de Estado, definidas por decreto e fixadas em número limitado para cada Ministério civil, observadas as respectivas peculiaridades de organização e funcionamento.

§ 1º As funções a que se refere este artigo, caracterizadas pelo alto nível de especificidade, complexidade e responsabilidade, serão objeto de rigorosa individualização e a designação para o seu exercício somente poderá recair em pessoas de comprovada idoneidade, cujas qualificações, capacidade e experiência

específicas sejam examinadas, aferidas e certificadas por órgão próprio, na forma definida em regulamento. (grifos nossos)

77. Informam, ainda, que o Estatuto Social da Apex-Brasil, vigente à época sob a Resolução CDA 10/2019, em seu art. 37, determinava os requisitos estatutários para a investidura nos cargos de confiança e delimitava a atuação do cargo de confiança de assessoramento para assistir aos membros da Diretoria Executiva e/ou suas chefias de gabinete (peça 90, p. 2):

Art. 37 – A contratação de pessoal efetivo pela Apex-Brasil será feita nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas, e será sempre precedida de processo seletivo, publicado no Diário Oficial da União, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

§1º - Excetuar-se-ão da regra do processo seletivo as contratações de pessoas para cargos de confiança dentro do limite fixado pelo Conselho Deliberativo e observados os requisitos exigidos no Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Agência; (grifo nosso) § 2º - Os cargos de confiança de assessoramento sendo exclusivos para assistir os membros da Diretoria Executiva e/ou suas chefias de gabinetes.

§2º - Os cargos de confiança de assessoramento serão exclusivos para assistir os membros da Diretoria Executiva e/ou suas chefias de gabinete. (grifos nossos)

78. Para os gestores, uma vez que o profissional nomeado para o cargo de Assessor tem como atribuição exclusiva assistir os membros da Diretoria Executiva e/ou seus chefes de gabinete, faz-se determinante o conhecimento acerca das competências e atribuições da Direx, o que é possível depreender do art. 24 do Estatuto Social, que apresenta um extenso rol de responsabilidades, e que estas extrapolam a atuação literal e finalística da Apex-Brasil (peça 90, p. 3-4 e peça 91, p. 13-14).
79. Argumentam que idêntica análise deve-se considerar quando das atribuições das Gerências dos Gabinetes da Presidência, Diretoria de Negócios e Diretoria de Gestão Corporativa, que têm por finalidade prestar apoio e assessoramento ao respectivo Membro da Direx no desempenho de suas atribuições legais e normativas, conforme definido no Regimento Interno da Apex-Brasil (peça 90, p. 4 e peça 93, p. 6-7).
80. Destacam que o PCCS, em convergência às responsabilidades dos membros da Direx e dos respectivos chefes de gabinete, formaliza a descrição do cargo de assessor, considerando o seu objetivo, as principais responsabilidades, autonomia de atuação e pré-requisitos (peça 90, p. 8-10):

| Cargo                        | Assessor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo                     | Assessorar na implementação dos planos de ação, facilitando e integrando o trabalho das equipes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Principais responsabilidades | <p>Assessorar na implementação dos planos de ação das gerências, auxiliando na coordenação juntamente com os gerentes.</p> <p>Facilitar a integração e o trabalho das equipes, identificando melhorias de processos e otimização de esforços e recursos para a consecução dos objetivos da Diretoria Executiva.</p> <p>Avaliar e monitorar a realização dos convênios, contratos, licitações e outros instrumentos a serem assinados pela Diretoria Executiva, dos quais resulte a constituição de direitos e obrigações, ou importem na realização de despesa ou na captação de receita para Agência.</p> <p>Acompanhar o cumprimento do Contrato de Gestão e zelar pelo cumprimento do estatuto, normas e decisões dos Conselhos da Agência.</p> <p>Assessorar a Diretoria Executiva no que tange à comunicação e implementação de mudanças estratégicas na Agência, por meio da mediação e estruturação de informações.</p> <p>Liderar grupos de trabalho e participar da revisão técnica de normativos internos, apresentando os resultados para validação das áreas envolvidas e respectivos aprovadores.</p> <p>Articular e acompanhar junto às gerências a elaboração de respostas e monitoramento de documentos para órgãos externos.</p> |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autonomia     | (...)<br>ASSESSOR II e III: Atua com autonomia nos diversos processos e projetos, seguindo as diretrizes da Diretoria Executiva. Influência na construção de diretrizes, na elaboração de políticas e estratégias. Estabelece metodologias de trabalho.<br>(...)                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Pré-requisito | ASSESSOR I: Formação superior completa, reconhecida pelo Ministério — da Educação (MEC) ou reconhecimento/revalidação de diploma estrangeiro no Brasil.<br><br>ASSESSOR I a V:<br>I. Pós-graduação ( <i>lato sensu</i> e/ou <i>stricto sensu</i> ) completa (nacional ou internacional) ou<br>II. Formação superior completa, reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC) ou reconhecimento/revalidação de diploma estrangeiro no Brasil; e 3 (três) anos de experiência profissional nas áreas de atuação da Apex-Brasil. |

81. Os gestores observam que, da descrição de cargos supracitada, as principais responsabilidades do Assessor, comum aos níveis I a V, contemplam atribuições transversais no que tange ao suporte à gestão de projetos, processos e recursos da Apex-Brasil. Dessa feita, espera-se do profissional da Apex-Brasil nomeado para o cargo de Assessor o suporte e as entregas que impactam direta e/ou indiretamente nos objetivos estratégicos e iniciativas de governança da Agência (peça 90, p. 10).
82. Informam que, devido aos diferentes níveis de complexidade de atuação dos membros da Direx e seus respectivos chefes de gabinete, o PCCS detalha três níveis de autonomia, com o intuito de cumprir de forma objetiva a necessidade do respectivo gabinete de lotação do profissional e, consequentemente, o alinhamento de demandas e expectativas de atuação deste profissional (peça 90, p. 10).
83. Diante dessa sucinta explanação que embasou a análise curricular prévia à contratação e nomeação de profissional para o cargo de confiança de assessoramento, os gestores destacam que a análise não se limita ao requisito de formação acadêmica e/ou experiência profissional, mas há a recomendação de análise do perfil profissional a ser contratado, que estima estar em consonância à necessidade institucional, previamente definida no Estatuto Social da Apex-Brasil, Regimento Interno e PCCS (peça 90, p. 11).
84. Concluem, então, que, após leitura detida das atribuições da Diretoria Executiva da Apex-Brasil, dispostas no Regimento Interno e no Estatuto Social da entidade, não há incompatibilidade ou mesmo inconsistência dos perfis dos empregados contratados com os cargos para os quais foram nomeados, Assessor II (peça 86, p. 3).
85. Os gestores destacam que as funções de assessoria revelam um perfil diretamente vinculado à organização e à gestão estratégica da Apex-Brasil. Nesta linha, a verificação do preenchimento dos requisitos se deu em relação às atribuições dos cargos para os quais os empregados foram contratados – Assessor II – e não, ao menos diretamente, com os objetivos finais da Agência (peça 86, p. 3).
86. Portanto, concluem, não haveria que se apurar se os empregados contratados detêm experiência na área de negócios da Apex-Brasil, mas, sim, se ostentam as condições para desempenhar as atribuições típicas de Assessor II. Pois, é com o preenchimento destes requisitos e no bom desempenho das atividades do cargo de Assessor II que os empregados contratados auxiliarão a Agência a atingir, finalisticamente, seus objetivos estratégicos (peça 86, p. 3).
87. Em sua argumentação, os gestores, a título exemplificativo, afirmam que os integrantes da área de recursos humanos da agência não precisam conhecer de comércio exterior, por exemplo, mas, certamente, precisam ter expertise para conduzir o processo seletivo público da Agência, de forma a prover os cargos que necessitam deste conhecimento técnico com os candidatos mais habilitados (peça 86, p. 3-4).



88. Os gestores informam que, conforme manifestação também carreada aos presentes autos, a área de Recursos Humanos da Apex-Brasil realizou a análise dos currículos dos Srs. Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, bem como das respectivas documentações comprobatórias, concluindo pelo pleno cumprimento dos pré-requisitos imprescindíveis ao exercício do cargo de Assessor II (peça 86, p. 4).
89. Com efeito, os empregados contratados para os cargos de Assessor possuem formação em nível superior, larga experiência na atividade de assessoria a gabinetes da alta gestão, a correlação do perfil com as atividades efetivamente por eles exercidas e o elemento de fidúcia que vincula ao Assessores nomeados à Diretoria Executiva da Agência (peça 86, p. 4).
90. Em relação à análise documental do Sr. Aarão Prado Bayma, os gestores afirmam que a Declaração de Atividades Profissionais apresentada foi suficiente para comprovar o requisito mínimo de três anos de experiência em assessoria, equivalente às atribuições e responsabilidades necessárias à Apex-Brasil.
91. Adicionalmente, foi considerada ainda a portaria de exoneração do cargo de Assistente Parlamentar Sênior (AP-12), de 31/1/2019 (peça 90, p. 12-13 e peça 96), bem como o disposto no Regulamento Administrativo do Senado Federal, que define as competências do Assistente Parlamentar Sênior (peça 97, p. 35-36):
- Art. 101. A juízo do titular do Gabinete, podendo ser contratados os seguintes cargos de assessoramento técnico e operacional, como resultante do desmembramento dos cargos previstos nos arts. 99 e 100:
- (...)
- XII - de Assistente Parlamentar Sênior, símbolo AP-12, ao qual compete desempenhar as atividades de gestão administrativa especializadas no assessoramento superior em relações institucionais, apoio técnico especializado nas áreas de Comunicação Social, processo legislativo, regimental e orçamentos públicos e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete. (grifos nossos)
92. Diante do exposto, os gestores concluem que o senhor Aarão Prado Bayma atendeu aos requisitos mínimos necessários a contratação e nomeação para o cargo de Assessor II, com a comprovação de experiência de três anos em atribuições equivalentes a necessidade do cargo (peça 90, p. 14).
93. Em relação à análise documental do Sr. Antônio Siqueira e Silva Neto, os gestores afirmam que a Declaração de Atividades Profissionais apresentada foi suficiente para comprovar o requisito mínimo de três anos de experiência em assessoria, equivalente às atribuições e responsabilidades necessárias à Apex-Brasil.
94. Adicionalmente, foi considerada ainda a portaria de exoneração do cargo de Assistente Parlamentar Intermediário (AP-06), de 31/1/2019 (peça 90, p. 12-13 e peça 101), bem como o disposto no Regulamento Administrativo do Senado Federal, que define as competências do Assistente Parlamentar Intermediário (peça 97, p. 35-36):
- Art. 101. A juízo do titular do Gabinete, podendo ser contratados os seguintes cargos de assessoramento técnico e operacional, como resultante do desmembramento dos cargos previstos nos arts. 99 e 100:
- (...)
- VI - de Auxiliar Parlamentar Intermediário, símbolo AP-06, ao qual compete desempenhar as atividades de controle documental, ajudante de ordens, apoio de secretariado necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete;
95. Diante do exposto, os gestores concluem que o senhor Antônio Siqueira e Silva Neto atendeu aos requisitos mínimos necessários a contratação e nomeação para o cargo de Assessor II, com a comprovação de experiência de três anos em atribuições equivalentes a necessidade do cargo (peça 90, p. 17).
96. Os gestores apresentaram evidências de que houve avaliação do currículo profissional dos contratados e que suas competências foram confrontadas com as demandas dos cargos ocupados,



no caso Assessor II, e não com a atuação finalística da Apex-Brasil.

97. Portanto, quanto ao Srs. Aarão Prado Bayma e Antônio Siqueira e Silva Neto, não deve prosperar a alegação de que não possuem os requisitos técnicos mínimos para a ocupação do cargo de Assessor II, **razão pela qual deve se concluir pela improcedência da representação em análise a respeito deste item.**

#### **SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN) – TC 040.058/2023-9**

98. Foi autuado nesta Corte de Contas Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, nos termos de requerimento apresentado pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hatten e aprovado por aquele colegiado, como fito de que seja realizada fiscalização com o escopo de verificar a regularidade de atos de gestão da Apex-Brasil desde 1º/1/2023 (TC 040.058/2023-9).

99. O TCU, por meio do Acórdão 820/2024-TCU-Plenário, proferiu decisão no sentido de:

9.1. **conhecer da presente solicitação**, por estarem preenchidos 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. informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. **a análise de todos os elementos constantes nesta solicitação será realizada nos autos do TC 015.993/2023-0 e que o atendimento integral desta presente solicitação ocorrerá após apreciação definitiva pelo Tribunal do processo TC 015.993/2023-0;**

9.2.2. ser-lhe-á dado conhecimento do teor da deliberação que vier a ser adotada no TC 015.993/2023-0;

9.3. **sobrestar**, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, **a apreciação do presente processo até o julgamento de mérito do TC 015.993/2023-0;**

9.4. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 015.993/2023-0, uma vez reconhecida a conexão integral do respectivo objeto com o da presente solicitação;

9.5. juntar desta deliberação ao processo TC 015.993/2023-0, conforme o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

100. Em atendimento ao item 9.2 do supracitado Acórdão, será proposto informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados o teor da presente instrução, bem como, relatório, voto e Acórdão da decisão que vier a ser proferida.

#### **CONCLUSÃO**

101. O Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Marcel van Hattem, na peça inicial (peça 1), representou a este Tribunal contra os atos de gestão praticados pela Apex-Brasil, notadamente: 1) a nomeação do presidente da Apex-Brasil; 2) nomeação de três assessores; e 3) alteração estatutária pelo Conselho Deliberativo, requerendo o conhecimento e processamento da representação com a finalidade de:

(i) ser concedida medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender, até que essa Corte de Contas da União decida o mérito da questão suscitada, a alteração do Estatuto Social da entidade que retirou a fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para a ocupação de cargos na Diretoria Executiva da Apex-Brasil;

(ii) ser concedida medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender, até que essa Corte de Contas da União decida o mérito da questão suscitada, a posse do Sr. Jorge Viana como presidente da Apex-Brasil;

(iii) ser encaminhada a oitiva dos gestores e administradores da Apex-Brasil que praticaram os atos questionados;

(iv) no mérito, obter a anulação dos atos que ensejaram a alteração do Estatuto, bem como o afastamento definitivo do Sr. Jorge Viana e dos assessores Antonio Siqueira e Silva Neto e Madson Willander Melo de Sá dos quadros da entidade.

102. O Ministro Relator, em 14/9/2023, por meio de despacho (peça 14), conheceu da representação e, considerando adequado o exame realizado pela unidade instrutiva, indeferiu a medida cautelar pleiteada e ajustou o encaminhamento proposto, determinando a oitiva da Apex-Brasil e diligência junto àquela entidade para o fornecimento dos documentos listados pela unidade técnica, além de outras informações que julgasse necessário, ambas para serem atendidas no prazo de quinze dias (parágrafo 6).
103. O TCU possui competência para análise da regularidade dos atos de posse e exercício do presidente da Apex-Brasil, bem como sobre a alteração do Estatuto Social da Apex-Brasil e contratação dos assessores (parágrafos 20 a 31).
104. Quanto à posse e exercício do Sr. Jorge Ney Viana Macedo Neves como Presidente da Apex-Brasil, foram trazidas aos autos evidências que comprovam que uma das três exigências constantes do Estatuto Social da Apex-Brasil foi atendida, notadamente, a experiência profissional no Brasil, como membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado da República por oito anos, inclusive como Presidente da referida Comissão por dois anos, tendo acompanhado ao menos 31 missões internacionais, e no exercício da presidência do Conselho de Administração da Helibrás, empresa fabricante de helicópteros, subsidiária da *Airbus Helicopter*, multinacional do ramo da indústria da aviação (parágrafos 33 a 35).
105. Adicionalmente, esse tema foi objeto de apuração pelo Poder Judiciário no Processo SLS 1020487-03.2023.4.01.0000, que contou com parecer favorável do MPF e decisão favorável do Desembargador Marcos Augusto de Sousa, no exercício da Presidência do TRF da 1ª Região, que anuiu com os argumentos trazidos pela AGU (parágrafos 36 a 38).
106. Diante do exposto, considerando as diversas evidências trazidas pela Apex-Brasil, bem como considerando as análises do MPF e a decisão do Desembargador Marcos Augusto de Sousa, não há que se falar em irregularidade na posse e exercício do Sr. Jorge Viana como Presidente da Apex-Brasil, **razão pela qual se deve propor pela improcedência da representação em análise quanto a este item** (parágrafo 39).
107. Quanto à alteração do Estatuto Social da Apex-Brasil pelo Conselho Deliberativo no dia 22/3/2023, foi evidenciada a competência do CDA para alteração do seu Estatuto Social e, inclusive, que foram respeitadas todas as formalidades para tanto (quórum mínimo e votação por maioria simples) (parágrafos 42 a 49).
108. Quanto ao mérito da alteração, foram apresentadas evidências de que houve um processo amplo e participativo para sugerir melhorias aos normativos da Agência, e que a alteração uniformizou os critérios de provimentos de todos os cargos da gestão, inclusive ampliando o número de cargos em que a fluência em inglês se tornou obrigatória. Portanto, não houve alteração casuística do Estatuto Social para beneficiar o atual presidente da entidade, **razão pela qual se deve propor pela improcedência da representação em análise em relação a este item** (parágrafos 50 a 54).
109. No tocante à contratação dos assessores Antônio Siqueira e Silva Neto, Aarão Prado Bayma e Madson Willander Melo de Sá, foram apresentadas diversas evidências que comprovam o atendimento aos pré-requisitos para ocupação do cargo de Assessor II.
110. Quanto ao Sr. Madson Willander Melo de Sá, há em seu currículo (peça 48), a graduação em Arquitetura e Urbanismo, cujo diploma encontra-se à peça 49, e a pós-graduação em Arquitetura e Design de Interiores, o que atende ao item I dos pré-requisitos (peça 103) (parágrafos 60 a 62).
111. Em relação aos Srs. Aarão Prado Bayma e Antônio Siqueira e Silva Neto, que não se enquadraram no item I do PCCS, foi necessário avaliar a experiência profissional de no mínimo três anos nas áreas de atuação da Apex-Brasil.
112. A argumentação dos gestores da Apex-Brasil foi no sentido de que se avaliou a experiência profissional não diretamente nas áreas de atuação da Apex-Brasil, como comércio exterior, por exemplo, mas dentro das atribuições do cargo de Assessor II da Diretoria Executiva. Foi destacado



que as funções de assessoria revelam um perfil diretamente vinculado à organização e à gestão estratégica da Agência e que o atendimento dessa competência contribuiria com o alcance dos objetivos estratégicos da entidade, da mesma forma que integrantes da área meio contribuem para o bom funcionamento da administração e, por consequência, para o alcance dos objetivos finalísticos (parágrafos 74 a 86).

113. Ademais, informaram que a análise documental realizada pela Apex-Brasil acerca dos Srs. Aarão Prado Bayma e Antônio Siqueira e Silva Neto, notadamente em relação ao tempo em que exerceram o cargo de Assessor Parlamentar Sênior e Intermediário no Senado Federal, respectivamente, foi suficiente para comprovar o requisito mínimo de três anos de experiência em assessoria, equivalente às atribuições e responsabilidades necessárias à Apex-Brasil (parágrafos 87 a 96).
114. Portanto, quanto ao Srs. Madson Willander Melo de Sá, Aarão Prado Bayma e Antônio Siqueira e Silva Neto, não deve prosperar a alegação de que não possuem os requisitos técnicos mínimos para a ocupação do cargo de Assessor II, **razão pela qual deve se concluir pela improcedência da representação em análise sobre este item** (parágrafos 63 e 97).
115. Por fim, em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 820/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que sobrestou o TC 040.058/2023-9, será proposto **informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados o teor da presente instrução, bem como, relatório, voto e Acórdão da decisão que vier a ser proferida (parágrafo 98 a 100).**

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

116. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014, para no mérito, **considerá-la** improcedente;
  - b) **comunicar** aos representantes, à Agência de Promoção de Exportações do Brasil e, em atenção ao item 9.2. do Acórdão 820/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados o teor da presente instrução, bem como, do relatório, do voto e do Acórdão da decisão que vier a ser proferida;
  - c) **arquivar** os presentes autos.

É o Relatório.

#### VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Marcel Van Hattem acerca de possíveis irregularidades na gestão da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil.

2. Em síntese, alega o representante (peça 1): a) que a posse e o exercício do atual presidente da ApexBrasil, Sr. Jorge Viana, desrespeitou o Estatuto Social daquele serviço social autônomo; b) que o Estatuto Social da ApexBrasil foi alterado casuisticamente para retirar a fluência ou nível avançado do idioma inglês do rol de requisitos mínimos para ocupação de cargos na Diretoria Executiva, em benefício do atual presidente; e c) que foram contratados assessores que não atendem os requisitos técnicos mínimos para os respectivos cargos.



3. Nessa toada, o representante requer que o TCU adote medida cautelar para suspender a mencionada alteração do Estatuto Social da ApexBrasil e a posse do Sr. Jorge Viana como presidente e, no mérito, que anule a alteração estatutária e afaste definitivamente daquela entidade o presidente e os citados assessores.
4. Em despacho à peça 14, conheci da Representação, uma vez que presentes os requisitos legais e regimentais, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, o que ratifico desde já.
5. Demais disso, fundado na análise promovida pela AudAgroAmbiental, à peça 11, indeferi a medida cautelar pleiteada, ante a ausência dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora, e determinei a realização de oitiva e de diligências. A unidade técnica ainda promoveu oitivas adicionais, conforme instrução à peça 69.
6. Sem prejuízo dos destaques que farei adiante, incorporo às minhas razões de decidir a última manifestação da AudAgroAmbiental (peça 123), que pugna pela improcedência desta representação.
7. Como bem ressaltado pela unidade instrutiva, a ApexBrasil evidenciou que a posse do Sr. Jorge Viana atendera à redação original de seu Estatuto Social, que permitia a comprovação de fluência em língua inglesa por meio de experiência profissional que exigisse conhecimento e uso do referido idioma. No caso, o Sr. Jorge Viana demonstrara haver exercido a presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal por 8 (oito) anos, tendo, nesse mister, participado de diversas missões internacionais, havendo-se que reconhecer que a referida função exige conhecimento da língua inglesa.
8. No que tange à alteração do Estatuto Social, a unidade instrutiva não identificou irregularidade, vez que aprovada pelo quórum previsto e motivada em extenso trabalho de revisão normativa, que uniformizou os critérios de provimento de cargos de gestão e ampliou o número de cargos em que é exigível a fluência em inglês. Não se provou, assim, o casuísmo suscitado pelo representante.
9. Quanto à contratação de assessores, a ApexBrasil comprovou o atendimento aos requisitos técnicos mínimos exigidos, haja vista que os empregados contratados possuem formação em nível superior e experiência na atividade de assessoria a gabinetes da alta gestão. Há ainda correlação do perfil desses assessores com as atividades efetivamente exercidas.
10. Impõe-se, assim, reconhecer a improcedência da Representação, por não restarem comprovadas as supostas irregularidades narradas na inicial.
11. Por fim, informo que o atendimento ao item 9.2 do Acórdão 820/2024-TCU-Plenário ocorrerá nos autos do TC 040.058/2023-9, na forma prevista pela Resolução-TCU 215/2008.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



AROLDO CEDRAZ  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2274/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.993/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Aarão Prado Bayma (666.919.152-91); Antonio Siqueira e Silva Neto (918.423.102-59); Madson Willander Melo de Sá (964.112.522-20).
4. Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Riper (OAB-SP 174.987), representando Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Deputado Federal Marcel Van Hattem, acerca de possíveis irregularidades na gestão da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil;

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, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. dar conhecimento desta deliberação ao representante e à ApexBrasil.

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2274-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

(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 022.197/2024-9

Natureza(s): Representação.

Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro.

Interessados: Solazer Transporte e Turismo Ltda. (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).

Representação legal: Philipe Godoy dos Reis (OAB-RJ 250.827), representando Aava Locações e Transportes Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação:

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com valor estimado anual de R\$ 17.475.559,28, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual.

2. Conforme aduz a Unidade Instrutiva (peça 14, p. 1), o objeto do pregão foi dividido em dois grupos, de acordo com as linhas de ônibus a serem atendidas. O grupo 1 compreende onze linhas e os serviços eventuais, com despesas estimadas em R\$ 7.427.824,88/ano; e o grupo 2, catorze linhas, com despesas estimadas de R\$ 10.047.734,40/ano.

3. Em síntese, o representante alega as seguintes irregularidades:

a) Exigência, para fins de qualificação econômico-financeira dos licitantes, de comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado dos cinco anos da contratação;

b) Exigência de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional além daqueles previstos em Lei, para cujo atendimento as licitantes teriam de incorrer em custos desnecessários antes da celebração dos contratos.

4. O representante, inicialmente classificado com a melhor proposta para o grupo 2, informa, ainda, que, irresignado com sua desclassificação, interpôs recurso, especialmente em relação à exigência de CCL ou Capital de Giro no percentual de 16,66%, sob a alegação de que a jurisprudência deste Tribunal considera que o valor estimado da contratação se refere ao estipulado para o período de doze meses, o que foi negado pelo pregoeiro, que, ademais, considerou a natureza do contrato como de escopo.

5. Em sua análise, A AudContratações considerou restarem configurados os pressupostos da medida cautelar pleiteada, ao que propõe sua adoção, com as respectivas medidas de oitiva e diligência.



6. Conforme assevera, há perigo da demora, uma vez que o certame foi homologado e, conforme os itens 5.1.1 e 5.1.4 do Termo de Referência (peça 4, pp. 39-42), a execução dos serviços teria início imediato, após assinatura do contrato e, uma vez que não se trata de serviços de natureza essencial à Unidade Jurisdicionada, não haveria perigo da demora ao reverso.
6. Quanto à plausibilidade jurídica, a AudContratações questiona o fato de os serviços terem sido enquadrados como de continuados com cessão de mão-de-obra com dedicação exclusiva, uma vez que não se enquadrariam no estabelecido no art. 17 da IN - Seges/MP 5/2017, de modo que não haveria razão para a exigência de CCL mínimo de 16,66%, conforme os Acórdãos 592/2016 e 970/2022, ambos do Plenário desta Corte, e de relatoria dos Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas.
7. Nada obstante, pondera que, ainda na hipótese de a dedicação da mão-de-obra ser considerada exclusiva, a AudContratações alega que não haveria razão para o Inmetro exigir o índice sobre o valor estimado para os sessenta meses.
8. Em relação à exigência de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional, conquanto não tenha constado entre os motivos da desclassificação da primeira colocada, mas surgido nas contrarrazões ao seu recurso.
9. Segundo informa a AudContratações, o TR anexo ao edital previa a exigência dos itens 4.1.8 e 5.1.5, alíneas 'b' e 'd', que, grosso modo, são relativos a licenças ambientais e propriedade dos veículos, somente para a contratação. Todavia, em sentido contrário ao edital, o pregoeiro considerou procedente o argumento da empresa segunda colocada, de que a empresa não teria apresentado no momento da habilitação, afirmando sua desclassificação também por esta razão.
10. Anuo às análises da Unidade Técnica.
11. Conforme aduzido pela AudContratações, o Tribunal já se debruçou sobre as dificuldades da Administração Pública em relação ao tema dos contratos de natureza continuada, tendo criado grupo de trabalho, que incluiu diversos órgãos públicos, para avaliar diversos aspectos e propor soluções, culminando no Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário, de minha lavra.
12. Na oportunidade, firmou-se o entendimento de que seria possível exigir, como condição de habilitação econômico-financeira, dentre outros, o índice de Capital Circulante Mínimo (CCL) de no mínimo 16,66% do valor estimado para a contratação.
13. O percentual foi estabelecido com base na necessidade de a prestadora dos serviços ter condições de honrar seus compromissos sem depender do pagamento por parte do contratante e equivaleria ao período de dois meses, ou seja 2/12 do período contratado.
14. Não se pode olvidar que o estudo, refletido na IN 5/2017, publicada em 26/5/2017, foi estabelecido sob a égide da Lei 8.666/1993, que, ao seu art. 57, definia que a duração dos contratos por ela regidos estariam limitados pela vigência dos respectivos créditos orçamentários, que têm duração de um ano. A exceção prevista ao inciso II do aludido dispositivo estabelecia a prorrogação destes contratos por até 60 meses.
15. Nada obstante, o grupo de trabalho fez constar a hipótese de se realizar contratações superiores a 12 meses, o que não implicou em mudança dos pressupostos e conclusões.
16. De igual modo, não parece crível que os pressupostos do estudo sofram modificação tão somente pela possibilidade de celebração de contratos de maior duração trazida pela Lei 14.133/2021.
17. Por fim, a unidade instrutiva aponta que a segunda irregularidade, a exigência de documentos previstos somente para a contratação, teria ocorrido em sede de recurso, etapa em que o pregoeiro, à revelia do instrumento convocatório, assentiu à alegação da empresa segunda colocada e declarada vencedora do grupo 2, apresentada como contrarrazões ao recurso, o que infringe ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório.
18. A unidade registra que a mesma dinâmica ocorreu no grupo 1 e que o potencial dano ao erário decorrente das falhas, considerando os dois grupos, é de R\$ 4.794.565,00 para o total da contratação.
19. Diante do exposto, conheço da representação, por adimplir os requisitos aplicáveis à espécie, e adoto Medida Cautelar para determinar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro que suspenda o andamento do Pregão 90013/2024 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à execução até a deliberação definitiva desta Corte.
20. Adicionalmente, determino as medidas de saneamento dos autos e alertas nos moldes propostos pela AudContratações à peça 14, pp. 11 e 12.

À Seproc para as providências cabíveis.

É o Relatório.

### VOTO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com valor estimado anual de R\$ 17.475.559,28, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual.

Ante as razões de decidir apresentadas no Relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO para seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

### ACÓRDÃO Nº 2275/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.197/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Solazer Transporte e Turismo Ltda. (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Philipe Godoy dos Reis (OAB-RJ 250.827), representando Aava Locações e Transportes Ltda.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto;



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. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo Relator por meio de despacho, transcrito no Relatório que precede este Acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. notificar a prolação deste Acórdão aos interessados.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2275-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

(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 037.023/2023-3 [Apenso: TC 037.047/2023-0]

Natureza(s): Representação

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Diretoria de Logística e Gestão Documental - AGU

Interessado: Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05).

Representação legal: Monique Rafaella Rocha Furtado (OAB-DF 34.131), representando Hsc Desenvolvimento e Servicos Em Tecnologia da Informação Ltda.; Huilder Magno de Souza (OAB-DF 18.444), representando Very Tecnologia Ltda; Tarley Max da Silva (OAB-DF 19.960) e Fernando José Gonçalves Acunha (OAB-DF 21.184), representando Dfti - Comercio e Serviços de Informática Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ALTERAÇÃO INDEVIDA DE REGIME DE PAGAMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 3/2023, conduzido pela Advocacia-Geral da União – AGU com vistas à contratação de soluções tecnológicas de segurança da informação para proteção de servidores e estações de trabalho (item 1) e de correio eletrônico (item 2). Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar que ora submeto à apreciação do colegiado.

2. Em despachos anteriores (Peças 46 e 73), decidi pelo conhecimento das representações e pela realização de oitiva prévia da AGU, indeferi o pedido de medida cautelar formulado pelas representantes e determinei nova diligência à AGU para coleta de informações complementares, bem como autorizei que fosse solicitada manifestação da unidade especializada em tecnologia deste Tribunal (AudTI) quanto aos aspectos técnicos de maior complexidade.

3. Colhidas as manifestações, retornam os autos com novo parecer da unidade instrutiva (Peça 90), cujo teor acolho e incorporo como razões de decidir, sem prejuízo de ajustes que considero necessários no encaminhamento a ser dado à matéria.

4. No que diz respeito à controvérsia quanto à não aceitação, pela AGU, de soluções tecnológicas que apresentassem dependência de engine de terceiros, que foi objeto tanto da oitiva prévia como da diligência, faz-se necessário o encaminhamento dos autos para manifestação da AudTI, providência que já havia autorizado anteriormente, como historiado no presente despacho.

5. No que se refere ao descumprimento das regras contratuais de desembolso, verifico que se confirmou o relato da representante DFTI. Apesar da previsão expressa contida no Termo de Referência do certame e no contrato dele resultante, de que o pagamento seria efetuado em doze parcelas mensais, a AGU efetuou o pagamento integral do valor global do contrato logo após a implantação e o recebimento das licenças.

6. Como bem observado pela unidade instrutiva, a contratação em tela envolve tanto o fornecimento das licenças em regime de subscrição anual como a prestação continuada de serviços, que deveriam ser aferidos mensalmente para fins de pagamento.

7. Tal disposição do Termo de Referência foi, inclusive, ratificada pelo pregoeiro durante a condução do certame, em resposta a questionamento apresentado pela representante DFTI, nos seguintes termos:

*Pergunta 36: Sabendo que o pagamento influencia diretamente na composição dos custos finais da licitante, solicito esclarecer como será feito o pagamento das licenças, pois não está claro se a contratante fará o pagamento de forma mensalizada, ou seja, em 12 (doze) parcelas iguais ou de uma única vez após a instalação e configuração das mesmas.*

*Resposta 36: O pagamento será feito em parcelas mensais, conforme disposições constantes do Termo de Referência.*

8. Ao analisar esse ponto, a unidade instrutiva aponta ainda itens do Termo de Referência e dispositivos da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 que indicam tratar-se de contratação de software com serviços agregados, cuja remuneração deverá observar o pagamento em função dos resultados obtidos, e não pela mera disponibilidade das licenças instaladas no ambiente da contratante.

9. Apesar disso, a instrução conclui que, na ausência de indícios de prejuízos concretos à AGU no decorrer da prestação dos serviços, seria suficiente endereçar ciência ao jurisdicionado de que a mudança indevida na forma de pagamento constitui afronta ao princípio da competitividade, em especial por implicar benefício à contratada que, se divulgada antes da licitação, poderia

proporcionar a ampliação do universo de interessados ou proposta mais vantajosa para a Administração.

10. Divirjo desse encaminhamento, pelas razões que passo a expor.

11. Conforme noticiado pela representante HSC em nova petição juntada aos autos (Peça 86), o contrato decorrente do certame em questão terá sua vigência encerrada em 20/10/2024, com possibilidade de prorrogação expressa em sua cláusula segunda. Por esse motivo, a empresa apresentou novo pedido de medida cautelar no sentido de que fosse determinada a não prorrogação do referido contrato, além do retorno à fase de habilitação do certame, com nova análise de sua proposta anteriormente desclassificada pelo não atendimento às especificações técnicas.

12. Como já exposto em análises anteriores destes autos, não houve qualquer irregularidade na desclassificação da proposta da empresa HSC, cujo produto, ao contrário do que alega a representante, falhou em atender às especificações técnicas constantes do Termo de Referência.

13. Ademais, conforme também já analisado em despacho anterior, o serviço em questão é de natureza essencial para a AGU, visto que consiste em solução de segurança da informação para o ambiente tecnológico daquele órgão. Por esse motivo, entendo caracterizado o periculum in mora reverso, que desaconselha qualquer medida que possa implicar a interrupção dos serviços.

14. Por outro lado, não é razoável admitir que, em se confirmando a decisão do órgão pela prorrogação contratual, seja mantida a alteração irregular do regime de pagamento pelos serviços contratados, em desacordo com o previsto no Termo de Referência, nos esclarecimentos prestados às licitantes no decorrer do certame e no contrato firmado entre a AGU e a empresa Very Tecnologia.

15. Por esse motivo, **decido pela concessão de medida cautelar**, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, no sentido de determinar à Advocacia-Geral da União que, caso celebre aditivo de prorrogação do Contrato 18/2023, firmado em 20/10/2023 com a empresa Very Tecnologia Ltda, passe a efetuar os pagamentos em doze parcelas mensais, conforme previsto no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 3/2023, que deu origem ao referido contrato, até a decisão final sobre o mérito da matéria por este Tribunal.

16. Em observância ao §3º do referido art. 276 do RITCU, e considerando que a empresa Very Tecnologia já foi admitida como parte interessada nesses autos por meio de despacho anterior (Peça 73), **determino a realização de oitiva** da Advocacia-Geral da União e da empresa Very Tecnologia Ltda para que, **no prazo de quinze dias**, se manifestem sobre os termos e fundamentos da cautelar ora concedida, sem assim o desejarem.

17. Por fim, considerando o envolvimento de aspectos técnicos de maior complexidade, **determino a remessa dos autos à AudTI**, após a realização das comunicações processuais necessárias, a fim de que aquela unidade se manifeste conclusivamente sobre o mérito das seguintes questões: a exigência de que a solução contratada não apresente dependência de engine de terceiros para provimento dos serviços; e a alteração da forma de remuneração dos serviços contratados, de pagamento em doze parcelas mensais após a prestação dos serviços para o pagamento anual por ocasião da implantação das licenças contratadas.

18. Em síntese, com base nas análises e conclusões do parecer da unidade instrutiva (Peça 90) e do presente despacho, **decido**:

18.1. **conceder medida cautelar**, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, no sentido de determinar à Advocacia-Geral da União que, caso celebre aditivo de prorrogação





do Contrato 18/2023, firmado em 20/10/2023 com a empresa Very Tecnologia Ltda, passe a efetuar os pagamentos em doze parcelas mensais, conforme previsto no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 3/2023, que deu origem ao referido contrato, até a decisão final sobre o mérito da matéria por este Tribunal.

18.2. **determinar a realização de oitiva** da Advocacia-Geral da União e da empresa Very Tecnologia Ltda para que, **no prazo de quinze dias**, se manifestem sobre os termos e fundamentos da cautelar ora concedida, sem assim o desejarem.

18.3. **determinar a remessa dos autos à AudTI**, após a realização das comunicações processuais, a fim de que aquela unidade se manifeste conclusivamente sobre o mérito das seguintes questões:

a) exigência de que a solução contratada não apresente dependência de engine de terceiros para provimento dos serviços contratados; e

b) alteração da forma de remuneração dos serviços contratados, de pagamento em doze parcelas mensais após a prestação dos serviços para o pagamento anual por ocasião da implantação das licenças contratadas.

**É o relatório.**

#### VOTO

Trata-se de representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 3/2023, conduzido pela Advocacia-Geral da União – AGU com vistas à contratação de soluções tecnológicas de segurança da informação para proteção de servidores e estações de trabalho (item 1) e de correio eletrônico (item 2).

Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO para seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2276/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.023/2023-3.

1.1. Apenso: 037.047/2023-0



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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05).

4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Diretoria de Logística e Gestão Documental - AGU.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Monique Rafaella Rocha Furtado (OAB-DF 34.131), representando Hsc Desenvolvimento e Serviços Em Tecnologia da Informação Ltda.; Huilder Magno de Souza (OAB-DF 18.444), representando Very Tecnologia Ltda; Tarley Max da Silva (OAB-DF 19.960) e Fernando José Gonçalves Acunha (OAB-DF 21.184), representando Dfti - Comércio e Serviços de Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 3/2023, conduzido pela Advocacia-Geral da União – AGU com vistas à contratação de soluções tecnológicas de segurança da informação para proteção de servidores e estações de trabalho (item 1) e de correio eletrônico (item 2);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho transcrito no relatório precedente, bem como as respectivas medidas acessórias;

9.2. notificar os interessados acerca da presente deliberação.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2276-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

(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 039.604/2020-9 [Apensos: TC 045.274/2020-7; e TC 040.255/2020-4]

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação).

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

Recorrente: Agência Nacional de Energia Elétrica.

Representação legal: Maria Paula Camargo de Freitas, Suelaine Brandao Caldas Sena e outros, representando Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. IRREGULARIDADES NA ATUAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS FRENTE AO APAGÃO NO ESTADO DO AMAPÁ AO FINAL DE 2020, DECORRENTE DE FALHAS NOS EQUIPAMENTOS DA SUBESTAÇÃO MACAPÁ. CIÊNCIA À ANEEL DE IRREGULARIDADES NA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA E DA ATUAÇÃO DO ONS NA GESTÃO E COORDENAÇÃO DO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO RECORRIDA. IMPROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.**

## **RELATÓRIO**

Adoto, como Relatório a instrução de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), de peça 208, cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 209-210):

### **INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel (peça 187) contra o Acórdão 1224/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira (peça 170). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

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. 169, incisos II e V, 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Energia Elétrica de que:

9.2.1. a ausência de monitoramento anual sistemático do Operador Nacional do Sistema (ONS) por meio de auditorias preventivas em seus sistemas e procedimentos técnicos do operador, no período de 2016 a 2020, em especial relacionada ao exame do modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN (segurança operativa), infringiu o disposto no art. 9º do Decreto 5.081/2004; e

9.2.2. a deficiência na fiscalização permanente do Contrato de Concessão 9/2008, visando à qualidade, à disponibilidade, à regularidade e à continuidade dos serviços de transmissão objeto do referido ajuste, bem como as falhas detectadas no período que antecede o blecaute de 3/11/2020 no Amapá, infringiram o disposto no art. 3º, incisos IV e XIX, da Lei

9.427/1996 c/c o art. 29, inciso VI, da Lei 8.987/1995, e a Cláusula Oitava, Subcláusula Quarta do Contrato de Concessão 9/2008;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Aneel, ao ONS, à EPE, às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), à LMTE, ao Senador Randolfe Rodrigues e à 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá na Justiça Federal, onde tramita a Ação Popular 1008292-03.2020.4.01.3100; e

9.4. arquivar o presente processo.

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação formulada pela então SeinfraElétrica, atual AudElétrica, unidade especializada deste Tribunal na fiscalização do setor elétrico, a respeito de possíveis irregularidades e fragilidades na atuação do Poder Público quanto aos incidentes envolvendo a Subestação - SE Macapá, operada e mantida pela concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia - LMTE, no âmbito do Contrato de Concessão de Transmissão 9/2008, que culminaram com o blecaute no estado do Amapá ocorrido em novembro de 2020.

3. Tais incidentes tiveram origem em 20/12/2019, quando houve o desligamento automático e indisponibilidade do transformador 2 - TR2, um dos três transformadores de 150 MW daquela subestação. Essa situação arrastou-se sem as devidas providências por parte da LMTE, conforme se verifica nos registros das diversas reprogramações de retorno do equipamento lançados pela empresa no Sistema de Gestão de Intervenções - SGI, administrado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, estendendo-se até 30/11/2021 (vide quadro à peça 166, p. 24).

4. Embora o ONS e a Aneel – responsáveis pela fiscalização e pelo acompanhamento da operação das concessionárias de transmissão – tivessem conhecimento da indisponibilidade do TR2 da SE Macapá desde a sua ocorrência, somente por meio dos relatórios mensais de triagem elaborados a partir de junho de 2020 é que o operador reconheceu a situação como crítica, embora tenha apontado apenas a possibilidade de sobrecarga no equipamento remanescente em caso de perda de mais um transformador.

5. Essa possibilidade já seria bastante preocupante, uma vez que a SE Macapá, operando com apenas um transformador de 150 MW, e a Usina Hidrelétrica - UHE Coaracy Nunes, com capacidade de 78 MW, mesmo em conjunto, não seriam capazes de suprir a demanda média do estado do Amapá verificada naquele período, de 270MW.

6. Em 3/11/2020, em função de um curto-circuito, ocorreu o desligamento do transformador 1 - TR1, e, na sequência, do transformador 3 - TR3 da SE Macapá. Em seguida, houve o desligamento de uma série de Usinas Hidrelétricas - UHEs na região, inclusive a de Coaracy Nunes, provocando o colapso do fornecimento energético no estado do Amapá, o que afetou o abastecimento de água, o funcionamento de hospitais, a operação dos sistemas de comunicações, entre outros setores, com graves prejuízos para a população.

7. Apesar da instauração, no dia seguinte, de um gabinete de crise, o fornecimento de energia só foi normalizado 21 dias depois, após a adoção de diversas medidas emergenciais.

8. Depois de conhecida a presente representação (peça 10), foi determinada a realização de inspeção nos seguintes órgãos (peças 11 e 58): Ministério de Minas e Energia - MME; Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS; Empresa de Pesquisa Energética - EPE; Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel; e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte. A inspeção teve por fim verificar as circunstâncias em que ocorreu o blecaute no estado do Amapá e apurar as responsabilidades por possíveis irregularidades ou fragilidades na atuação do Poder Público, com vistas a evitar nova ocorrência de tal magnitude.

9. Ao fim das apurações, concluiu-se que:

a) considerando a privatização da Eletrobras em 2022, diminuiu a relevância de eventual apuração

do TCU sobre falhas cometidas pelos agentes da Eletronorte relacionadas ao apagão no Amapá;

b) a LMTE, como concessionária de transmissão, não adotou medidas preventivas eficazes para mitigar os riscos relacionados à confiabilidade do fornecimento de energia elétrica no Amapá advindos da indisponibilidade do TR2 da SE Macapá, o que provocou o blecaute ocorrido na região em novembro de 2020;

c) houve deficiência do ONS na análise das condições de atendimento das cargas de energia demandadas, de modo a estabelecer providências operativas necessárias à confiabilidade e continuidade do atendimento;

d) o controle exercido pelo TCU sobre o operador do sistema e as concessionárias de serviços de energia elétrica é apenas de segunda ordem, dado que estão sujeitas à fiscalização sancionatória da Aneel;

e) apesar das mencionadas falhas na atuação da LMTE e do ONS, não cabe ao TCU, mas sim à Aneel, promover a responsabilização dessas entidades; e

f) a Aneel deixou de promover monitoramento anual sistemático do ONS por meio de auditorias preventivas e de fiscalizar continuamente o Contrato de Concessão 9/2008, visando à garantia da regularidade e continuidade dos serviços de transmissão ajustados.

10. À vista disso, o Tribunal deliberou, por meio do acórdão recorrido, dar ciência à Aneel sobre a infringência a dispositivos legais e contratuais em decorrência dessas falhas.

11. Inconformada, a Aneel interpõe pedido de reexame, que é objeto da presente análise.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 188), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão recorrido (peça 192).

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **13. Delimitação**

13.1. A presente instrução tem por objeto apreciar:

a) a responsabilidade da LMTE e do ONS pelo colapso no abastecimento de energia do Amapá em 3/11/2020;

b) a metodologia de fiscalização responsiva empregada pela Aneel e sua eficácia;

c) as ações de fiscalização da Aneel junto à LMTE e ao ONS anteriores à perturbação de 3/11/2020;

d) a responsabilidade da fiscalização da Aneel pelo colapso no abastecimento de energia no Amapá em 3/11/2020.

##### **14. A responsabilidade da LMTE e do ONS pelo colapso no abastecimento de energia do Amapá em 3/11/2020.**

###### **14.1. Alegações:**

14.2. De acordo com o Contrato de Concessão 9/2008, a Linhas de Macapá Transmissora de Energia Ltda. - LMTE era responsável exclusiva pela operação e manutenção das instalações de transmissão da SE Macapá, devendo, para tanto, empregar materiais e equipamentos de qualidade (Cláusulas 3ª e 8ª). A fiscalização da Aneel não excluía nem diminuía essa responsabilidade (Cláusula 8ª).

14.3. Conforme apurado pela Aneel, a falha de três transformadores trifásicos em curto espaço de tempo deveu-se a vício oculto nas buchas desses equipamentos, de modo que é patente a responsabilidade primária da concessionária pelo evento de 3/11/2020 no Amapá.

14.4. Análise:

14.5. Segundo definido nos dispositivos contratuais citados pela recorrente (peça 187, p. 3-4):

## CLÁUSULA TERCEIRA - CONDIÇÕES DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Na prestação do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO referido neste CONTRATO a TRANSMISSORA terá liberdade na direção de seus negócios, investimentos, pessoal, material e tecnologia, observados os termos deste CONTRATO, a legislação específica, as normas regulamentares e as instruções e determinações do PODER CONCEDENTE e da ANEEL.

Primeira Subcláusula - A TRANSMISSORA, na prestação do serviço, compromete-se a empregar materiais, equipamentos de qualidade e a manter instalações e métodos operativos adequados que garantam bons níveis de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia, modicidade das tarifas, integração social e preservação do meio ambiente (...).

## CLÁUSULA OITAVA - FISCALIZAÇÃO DO SERVIÇO

A exploração do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO, objeto deste CONTRATO, será acompanhada, fiscalizada e controlada pela ANEEL. (...)

Segunda Subcláusula - A fiscalização da ANEEL não exime nem diminui as responsabilidades da TRANSMISSORA quanto à adequação das suas obras e instalações, ao objeto da licitação, à correção e legalidade dos registros contábeis, das operações financeiras e comerciais e à qualidade dos serviços prestados.

(Grifou-se).

14.6. Tais dispositivos encontram fundamento nos arts. 25, *caput*, e 31, inc. I, da Lei 8.987/1995:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

14.7. É claro, portanto, que procedem as alegações da recorrente de que a concessionária LMTE era responsável pela operação e manutenção das instalações de transmissão da SE Macapá, com emprego de materiais e equipamentos de qualidade, e de que a fiscalização da Aneel não excluía nem diminuía essa responsabilidade.

14.8. Não há qualquer controvérsia sobre tal fato nos autos, tanto que a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica - SeinfraElétrica, unidade técnica responsável pela instrução inicial do processo, registrou, em instrução incorporada no relatório do acórdão recorrido, que (peça 172, p. 55 e 58):

311. Sobre a questão de responsabilização pelos danos causados à população amapaense, entende-se que a responsabilidade primária pela reparação dos prejuízos é da LMTE, tendo em vista que foi a principal responsável pelo apagão do Amapá em 3/11/2020, que decorreu em razão das falhas na prestação do serviço de transmissão, conforme detalhado no processo punitivo 48500.005799/2020-78, com base no qual foi lavrado o Auto de Infração 1/2021-SFE no valor de R\$ 3.671.745,75 (peça 100). (...)

331. No que se refere à responsabilidade pelos eventos ocorridos no Amapá, a LMTE, como concessionária de transmissão, possui o dever de atender aos requisitos de segurança, regularidade e continuidade na sua prestação de serviços. Contudo, no caso da SE Macapá, apesar do conhecimento de que a indisponibilidade do TR2 da SE Macapá demandaria tempo demasiadamente longo para reparo, não adotou medidas, seja isoladamente, seja junto



à Aneel e ao ONS, com o objetivo de mitigar os riscos relacionados à confiabilidade do fornecimento de energia elétrica no estado do Amapá, tendo como consequência o apagão ocorrido na região de Macapá em novembro de 2020.

14.9. Nada obstante, assim como a fiscalização da Aneel não exclui a responsabilidade da concessionária, esta não absolve a agência de eventuais falhas verificadas no exercício de sua atribuição fiscalizatória, que também possui amplo fundamento legal e normativo, como se verá mais adiante.

14.10. Alegações:

14.11. É atribuição do ONS planejar, coordenar e controlar a operação do Sistema Interligado Nacional - SIN, inclusive avaliar o “*risco para a segurança energética de regiões atendidas em sistema radial*” e propor à Aneel e ao MME soluções para a sua mitigação (itens 5.1.j e 5.1.k do Submódulo 6.4 dos Procedimentos de Rede). Não cabe à fiscalização da Aneel conferir as simulações, estudos, recomendações e conclusões do ONS, que possui quadro técnico com expertise nesse serviço. A realização de atividades paralelas pela agência e pelo operador geraria duplicidade de gastos.

14.12. A Aneel não tinha ciência da indisponibilidade prolongada de um dos transformadores da SE Macapá. Caberia ao ONS notificar a Aneel e o MME sobre a situação, por meios formais, como correspondências ou reuniões, e não pelo portal do ONS Sintegre ou pelo SGI (com milhares de interrupções todo ano).

14.13. Na citada carta encaminhada à Aneel, o ONS não prestou informações sobre essa indisponibilidade. Além disso, em seus relatórios, o operador informou que esperava que os limites de emergência de curta e longa duração (40% e 20% de sobrecarga) seriam suficientes para suportar eventual contingência, durante o reparo do equipamento pelas equipes de tempo real. Não propôs medidas operativas adicionais, impedindo sua adoção pela agência.

14.14. Ainda que a agência tivesse sido alertada de forma adequada, não seria trivial antever a falha simultânea dos dois transformadores remanescentes, o que dificultou a adoção de medidas preventivas, como a cessão de transformador de outra subestação ou a compra de outro equipamento.

14.15. As falhas apuradas na atuação do ONS ensejaram o registro de quatro não conformidades pela fiscalização da Aneel, que motivaram a aplicação de multa ao operador (Termo de Notificação 23/2020-SFE).

14.16. Análise:

14.17. De acordo com o art. 13 da Lei 9.648/1998, cabe ao ONS a execução, mediante autorização, das “*atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN)*” e das “*atividades de previsão de carga e planejamento da operação do Sistema Isolado (Sisol)*”. No desempenho dessas atribuições, sujeita-se à regulamentação e à fiscalização da Aneel.

14.18. O objeto dessa fiscalização é definido no art. 9º do Decreto 5.081/2004, que determina que a Aneel deverá promover auditoria dos sistemas e dos procedimentos técnicos do ONS, para verificar:

- I - a confiabilidade e a integridade dos sistemas operacionais, no mínimo a cada doze meses;
- II - a qualidade e atualidade técnica das metodologias, dos modelos computacionais, dos sistemas e dos processos, no mínimo a cada doze meses;
- III - o atendimento à ordem de programação de despacho de geração, visando à otimização dos recursos energéticos do SIN;
- IV - a aplicação das informações prestadas pelos agentes relativas às suas instalações de geração e transmissão e dos serviços ancilares; e

V - a aderência das práticas operativas aos Procedimentos de Rede.

14.19. Veja-se que esse escopo é bastante amplo e confere à Aneel o encargo de verificar diversos aspectos dos sistemas e dos processos adotados pelo ONS, inclusive anualmente, em alguns casos, o que pode implicar, sim, pelo menos em certa medida, conferir as simulações, estudos, recomendações e conclusões do operador.

14.20. Note-se, todavia, que o Tribunal não censurou a fiscalização do operador pela agência como um todo, mas apenas quanto à falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao “*modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN*”.

14.21. Tanto isso é verdade que o Tribunal não julgou necessário determinar à Aneel a aplicação de quaisquer sanções substitutivas ou adicionais ao operador, anuindo integralmente às que foram impostas pela agência, bem como aos seus fundamentos.

14.22. Assim, de acordo com os parâmetros definidos por esta Corte, pode, eventualmente, caber à agência revisar os estudos e conclusões do operador, mas esse dever é restrito aos aspectos relativos à garantia da segurança operativa do SIN e, por esse motivo, não deve ter por efeito a duplicação generalizada das atividades exercidas por ambas as entidades, tampouco, por conseguinte, dos gastos necessários à sua realização.

14.23. Neste ponto, é importante destacar que a SE Macapá era considerada uma instalação estratégica do SIN, de acordo com os critérios de classificação definidos no item 5.1.1 do submódulo 23.6 dos procedimentos de rede, visto que (peça 172, p. 24): sua perda afetaria o suprimento de energia de um estado da federação (Amapá), com corte de carga superior a 50% (tipo E2); e que participava de corredores fluentes de recomposição, cuja indisponibilidade inviabilizaria o processo de recomposição fluente do corredor associado (áreas de recomposição Coaracy Nunes e Jurupari-Macapá) (tipo E4). Apesar disso, no submódulo 10.18, vigente a partir de 1/11/2019, a SE Macapá foi apresentada apenas como instalação estratégica do tipo E4.

14.24. Como visto, em 2019, o suprimento de energia elétrica ao Amapá era garantido pela SE Macapá, que dispunha de três transformadores de 150 MW, e pela UHE Coaracy Nunes, com capacidade de 78 MW, suficientes para suprir a demanda média do estado do Amapá verificada naquele período, de 270 MW.

14.25. O critério N-1, usualmente adotado no planejamento do SIN, prevê que o sistema deve estar preparado para contingências simples de equipamentos (unidade geradora, transformador, reator, compensador), de modo que ainda haja atendimento da carga e não haja dano físico aos equipamentos. Já segundo o critério N-2, mais rigoroso, o sistema deve estar preparado para contingências duplas.

14.26. Observa-se, então, que, apesar de ser, de fato, uma estação estratégica do tipo E4, a SE Macapá atendia apenas ao critério N-1 de segurança operativa, visto que, com a perda de um de transformadores, o sistema ainda contaria com 378 MW para atender à demanda de 270 MW. Com a perda de dois, no entanto, a capacidade se reduziria para 228 MW, o que seria insuficiente para garantir o abastecimento.

14.27. Ora, em 30/12/2019, houve o desligamento automático do transformador 2 - TR2 da SE Macapá, cuja indisponibilidade foi registrada pela LMTE no SGI. A partir de então, a concessionária passou simplesmente a anotar no sistema sucessivas prorrogações da data de retorno do equipamento à operação, sem adotar qualquer providência efetiva para concretizar essa medida, até 30/11/2021 (peça 166, p. 24).

14.28. Isso significa que a SE Macapá, repita-se, estação estratégica do tipo E4, passou, na prática, a operar sob o critério N-0, deixando de contar com qualquer margem de segurança no caso da perda de mais um de seus transformadores. Não demoraria muito para que essa imprevidência cobrasse seu preço.

14.29. Em 3/11/2020, ocorreu o desligamento do TR1 da SE Macapá, decorrente de um curto-circuito interno, com posterior incêndio e perda total do equipamento. A seguir, ocorreu o desligamento automático do TR3. Diante dessa situação, seguiu-se uma série de desligamentos nas UHEs da região, inclusive na de Coaracy Nunes, de modo que o fornecimento de energia elétrica para a região foi interrompido, provocando um blecaute que perduraria, em maior ou menor grau, por 21 dias.

14.30. Nesta ocasião, a Aneel alega que não teve ciência da indisponibilidade prolongada do TR2 da SE Macapá. Todavia, essa afirmação é inexata, pois, conforme bastante enfatizado nos autos, a informação constava (peça 172, p. 42, § 238):

- 1) do SGI desde o início da ocorrência, em 30/12/2019 (com acesso disponível a servidores da Aneel) (peça 100, p. 133);
- 2) dos relatórios mensais de triagem de ocorrências e perturbações, a partir do documento referente a março de 2020, emitido em 14/4/2020 (peça 101, p. 80);
- 3) do Programa Mensal de Operação Eletroenergética para o mês de maio/2020, relativo à semana operativa de 25/4 a 1/5/2020 (peça 32, p. 162);
- 4) da Carta ONS/DTA/SA 130, de 10/6/2020 (peça 102, p. 8).

14.31. Não procede a alegação da recorrente de que essa carta não mencionava a indisponibilidade prolongada de um dos TRs da SE Macapá. A carta é datada de 10/6/2020 e consigna a informação de que um TR da SE Macapá tinha sofrido desligamento em 30/12/2019.

14.32. É verdade, no entanto, que somente nos relatórios mensais de triagem a partir de junho de 2020 passou a constar a análise do ONS sobre a criticidade dessa indisponibilidade. E que, mesmo assim, o operador apontou apenas a possibilidade de sobrecarga no equipamento remanescente no caso de perda de mais um transformador, mas não a de perda permanente de carga (peça 101, p. 129).

14.33. Mas o fato é que a agência foi comunicada por relatórios expedidos pelo operador, desde junho de 2020, cerca de cinco meses antes da perturbação que ocasionou o blecaute no Amapá, sobre a existência de uma falha crítica na SE Macapá. Além disso, por meio das informações do SGI, a agência tinha condições de saber, desde o início da ocorrência, que uma estação estratégica estava operando sob o critério N-0, ou seja, sem qualquer redundância, de modo que mesmo a perda de mais um transformador – e não de dois, como acabou ocorrendo – importaria em sérios inconvenientes para os usuários do sistema elétrico daquele estado, principalmente nos horários de pico.

14.34. Ao contrário do que alega, portanto, a agência teve, sim, condições de ter ciência da fragilidade das condições operativas da SE Macapá, desde o desligamento do TR2, em 30/12/2019, e da criticidade dessa falha, desde meados de 2020.

14.35. Ora, no Ofício AIN/Aneel 14/2021 (peça 90, p. 2), a auditoria interna da agência questionou o coordenador da equipe de fiscalização da SFE sobre, em suma, “*quais medidas poderiam, em tese, ter sido adotadas pela Aneel no caso de recebimento da informação do ONS sobre a falta de redundância e da criticidade de se operar com a falta de um transformador na SE Macapá, cujo tempo previsto para reparo fosse superior a três meses*”.

14.36. Em resposta, a SFE informou que a agência poderia determinar: a) a comunicação formal à Aneel de todas as indisponibilidades de equipamento que perdurassem por mais de 30 dias; b) a definição de plano de contingências específico para combater sinistros adicionais; b) o retorno do equipamento indisponível à operação; e/ou c) a substituição temporária do equipamento indisponível.

14.37. No campo sancionatório, informou que caberiam: a) a suspensão do pagamento base da função transmissão; b) a aplicação de multa; c) a imposição de determinações com obrigação de fazer; d) a declaração de intervenção na concessão; e) a proposta de caducidade da concessão.

14.38. Verifica-se, pois, que a unidade da Aneel diretamente encarregada da fiscalização tinha noção muito precisa de quais as medidas deveriam ser tomadas diante da criticidade das condições operativas da SE Macapá, de que, repita-se, a agência teve condições de tomar ciência desde o início da ocorrência, em 30/12/2019.

14.39. Caso a Aneel tivesse exercido o seu papel preventivo, por meio de ação fiscalizatória (*lato sensu*), aumentariam as chances de a LMTE adotar medidas mais proativas e tempestivas para o reparo do TR2, diminuindo o risco de se operar sob o critério N-0, ou, ao menos, minorando o tempo de operação nessa situação. Em outras palavras, a função fiscalizatória da Aneel, apesar de possuir caráter preventivo, não tinha o condão, por si só, de evitar os efeitos deletérios do apagão, pois, para isso, seria necessária conduta ativa da LMTE.

14.40. Entretanto, não se pode dizer que não houve falha na fiscalização do ONS e da LMTE pela Aneel no período que antecedeu à perturbação de novembro de 2020, o que contribuiu, ainda que de forma indireta, para o blecaute ocorrido no estado do Amapá nessa ocasião.

14.41. Alegações:

14.42. Destacam-se dois pontos quanto à definição das responsabilidades de cada agente pela perturbação do dia 3/11/2020.

14.43. Primeiro, a atuação do ONS baseia-se nas informações prestadas pelas concessionárias no Sistema de Gestão de Intervenções - SGI.

14.44. Segundo, a conduta do ONS está relacionada à maior propagação dos desligamentos, mas não à indisponibilidade dos transformadores da SE Macapá por vários dias, que provocou colapso no fornecimento de energia elétrica ao Amapá. As responsabilidades do operador são de caráter sistêmico. As transmissoras é que são responsáveis por evitar falhas em seus equipamentos.

14.45. Como informado pelo ONS, mesmo com apenas dois transformadores ativos na SE Macapá, apenas em determinados horários de períodos de maior demanda, após agosto de 2020, a perda de uma das unidades provocaria o desligamento da remanescente, por sobrecarga. Mesmo assim, caso não houvesse o vício nas buchas, ambas seriam prontamente recolocadas em operação.

14.46. Esses dois pontos demonstram que a responsabilidade da LMTE pelo colapso no fornecimento de energia elétrica no Amapá foi significativamente superior à do ONS, o que justifica a multa quatro vezes maior aplicada pela Aneel à transmissora.

14.47. Análise:

14.48. Como visto acima, o TCU concordou com as avaliações das responsabilidades do operador do sistema e da concessionária efetuadas pela Aneel, bem como com as sanções aplicadas a esses entes por esse fundamento, tanto que, em consonância com o princípio de que a fiscalização do Tribunal, nesses casos, é de segunda ordem, foi afastada a determinação à Aneel de aplicação de qualquer sanção substitutiva ou adicional.

14.49. Sobre a improbabilidade da perda prolongada dos dois transformadores remanescentes na SE Macapá, reitera-se que foi uma temeridade permitir a operação de uma estação estratégica do SIN em condições críticas, sem redundância, que havia diversas medidas que poderiam ter sido tomadas para buscar solucionar esse problema, como indicado pelo próprio setor de fiscalização da Aneel, e que, caso tais medidas fossem exigidas pela Aneel e adotadas pela LMTE, a perda simultânea dos equipamentos poderia ter sido evitada ou, pelo menos, remediada.

## **15.A metodologia de fiscalização responsiva empregada pela Aneel e sua eficácia.**

15.1. Alegações:

15.2. Cabe à Aneel, com um corpo técnico reduzido, fiscalizar o serviço público de transmissão de energia elétrica (Lei 9.427/1996), prestado por 273 agentes de transmissão, responsáveis por 688 subestações e 1.565 linhas de transmissão, ao longo de mais de 200 mil km do território nacional.

15.3. Por isso, foi implantada, a partir de 2015, a metodologia de fiscalização responsiva. Foram definidos níveis distintos de abrangência e aprofundamento das atividades de fiscalização:

- 1) Monitoramento - acompanhamento de indicadores e informações de todos os agentes para identificação de indícios de falhas na prestação dos serviços concedidos;
- 2) Análise e Acompanhamento - investigação dos indícios apontados pelo Monitoramento, visando diagnosticar as causas das falhas na prestação dos serviços;
- 3) Plano de Resultados - formalização de compromisso pelo agente de adoção de ações para regularização da prestação dos serviços;
- 4) Ação Fiscalizadora - tipificação da conduta do agente e eventual aplicação de sanções, nos casos em que a Análise e Acompanhamento não obtém êxito.

15.4. Busca-se, assim, a adequação da prestação dos serviços (objetivo primordial da fiscalização), sem a morosidade e os custos administrativos do processo punitivo tradicional.

15.5. Esse modelo de fiscalização está alinhado às melhores práticas nacionais e internacionais e é comprovadamente bem-sucedido, tendo em vista a diminuição dos desligamentos forçados e com cortes de carga nos últimos anos (de 55% de 2020 a 2021), mesmo com a expansão do Sistema Interligado Nacional - SIN.

#### 15.6. Análise:

15.7. Como mencionado acima, não se questiona, nestes autos, o modelo de fiscalização responsiva da Aneel como um todo, nem se discutem os resultados obtidos com a sua implementação, mas apenas a falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao modo como o operador do sistema promove a análise das cargas de energia demandadas, para garantir a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN, e a falha na fiscalização permanente dos contratos de concessão, tendo em vista esse mesmo objetivo.

15.8. Em particular, indica-se com bastante propriedade no relatório da deliberação recorrida que (peça 172, p. 42):

234. (...) O monitoramento realizado pela agência (fase 1 da fiscalização da Aneel) não foi capaz sequer de identificar que a indisponibilidade do TR2 de forma prolongada degradava a qualidade do serviço e poderia levar a blecautes no sistema de transmissão. Diante dessa falha de detecção, as demais fases do modelo fiscalizatório da autarquia (análise, acompanhamento e ação fiscalizadora) restaram prejudicadas.

15.9. Ou seja, não se trata de abolir o monitoramento ou qualquer outra fase da metodologia fiscalizatória da Aneel, mas de aperfeiçoá-lo, para que passe a identificar com eficácia indícios de falhas na prestação dos serviços concedidos como as que provocaram o blecaute de 2020 no Amapá e prevenir ocorrências semelhantes, que colocam em dúvida a qualidade da gestão do SIN promovida pela Aneel, pelo ONS e pelas empresas concessionárias.

15.10. Permitir que uma unidade estratégica do SIN, classificada em desacordo com a sua real importância, operasse por meses a fio sob o critério N-0, ou seja, sem a disponibilidade de equipamento redundante para fazer face sequer à perda de um dos seus TRs remanescentes, em vez do critério N-1 ou até N-2, constituiu falha do monitoramento da Aneel que contribuiu para o colapso do sistema energético do Amapá ocorrido em novembro de 2020.

15.11. As notificações de irregularidades à agência efetuadas no acórdão recorrido destinam-se a aperfeiçoar a fase de monitoramento, de modo a evitar a repetição desse tipo de falha no âmbito do SIN, bem como prevenir suas gravíssimas consequências.

**16.As ações de fiscalização da Aneel junto à LMTE e ao ONS anteriores à perturbação de 3/11/2020.****16.1. Alegações:**

16.2. A Aneel fiscalizou a prestação de serviços pela LMTE, em ciclos anuais, antes da perturbação de 3/11/2020. Nos ciclos 2017/2018 e 2019/2020, nenhuma instalação da operadora apresentou quantidade de desligamentos forçados que atingisse os critérios estabelecidos para que fosse selecionada para análise. Nos ciclos 2016/2017 e 2019/2020, a SE Oriximiná foi selecionada. No primeiro, não houve pactuação de plano e aplicou-se multa à transmissora. No segundo, foi alcançada a meta de redução de desligamentos forçados.

16.3. Assim, observa-se que, antes da perturbação de 3/11/2020, os equipamentos outorgados à LMTE apresentaram desempenho satisfatório em comparação com outros ativos do SIN.

**16.4. Análise:**

16.5. Considerando que a SE Macapá passou cerca de 10 meses, nada menos, entre 20/12/2019 e 3/11/2020, com um de seus transformadores desligados e operando sem nenhuma redundância, em situação flagrantemente temerária, tendo em vista sua inequívoca importância estratégica para o estado do Amapá, é claro que a fiscalização da Aneel falhou ao concluir que os equipamentos da LMTE apresentavam desempenho satisfatório durante esse período.

16.6. É claro, outrossim, que somente a adoção da quantidade de desligamentos forçados como critério para motivar a atuação da agência não foi adequada, pois permitiu a ocorrência de uma grave falha no funcionamento do sistema, que terminou por comprometer o abastecimento de energia no estado durante mais de 20 dias, com graves prejuízos para a população local.

16.7. Desse modo, a agência deixou de dar cumprimento à sua Resolução Normativa 846, de 11/6/2019, que determina que (peça 97):

Art. 3º Como parte do processo fiscalizatório, as Superintendências de Fiscalização adotarão procedimento de monitoramento e controle, a fim de:

I - subsidiar a ANEEL com dados ou informações relevantes;

II - analisar o desempenho dos agentes na prestação dos serviços de energia elétrica;

III - diferenciar o risco regulatório em face do comportamento dos agentes, de modo a alocar recursos e adotar ações compatíveis com o risco;

(...)

V - prevenir práticas irregulares e estimular a melhoria contínua da prestação dos serviços de energia elétrica;

VI - atuar na busca da correção de práticas irregulares e da reparação ou minimização de eventuais danos à prestação dos serviços de energia elétrica ou aos seus usuários.

16.8. Mais especificamente, não deu cumprimento às seguintes cláusulas do Contrato de Concessão 9/2008, firmado entre a própria Aneel, por delegação da União, e a LMTE (peça 3, p. 15):

**CLÁUSULA OITAVA - FISCALIZAÇÃO DO SERVIÇO**

A exploração do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO, objeto deste CONTRATO, será acompanhada, fiscalizada e controlada pela ANEEL.

**Quarta Subcláusula** - A fiscalização técnica e comercial do serviço de energia elétrica, entre outros pontos, abrangerá:

II - A observância das normas legais, regulamentares e contratuais;

III - O desempenho das instalações de transmissão no tocante à qualidade e disponibilidade do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO;



V - A operação e manutenção do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO;

16.9. Correta, portanto, a expedição pelo Tribunal à agência de ciência sobre falha na fiscalização do Contrato 9/2008, relativa à falta de verificação permanente da qualidade, da disponibilidade, da regularidade e da continuidade dos serviços de transmissão, que contribuiu, ainda que indiretamente, para dar causa ao blecaute de 3/11/2020 no Amapá.

16.17 Por oportuno, vale mencionar que a deliberação do TCU denominada “*ciência*” tem natureza declaratória, no sentido de comunicar ao destinatário a ocorrência de irregularidade que não exige providência concreta e imediata, a fim de induzir a prevenção de situações futuras análogas (cf. art. 2º, da Resolução-TCU 315/2020).

16.18 No caso concreto, a “*ciência*” tem por objetivo aprimorar os critérios definidores das fiscalizações levadas a efeito pela agência, de modo a inibir novas irregularidades da mesma espécie.

16.10. Alegações:

16.11. A SFT tem realizado auditorias em processos estratégicos do ONS, com base na metodologia da fiscalização responsiva.

16.12. Além dessas fiscalizações, a Aneel acompanha os indicadores relacionados à segurança do SIN, agrupados em indicadores de confiabilidade da rede e de continuidade do serviço, para avaliar o trabalho do ONS.

16.13. Observando-se esses indicadores, verifica-se menos de 1% de indisponibilidades forçadas dos equipamentos, o que comprova a confiabilidade e segurança do SIN.

16.14. Análise:

16.15. Reitera-se que não se questiona, nestes autos, o modelo de fiscalização da Aneel como um todo, nem se contestam, de maneira geral, os resultados obtidos com a sua implementação, tais como o desempenho dos indicadores de confiabilidade e segurança do SIN (exposto pela recorrente, por meio de gráficos, à peça 187, p. 18-22).

16.16. Sobre as auditorias que alega ter realizado em processos estratégicos do ONS, a recorrente apresenta (à peça 187, p. 16-17) praticamente a mesma lista de processos que trouxera aos autos em sua manifestação inicial, sobre os quais a então SeinfraElétrica teceu os seguintes comentários, incorporados ao relatório da deliberação recorrida (peça 172, p. 45):

252.1. No caso das alíneas a) e b) [Processos 48500.006393/2017-15 e 48500.004802/2018-11], é mencionado no bojo dos processos que o monitoramento contínuo da conformidade regulatória do ONS estaria sendo implantado em 2017 e para o primeiro ano seriam analisadas as questões relativas à apuração do MUST e da PVA em razão de determinações da diretoria colegiada da agência procedentes de processos por meio dos quais foram detectadas falhas de procedimentos do ONS;

252.2. Nas alíneas c), d) e h) [Processos 48500.005961/2018-33, 48500.002292/2018-48 e 48500.005956/2020-45], o objetivo inicial dos processos se mostrou muito mais vinculado a soluções de problemas específicos com as concessionárias (como perturbações no SIN) do que com ações preventivas de fiscalização do ONS;

252.3. Para as alíneas e), f) e g) [Processos 48500.004849/2020-08, 48500.002198/2020-11 e 48500.002199/2020-58], foram realizadas fiscalizações sobre três sistemas do ONS, conjuntamente com fiscalizações sobre as concessionárias;

252.4. No caso da alínea i) [Processo 48500.007049/2022-01], constatou-se que a auditoria foca, até o momento, nos centros de operação das transmissoras, mas não nos quatro do ONS; e

252.5. Quanto a alínea j) [Processo 48500.001094/2022-43], trata-se de um processo de fiscalização bastante abrangente, com análise de 88 não conformidades do ONS que englobam diversos módulos dos procedimentos de rede, envolvendo o planejamento da operação, os sistemas de supervisão e controle, os indicadores de qualidade, além da *“apuração de indisponibilidade, restrição da capacidade operativa e sobrecarga nas instalações de transmissão da rede básica e das interligações internacionais”*, entre outros.

16.17. À vista dessas observações, ressalvando-se que a Aneel não menciona, em seu recurso, o Processo 48500.005956/2020-45 (alínea “h”), a SeinfraElétrica concluiu que:

253. Diante do exposto, **não foi demonstrada, no período de 2016 a 2020, a existência de um monitoramento anual sistemático do ONS por meio de auditorias preventivas dos sistemas e procedimentos técnicos do ONS** (conforme determina o art. 9º do Decreto 5.081/2004), **em especial relacionada ao exame do modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN (segurança operativa)**, o que somente ocorreu após o apagão do Amapá. Contudo, a auditoria recente e bastante abrangente da conformidade regulatória do ONS, inclusive com planos de ação pactuados com o operador para solução das não conformidades, demonstra que a agência está atuando no sentido de aperfeiçoar sua fiscalização sobre o ONS, conforme processo 48500.001094/2022-43. (Grifou-se).

16.18. Portanto, apesar de alguns progressos verificados em processo mais recente, a Aneel não demonstrou a existência de monitoramento anual por meio de auditorias preventivas nos sistemas e procedimentos técnicos do ONS, conforme prescrito pelo art. 9º do Decreto 5.081/2004, durante o período que antecedeu à perturbação de dezembro de 2020, de modo que não logra afastar o fundamento que motivou a expedição de ciência pelo Tribunal nesse sentido.

#### **17.A responsabilidade da fiscalização da Aneel pelo colapso no abastecimento de energia no Amapá em 3/11/2020.**

##### **17.1. Alegações:**

17.2. Não se pode atribuir a responsabilidade pelo evento que culminou no corte de energia no Amapá à fiscalização da Aneel, pois se verifica que foi atípico e de exclusiva responsabilidade do concessionário de serviço público e do operador.

17.3. Além disso, atribuir responsabilidade à Aneel pode provocar redirecionamento de ações civis contra o patrimônio público.

17.4. É impossível fiscalizar de *“forma contínua, robusta e cuidadosa”* as 860 subestações e 70 linhas de transmissão estratégicas do SIN.

17.5. É atribuição do ONS avaliar se a indisponibilidade de determinado equipamento causa riscos de blecautes no sistema, não do monitoramento da Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica - SFT da Aneel (antiga SFE).

17.6. O fato de servidores da SFT terem acesso aos relatórios mensais de ocorrências e perturbações não significa que tenham que avaliar as dezenas de eventos neles registrados. A fiscalização depende da prestação de informações de qualidade pelos agentes e pelo ONS, o que não ocorreu, no caso.

##### **17.7. Análise:**

17.8. De fato, a falência e indisponibilização simultânea de dois transformadores ocorrida na SE Macapá foi um evento atípico, que não seria, normalmente, de se esperar. Todavia, como exposto acima, isso ocorreu depois de uma estação estratégica do SIN, categorizada em desacordo com sua real importância, ter sido deixada por cerca de dez meses operando sob o critério N-0, isto é, sem a disponibilidade de qualquer equipamento redundante para fazer frente sequer à perda de um dos equipamentos remanescentes.

17.9. A responsabilidade primária por esse fato cabe, sem dúvida, à concessionária, que postergou indefinidamente o reparo de um equipamento avariado, e ao operador do sistema, que não identificou a gravidade dessa situação, não adotou as medidas necessárias para solucioná-la e não forneceu informações adequadas à agência.

17.10. Mas a agência também não atendeu aos comandos legais e normativos que determinavam tanto que fiscalizasse o contrato de concessão quanto o modo como o operador verificava as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e atuava para garantir a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN.

17.11. É claro que não se preconiza que a agência fiscalize cada uma das centenas de subestações e dezenas de linhas de transmissão estratégicas que integram o SIN ou que avalie detalhadamente os riscos envolvidos na indisponibilidade de cada equipamento. Mas é possível estabelecer procedimentos de tratamento de grandes volumes de dados que, mediante o confronto dos oriundos do cadastro de equipamentos estratégicos do SIN, do SGI e dos relatórios do operador do sistema, entre outros, de acordo com alguns critérios predefinidos, permitam identificar situações de risco que mereçam atenção especial.

17.12. Trata-se de adotar atuação mais proativa do que a informada pela agência, a qual, segundo a peça recursal, só tem lugar, no contexto da metodologia de fiscalização responsiva, quando se verificam indisponibilidades de equipamentos, como no caso da SE Oriximiná, em 2016/2017 e 2019/2020. Deve-se buscar identificar situações outras, em que é inadequado esperar para atuar apenas quando ocorrem indisponibilidades, pois, a essa altura, em certos casos, já se estará lidando com uma crise de abastecimento em alguma região do país, com suas danosas repercussões sobre os usuários do sistema.

17.13. O fato de a agência ter de lidar com bases de dados compostas de centenas de registros não significa que não possa filtrá-los para identificar casos específicos em que deva verificar de modo mais detalhado a atuação do operador do sistema e das concessionárias, exatamente como determinado pelo Tribunal na deliberação recorrida.

## CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) o Tribunal não censurou a fiscalização do ONS pela Aneel como um todo, mas apenas quanto à falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao *“modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN”*;
- b) a Aneel teve, sim, condições de ter ciência da fragilidade das condições operativas da SE Macapá, instalação estratégica de tipo E4, desde o desligamento do TR2, em 30/12/2019, e da criticidade dessa falha, desde meados de 2020;
- c) diversas medidas poderiam ter sido tomadas para solucionar essa situação, como reconhecido pela unidade fiscalizadora da Aneel à época, a SFE;
- d) caso a Aneel tivesse exercido o seu papel preventivo, por meio de ação fiscalizatória (*lato sensu*), aumentariam as chances de a LMTE adotar medidas mais proativas e tempestivas para o reparo do TR2, diminuindo o risco de se operar sob o critério N-0, ou, ao menos, minorando o tempo de operação nessa situação;
- e) portanto, houve falha na fiscalização do ONS e da LMTE pela Aneel no período que antecedeu à perturbação de novembro de 2020, o que contribuiu, ainda que de forma indireta, para o blecaute ocorrido no estado do Amapá nessa ocasião;
- f) não se questiona, nestes autos, o modelo de fiscalização responsiva da Aneel como um todo, nem se discutem os seus resultados, mas apenas a falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao modo como o operador do sistema promove a análise das cargas de energia

demandadas, para garantir a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN, e a falha na fiscalização permanente dos contratos de concessão, tendo em vista esse mesmo objetivo;

g) permitir que uma unidade estratégica do SIN, classificada em desacordo com a sua real importância, operasse por meses a fio sob o critério N-0, ou seja, sem a disponibilidade de equipamento redundante, em vez do critério N-1 ou até N-2, constituiu falha do monitoramento da Aneel que contribuiu, ainda que de forma indireta, para o colapso do sistema energético do Amapá ocorrido em novembro de 2020;

h) as notificações de irregularidades à agência efetuadas no acórdão recorrido destinam-se a aperfeiçoar a fase de monitoramento, de modo a evitar a repetição desse tipo de falha no âmbito do SIN, bem como prevenir suas gravíssimas consequências;

i) é possível estabelecer procedimentos de tratamento de grandes volumes de dados que permitam identificar situações de risco que mereçam atenção especial.

19. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel contra o Acórdão 1224/2023-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 286 e 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento à recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

É o Relatório.

#### VOTO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel contra o Acórdão 1.224/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), prolatado nos seguintes termos (grifos acrescidos):

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. 169, incisos II e V, 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. **dar ciência à Agência Nacional de Energia Elétrica de que:**

9.2.1. a **ausência de monitoramento anual sistemático do Operador Nacional do Sistema (ONS)** por meio de auditorias preventivas em seus sistemas e procedimentos técnicos do operador, no período de 2016 a 2020, em especial relacionada ao exame do modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN (segurança operativa), **infringiu o disposto no art. 9º do Decreto 5.081/2004;** e

9.2.2. a **deficiência na fiscalização permanente do Contrato de Concessão 9/2008**, visando à qualidade, à disponibilidade, à regularidade e à continuidade dos serviços de transmissão objeto do referido ajuste, **bem como as falhas detectadas no período que antecede o blecaute de**

**3/11/2020 no Amapá, infringiram o disposto no art. 3º, incisos IV e XIX, da Lei 9.427/1996 c/c o art. 29, inciso VI, da Lei 8.987/1995, e a Cláusula Oitava, Subcláusula Quarta do Contrato de Concessão 9/2008;**

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Aneel, ao ONS, à EPE, às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), à LMTE, ao Senador Randolfe Rodrigues e à 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá na Justiça Federal, onde tramita a Ação Popular 1008292-03.2020.4.01.3100; e

9.4. arquivar o presente processo.

2. Preliminarmente, ratifico o Exame de Admissibilidade despachado por mim nestes autos (peça 192), uma vez que o recurso apresentado atende aos requisitos pertinentes à espécie.

3. A recorrente busca alterar o Acórdão recorrido, de modo a se reformar qualquer referência à ausência de monitoramento das atividades do ONS, bem como a deficiência na fiscalização do contrato de concessão de serviço público de transmissão.

4. Para isso, a agência reguladora traz argumentos que giram em torno das seguintes questões: i) a responsabilidade da concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia – LMTE e do ONS pelo colapso no abastecimento de energia do Amapá em 3/11/2020; ii) a metodologia de fiscalização responsiva empregada pela Aneel e sua eficácia; iii) as ações de fiscalização da Aneel junto à LMTE e ao ONS anteriores à perturbação de 3/11/2020; e iv) a responsabilidade da fiscalização da Aneel pelo colapso no abastecimento de energia no Amapá em 3/11/2020.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ao fim de seu exame, propõe negar provimento ao recurso.

6. Acompanho a proposta alvitada pela unidade técnica e adoto os fundamentos e argumentos reproduzidos no Relatório precedente como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves considerações acerca da matéria.

7. Como é cediço, o colapso do fornecimento energético no estado do Amapá, ocorrido em novembro de 2020, afetou o abastecimento de água, o funcionamento de hospitais, a operação dos sistemas de comunicações, entre outros setores, com graves prejuízos para a população daquele estado. Somente 21 (vinte e um) dias depois o fornecimento de energia foi normalizado, após a adoção de diversas medidas emergenciais.

8. Tais incidentes tiveram origem em 20/12/2019, quando houve o desligamento automático e indisponibilidade do transformador 2 – TR2, um dos três transformadores de 150 MW da subestação Macapá (SE Macapá). Essa situação arrastou-se sem as devidas providências por parte da LMTE, conforme se verifica nos registros das diversas reprogramações de retorno do equipamento lançados pela empresa no Sistema de Gestão de Intervenções – SGI, administrado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, estendendo-se até 30/11/2021.

9. Em 3/11/2020, em função de um curto-circuito, ocorreu o desligamento do transformador 1 – TR1, e, na sequência, do transformador 3 – TR3 da SE Macapá. Em seguida, houve o desligamento de uma série de Usinas Hidrelétricas – UHEs na região, inclusive a de Coaracy Nunes, provocando o retromencionado colapso do fornecimento energético no estado do Amapá.

10. Após a ocorrência desse evento, foi instaurada a presente Representação e, após a realização de inspeção, o TCU deliberou, por meio do Acórdão recorrido, dar ciência à Aneel sobre a infringência a dispositivos legais e contratuais em decorrência de falhas que foram constatadas na atuação daquela agência reguladora.

11. Dito isso, penso que todos os argumentos trazidos pela recorrente podem ser examinados



em conjunto.

12. Primeiramente, devo esclarecer que não olvido o fato de que o blecaute foi um evento atípico e que a concessionária LMTE era responsável pela operação e manutenção das instalações de transmissão da SE Macapá, com emprego de materiais e equipamentos de qualidade. Nada obstante, assim como a fiscalização da Aneel não exclui a responsabilidade da concessionária, esta não absolve a agência de eventuais falhas verificadas no exercício de sua atribuição fiscalizatória, que também possui amplo fundamento legal e normativo.

13. O Tribunal não censurou a fiscalização do ONS pela Aneel a que alude o art. 9º do Decreto 5.081/2004 como um todo, mas apenas quanto à falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao “modo como o operador analisa as condições de atendimento das cargas de energia demandadas e sobre a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN”;

14. A Aneel teve condições de ter ciência da fragilidade das condições operativas da SE Macapá, instalação considerada estratégica, desde o desligamento do TR2, em 30/12/2019, e da criticidade dessa falha, desde meados de 2020.

15. Diversas medidas poderiam ter sido tomadas para solucionar essa situação, como reconhecido pela unidade fiscalizadora da Aneel à época. Caso a Aneel tivesse exercido o seu papel preventivo, por meio de ação fiscalizatória (*lato sensu*), aumentariam as chances de a LMTE adotar medidas mais proativas e tempestivas para o reparo do TR2, diminuindo o risco de se operar sob o critério N-0 (sem qualquer redundância), ou, ao menos, minorando o tempo de operação nessa situação.

16. Portanto, houve falha na fiscalização do ONS e da LMTE pela Aneel no período que antecedeu à perturbação de novembro de 2020, o que contribuiu, ainda que de forma indireta, para o blecaute ocorrido no estado do Amapá nessa ocasião.

17. Tendo a SE Macapá passado cerca de 10 (dez) meses com um de seus transformadores desligados e operando sem nenhuma redundância, em situação flagrantemente temerária, cujo risco acabou por se concretizar, penso que a adoção da quantidade de desligamentos forçados como critério para motivar a atuação da agência (metodologia responsiva) – que acabou por não selecionar a referida SE – foi inadequada, pois permitiu a ocorrência de uma grave falha no funcionamento do sistema, com graves prejuízos para a população local.

18. Nesse sentido, a Aneel falhou ao concluir que os equipamentos da LMTE apresentavam desempenho satisfatório durante esse período, deixando de dar cumprimento às seguintes cláusulas do Contrato de Concessão 9/2008, firmado entre a própria Aneel, por delegação da União, e a LMTE:

#### CLÁUSULA OITAVA - FISCALIZAÇÃO DO SERVIÇO

A exploração do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO, objeto deste CONTRATO, será acompanhada, fiscalizada e controlada pela ANEEL.

Quarta Subcláusula - A fiscalização técnica e comercial do serviço de energia elétrica, entre outros pontos, abrangerá:

II - A observância das normas legais, regulamentares e contratuais;

III - O desempenho das instalações de transmissão no tocante à qualidade e disponibilidade do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO;

V - A operação e manutenção do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO;

19. É importante ressaltar que não se questiona, nestes autos, o modelo de fiscalização responsiva da Aneel como um todo, nem se discutem os seus resultados, mas apenas a falta de auditorias preventivas anuais relacionadas ao modo como o operador do sistema promove a análise das





cargas de energia demandadas, para garantir a confiabilidade e continuidade do atendimento energético no SIN, e a falha na fiscalização permanente dos contratos de concessão, tendo em vista esse mesmo objetivo.

20. Permitir que uma unidade estratégica do SIN, classificada em desacordo com a sua real importância, operasse por vários meses sem a disponibilidade de equipamento redundante, em vez do critério N-1 ou até N-2, é uma falha do monitoramento da Aneel que contribuiu, ainda que de forma indireta, para o colapso do sistema energético do Amapá ocorrido em novembro de 2020.

21. Correta, portanto, a expedição pelo Tribunal, àquela agência, das ciências sobre falha na fiscalização do Contrato 9/2008, relativa à falta de verificação permanente da qualidade, da disponibilidade, da regularidade e da continuidade dos serviços de transmissão bem como acerca da ausência de monitoramento anual sistemático do ONS.

22. Acerca do argumento da impossibilidade de que a Aneel fiscalize de “forma contínua, robusta e cuidadosa” as 860 subestações e 70 linhas de transmissão estratégicas do SIN, não posso deixar de expressar minha parcial discordância.

23. A inteligência artificial (IA) surgiu como uma ferramenta poderosa para revolucionar e auxiliar, inclusive, a análise de riscos de blecautes em sistemas de alta tensão. Através de algoritmos avançados de aprendizado de máquina, a IA é capaz de processar vastas quantidades de dados provenientes, por exemplo, do cadastro de equipamentos estratégicos do SIN, do SGI e dos relatórios do operador do sistema, além de outros, identificando padrões complexos e correlações que seriam difíceis de detectar por uma análise tradicional. Com isso, modelos de IA podem prever com maior precisão a probabilidade de ocorrência de falhas como a que foi tratada nestes autos.

24. Trata-se, como pontuou a AudRecursos, com propriedade, de adotar atuação mais proativa do que a informada pela agência, de forma contínua e preditiva.

25. Nesse sentido, as notificações de irregularidades à agência efetuadas no Acórdão recorrido, por meio de ciências, destinaram-se a aperfeiçoar a fase de monitoramento, de modo a evitar a repetição desse tipo de falha no âmbito do SIN, bem como prevenir suas gravíssimas consequências.

26. Feitas essas considerações, nenhuma das alegações merece acolhida, de modo que nego provimento ao presente Pedido de Reexame.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2277/2024 – TCU – Plenário



- 1.1. Apenso: 045.274/2020-7; 040.255/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Recorrente: Agência Nacional de Energia Elétrica (02.270.669/0001-29).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Maria Paula Camargo de Freitas, Suelaine Brandao Caldas Sena e outros, representando Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Pedido de Reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel contra o Acórdão 1.224/2023-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 286 e 285, do Regimento Interno, em:

  - 9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;
  - 9.2. dar conhecimento deste Acórdão à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).
10. Ata nº 43/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2277-43/24-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

(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 000.225/2024-0 [Apenso: TC 018.433/2024-3]  
Natureza: Representação



Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional

Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25)

Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CREDENCIAMENTO 5/2023 - SESCOOP/UN. CONTRATAÇÃO DE GERENCIADORA DE CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE QUE A CARGA NOS CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DOS EMPREGADOS SERÁ REALIZADA EM DATA ANTERIOR AO APORTE DOS VALORES A SER FEITO PELA ENTIDADE CONTRATANTE. VIOLAÇÃO AO ART. 3º, INCISOS II e III, DA LEI 14.442/2022. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA PREVENTIVA. DETERMINAÇÃO PARA ABSTER-SE DE PRORROGAR CONTRATOS JÁ CELEBRADOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. Após adoção das medidas preliminares cabíveis, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), mediante pareceres uniformes às peças 70-72, instruiu o mérito da representação nos seguintes termos:

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), com valor estimado para doze meses de R\$ 12.284.103,83 (soma dos valores constantes na tabela à peça 5, p. 33), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação, sob demanda, de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional, em cartão eletrônico, equipados com chip e/ou tarja magnética, com tecnologia em PVC, munidos de senha de acesso, por arranjo de pagamento aberto e/ou fechado, habilitados para serem utilizados em supermercados, restaurantes, mercearias e similares, como meio de pagamento

utilizado na aquisição de refeições e gêneros alimentícios *in natura*, no valor face mensal na forma estabelecida no Edital, para contratação a critério das Organizações Estaduais do Sescop (peça 5, p. 2).

2. O credenciamento em análise é regido por normativo específico e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção dos credenciados foi o <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>.

3. O resultado do credenciamento foi divulgado no dia 8/2/2024 (peça 29). Conforme cronograma anexo do edital (peça 5, p. 39), a etapa seguinte era a contratação pelas Organizações Estaduais do Sescop, etapa essa que é discricionária e não tem data para acontecer.

4. Até o momento, as organizações do Sescop nos Estados da Bahia, Piauí, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Amazonas e Mato Grosso do Sul já escolherem as empresas que irão contratar (peças 62 e 64). A unidade do Sescop no Rio Grande do Sul também já manifestou interesse em realizar a contratação, tendo sido agendada a votação dos colaboradores para o dia 12/6/2024 (peça 46), contudo, na página do Sescop na internet (<https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/sescop/licitacao-e-contratos>, acesso em 28/8/2024) ainda não consta o resultado da votação.

5. Nestes autos constam os contratos já celebrados no Piauí, Rondônia e Bahia (peças 56 a 58).

## HISTÓRICO

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

a) o pagamento postecipado previsto no item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, (peça 5, p. 13) contraria:

i. o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e

ii. o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento (como é o representante) não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

7. A instrução inicial (peça 13) reconheceu que a matéria mencionada na alínea “a” acima já havia sido tratada neste Tribunal, não sendo identificada irregularidade. Contudo, a informação acerca do Parecer do BCB era nova, por isso propôs-se diligência à referida autarquia.

8. O Relator, Ministro Antonio Anastasia, conheceu da representação, concordou com a diligência e acrescentou a oitiva prévia do Sescop/UN (peça 16).

9. Foi dada ciência ao representante acerca do despacho do relator (peças 18 e 21).

10. Foram encaminhados em 5/2/2024 ofícios de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 17) e de diligência ao Banco Central do Brasil (peça 20). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 24 e 25 e o Banco Central do Brasil os documentos acostados às peças 26 e 27. O representante também apresentou nova manifestação (peça 22).

11. A instrução que analisou as respostas à oitiva e à diligência (peças 32-34) concluiu que:

a) o auxílio-alimentação tem natureza pré-paga, isto é, o empregador tem que pagar o benefício aos seus empregados antes ou no início do período a que se refere (Lei 14.442/2022, art. 3º, inc. II, e Cartilha do MTE sobre o PAT);



b) as obrigações da empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação são manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, disponibilizar os valores nessas contas, entre outras correlatas. Não é atribuição da contratada financiar o pagamento do auxílio-alimentação (peça 5, p. 43-46, “obrigações da contratada”);

c) o repasse feito pelo contratante à contratada referente ao auxílio-alimentação não tem natureza de pagamento, conforme se extrai do item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), da resposta da unidade jurisdicionada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação prevista na da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 17), portanto, não está sujeito às regras que vedam ou impõem condicionantes ao pagamento antecipado em contratações utilizando recursos de natureza pública;

d) o pagamento do auxílio-alimentação, no caso ora em análise, é uma obrigação do empregador, prevista nos instrumentos coletivos de trabalho (peça 30); assim, essa obrigação existe independentemente da contratação de uma empresa para gerenciar o fornecimento do benefício;

e) permitir a sistemática atual, em que a contratada é quem efetivamente paga o auxílio-alimentação aos empregos do contratante no início do período laborativo (mantendo, assim, a natureza pré-paga do benefício) e somente depois é ressarcida, pelo contratante, constitui um benefício ao contratante – prazo adicional para pagamento do auxílio-alimentação – vedado pelo art. 3º, III, da Lei 14.442/2022;

f) o repasse prévio do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação deve ser acompanhado de algumas medidas mitigatórias dos riscos, como a exigência de garantia em valor mínimo corresponde a um mês de execução do contrato, em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro (art. 34 do RLC do Sescop, com necessidade de adequação do § 1º desse artigo); estabelecimento de prazo máximo não superior ao necessário para operacionalizar a atividade, para que a contratada, depois de ter recebido do contratante os valores referentes ao auxílio-alimentação, efetue a carga dos cartões dos beneficiários; e outras medidas identificadas caso a caso;

g) as empresas que fazem gestão de auxílio-alimentação enquadram-se como instituição de pagamento (art. 6º, inc. III, da Lei 12.865/2013). Contudo, se elas operarem exclusivamente auxílio-alimentação ou outros programas destinados a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, não se sujeitam à regulamentação do BCB. No entanto, se oferecerem outros serviços, devem aplicar as normas do BCB para todo o seu portfólio, inclusive na gestão de auxílio-alimentação (artigo 2º, II, da Resolução – BCB 80/2021, com a redação dada pela Resolução – BCB 296/2023). Nesse caso, se a empresa contratada estiver obrigada a aplicar as regulamentações do BCB, ela estará impedida de utilizar recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação (Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021); e

h) a separação entre o patrimônio da instituição de pagamento e os recursos destinados às contas de pagamento e a vedação à afetação desses recursos, previstas nos arts. 12 e 12-A da Lei 12.865/2013 também constituem medidas de mitigação dos riscos associados ao repasse prévio de recursos financeiros do contratante à contratada.

12. Em vista dessas conclusões, a aludida instrução propôs indeferir a medida cautelar pleiteada pelo representante e realizar construção participativa de deliberações junto ao Sescop/UN.

13. O Ministro Relator, por meio de despacho à peça 35, denegou o pedido de medida cautelar e determinou a realização da construção participativa de deliberações.

14. Promovida a construção participativa de deliberações quanto às alegações do representante



e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

## **EXAME TÉCNICO**

### **I.1. Exame da construção participativa realizada:**

15. Foi encaminhado em 23/5/2024 ofício de construção participativa à UJ (peça 36). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 38 a 60. Segue a análise dos pontos questionados.

#### **Considerações iniciais do SESCOOP**

16. Antes de responder aos tópicos da construção participativa, a UJ apresentou as considerações destacadas a seguir, extraídas da peça 59, p. 7-15.

17. Segundo a UJ, a sustentação de que inexistente natureza de pagamento no serviço não se coaduna com a realidade normativa, na ideia de que a empresa representante (e suas concorrentes) são entidades quase que beneficentes, prestando serviço a título gratuito. Tal gratuidade não existe. Essas empresas operam em um mercado no qual o objetivo central pelo atual formato de negócio é justamente o de negociar o lucro na outra ponta, com os varejistas e atacadistas, do comércio de restaurantes e mercados.

18. Essa atividade, contudo, é financiada por meio do recebimento de dinheiro dos contratantes. Daí que, embora o repasse do valor destinado a empregados não seja, propriamente, uma remuneração direta pelo serviço, ele acaba por assumir uma natureza híbrida, pois o representante – assim como suas concorrentes – viabilizam o fornecimento do auxílio-alimentação porque essa é a fatia do mercado que lhes cabe. Do contrário, não seriam fornecedoras do meio de pagamento em cartão com chip magnético, e sim forneceria a própria máquina. Afinal, essa é a estrutura do mercado: (i) uma instituição precisa pagar aos empregados, (ii) que são os consumidores dos produtos, (iii) utilizando um serviço de pagamento para celebração dessas transações, (iv) serviço esse que não se confunde com o da máquina que opera o pagamento, (v) de modo que, sem a inferência de que o valor utilizado integra a prestação do serviço, não seria possível sequer operar no mercado. Por isso que se sustenta que o recebimento do repasse ou pagamento, na forma da terminologia da própria lei, assume a natureza de integrar o preço do serviço efetivamente prestado (art. 116 da Lei Complementar 116/2003), com a natureza pré-paga de asseguarção aos trabalhadores, sendo parte do risco do negócio de tal atividade empresarial.

19. A fim de justificar seu posicionamento, citou as razões de decidir dos temas de recursos repetitivos 403 e 404 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos quais ficou assentado que, nos casos de empresas que fazem intermediação de mão de obra terceirizada, encartam-se prestações de serviços tendentes ao pagamento de salários, previdência social e demais encargos trabalhistas, sendo, portanto, devida a incidência do ISS sobre a prestação de serviços, e não apenas sobre a taxa de agenciamento. Para o SESCOOP, da mesma forma que o tomador de serviços desse precedente contrata empresa para pagar, por meio de terceirização da atividade, o encargo trabalhista de seu colaborador, a unidade jurisdicionada o fez com o objeto do edital do Credenciamento 5/2023. O fato de a taxa de administração ser nula ocorre por força legal, mas isso não desnatura a natureza do serviço prestado, que pressupõe justamente o repasse ou pagamento ao colaborador beneficiário do vale-alimentação. O art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 faz menção a ambas as terminologias, porque, sendo repasse ou pagamento, é uma parte integrante da prestação do serviço, configurando-se, para os fins legais, como efetivo pagamento, por viabilizar a operação de mercado da representante.

20. Do contrário, estar-se-ia abolindo qualquer risco empresarial na atuação, porque uma vez que o pagamento seja antecipado, o risco se projeta integralmente no pagador, e não no fornecedor,



que já seria igualmente remunerado do outro lado da ponta do mercado.

21. A tese encampada pela representante ignora que, em que pese esse floreado hermenêutico que visa conferir ao art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, tal inciso fala em repasse ou em pagamento. Ainda que não se queira interpretar que a natureza pré-paga está complementando a disponibilização aos empregados, e sim que o objeto dessa regulação é a relação fornecedor de auxílio-alimentação-empresa contratante, é o próprio inciso que abarca tanto a noção de repasse, quanto a de pagamento, atribuindo-lhes os mesmos efeitos. E em qualquer dos cenários, o que se tem é a transferência de recurso de ordem pública antecipadamente, à mercê de evidências que compatibilizem um regime de vantajosidade e/ou economicidade.

22. Ou seja, na hermenêutica constitucional dos princípios que regem a aplicação de recursos públicos, que orientam a forma de como se interpretar o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, não há justificativa de eficiência, de vantajosidade, de economicidade, mesmo de moralidade, que sugira uma mudança da compreensão paradigmática da legalidade.

23. O que a representante pretende é mudar toda a dinâmica de um mercado. Além disso, não há insumos que permitem a conclusão de como o mercado integralmente privado está tratando essa matéria. Questiona a UJ se as empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades controladas, submetidas ao regime celetista e o Sistema S serão obrigados a financiar e antecipar pagamentos, à revelia de todo o restante do mercado.

24. Inclusive, chama atenção a problemática afirmação trazida no parágrafo 58 da instrução da Unidade de Auditoria (peça 32, p. 9), no sentido de que teria levado em consideração para sua sugestão uma informação verbalmente apresentada pelo representante, no sentido de que o pagamento postecipado produz tanto elevações de taxas, quanto inflação. Problemática porque desconhece-se o inteiro teor desta conversa, que claramente fugiu ao escopo do contraditório e da ampla defesa instaurado no âmbito da presente representação, com acréscimo de um volume desconhecido de informações que jamais foram integralmente disponibilizadas – e passíveis de refutação – por parte da UJ. E problemática também porque não foi apontado nos autos um estudo técnico a permitir corroborar essa interpretação de que tal prática afeta esse mercado. Há uma inferência da Unidade de Auditoria, baseada em manifestação verbal, não documentada efetivamente nos autos, sem contraditório, sem ampla defesa e sem qualquer base científica prática que a sustente.

25. Além disso, há um elemento de fundamental importância: o escopo decisório para o qual se avança a presente representação desborda frontalmente dos limites dessa relação jurídico-processual de natureza administrativa, em especial se é para o TCU sinalizar uma mudança de entendimento. Se há um interesse em construir uma deliberação participativa, que o faça com todas as entidades jurisdicionadas potencialmente afetadas, e com um diálogo amplo e público sobre a matéria, pois o escopo da questão ultrapassa sobremodo a fronteira da divergência manifestante-representante. A começar pelas outras entidades que tiveram decisão em sentido oposto ao proposto pela Unidade de Auditoria e cujos contratos, se entenderem suas contratadas, serão objeto de representação para se forçar o ajuste por intermédio de eventual decisão do TCU. Além disso, veja-se o risco concreto de esta Corte produzir uma ilha de tratamento jurídico em desfavor do SESCOOP e seu sistema, em frontal contrariedade aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

26. Ainda que seja competência do TCU apreciar a legalidade de atos de gestão, com atribuição para auditoria operacional de suas unidades jurisdicionadas, a situação deste processo evidencia uma verdadeira tentativa de orientação da política pública pretendida pelo art. 3º da Lei 14.442/2022, em franco favorecimento a um punhado de entidades que compõem um verdadeiro oligopólio. E, no particular, de se destacar e chamar atenção que, de todo o Edital de Credenciamento 5/2023, somente o representante se insurgiu perante este TCU. Os efeitos econômicos e para o

mercado de fornecimento desse serviço não são tão nefastos e prejudiciais, pois somente uma empresa realizou a representação. Só essa empresa, em meio a outras sete efetivamente credenciadas, quis mudar a dinâmica consolidada de décadas no *modus operandi* de repasse financeiro desses tipos de contratações. Com todas as vênias, mas essa alegação não é plausível. Não existe um elemento concreto a indicar prejuízo setorial de mercado para, contrariando toda a jurisprudência consolidada na própria Corte, mudar de posição.

27. A UJ continua aduzindo que não há como não demonstrar um certo inconformismo com a situação destes autos: um histórico de entendimento consolidado sobre a matéria, com décadas de uma mesma orientação firmada e praticada pelo mercado. Uma lei com dois anos de vigência, sobre a qual o TCU já se manifestou no sentido de que o pagamento ou repasse – como queira utilizar a terminologia – deve ser postecipado. E agora o diálogo sobre a matéria é reavivado com base em um pretense Parecer do BCB que simplesmente não se aplica ao representante e ao caso concreto, mesmo assim, a Corte, à revelia da isonomia jurídica, sinaliza optar por uma repentina e injustificada mudança de posição, ao arrepio da necessária segurança jurídica apta a amparar seus jurisdicionados

28. Não é recomendável que, com base na oitiva exclusiva do manifestante, após a representação realizada, mude a Corte radicalmente um posicionado tão consolidado não só em seu âmbito jurisdicional, mas no próprio mercado. Isso é uma forma de se promover insegurança jurídica no âmbito desse setor mercadológico.

29. Também não é recomendável que seja proferido um acórdão dessa natureza, à mercê de um poder regulamentar que desborde do limite da legalidade, a gerar impactos potencialmente gerais e abstratos, com característica de típica formatação de política pública. As sugestões realizadas – no sentido de se observar atuação exclusiva ou não de empresa em determinado mercado, e ordenar garantias específicas, sobre determinadas condições, à mercê de previsões em lei (artigos 5º, inciso II, e 37 da Constituição Federal de 1988, a depender da natureza e regime jurídico de unidades jurisdicionadas afetadas), criando regras objetivas sobre quanto tempo deve ser concedido ao pagamento, para gestão de recursos – escapam ao âmbito de meras sugestões de boas-práticas, para assumir a conotação de formatação de orientação na política de mercado.

30. Anote-se ainda para os possíveis impactos tributários do entendimento proposto pela Unidade de Auditoria. É que, se houver um entendimento de que o valor não é pagamento, mas mero repasse, o que se tem é o completo e definitivo afastamento de hipótese de incidência tributária do ISS no que diz respeito ao serviço da representante. O valor das notas fiscais é composto pelo valor do serviço prestado. Se houver um entendimento de que a natureza jurídica é de repasse, e não de pagamento, o que ocorrerá é que o TCU, à mercê de não possuir competência para discutir hipóteses de incidência tributária, endossará no domínio público uma posição com potencial de impactar milhões de reais em receitas municipais.

31. Por fim, a UJ protestou contra a interpretação possivelmente equivocada, desta Unidade Técnica, dos argumentos colocados pelo Sescop na manifestação à peça 25, p. 20-21, parágrafos 73 a 76. No seu entender, esta Unidade Técnica interpretou o trecho em questão com sendo uma afirmação de que as Unidades Estaduais do Sescop “não possuem recursos para pagarem antecipadamente” (peça 32, p. 9, parágrafo 57). Contudo, segundo a UJ, esforço de fluxo de caixa e foco no gasto finalístico, priorizando-se despesas por uma ordem de vantajosidade, não significa o mesmo que “não possuir recurso para pagar antecipadamente”. O que há é uma modificação da linha de prioridades que pode afetar o fluxo de caixa. Houve uma distorção do argumento. Tanto o é que não há reprovações de contas no âmbito do sistema do Sescop em tempos recentes, com cumprimento de suas obrigações gerenciais – incluindo o pagamento de seus colaboradores.

Análise:

32. A instrução à peça 32 em momento algum informou ou sugeriu que as empresas que operam no mercado de gerenciamento de auxílio-alimentação são “entidades quase que beneficentes”, ou mesmo que prestam “serviço a título gratuito”. Na instrução, peça 32, p. 6, aduziu-se que, em princípio, a remuneração da instituição de pagamento seria a taxa de administração, mas que, no entanto, em função da forma como o mercado se organizou, outras fontes de receita foram criadas, como a cobrança de taxas dos estabelecimentos credenciados, sendo que essas fontes secundárias de receita passaram a ser muito mais relevantes do que a taxa de administração, a ponto de essas empresas ofertarem taxas de administração negativas (deságio) em licitações públicas e, ainda assim, conseguirem auferir lucro. Ou seja, reconhece-se a natureza lucrativa da atividade. Ressalte-se que a Lei 14.442/2022 vedou as taxas negativas em licitações públicas cujo objeto seja o gerenciamento da auxílio-alimentação.

33. Ademais, assiste razão à UJ na descrição do contexto: uma instituição que precisa pagar auxílio-alimentação aos seus empregados, celebra, para tanto, um contrato com uma instituição de pagamento, para que esta gerencie as transações que os empregados da contratante farão ao comprarem alimentação e refeição.

34. Contudo, equivoca-se a UJ ao informar que as atividades das instituições de pagamento são financiadas com o dinheiro dos contratantes. Analisando apenas o caso do SESCOOP, a situação é a seguinte: a instituição de pagamento, com recursos próprios, paga o auxílio-alimentação dos empregados do SESCOOP; depois de incorrida a despesa, a instituição de pagamento comprova ao SESCOOP que pagou o auxílio-alimentação, por meio da apresentação de nota fiscal; em até quatro dias úteis após a comprovação de que a despesa foi realizada, o SESCOOP paga a instituição de pagamento. Ou seja, o recurso do contratante só entra depois que a contratada custeou o auxílio-alimentação com recursos próprios; logo, o recurso do contratante não é utilizado para financiar as atividades da instituição de pagamento, pois serviu apenas para “repor” os recursos previamente aportados pela instituição de pagamento.

35. Sobre os precedentes citados do STJ, nos Temas Repetitivos 403 e 404 foram firmadas as seguintes teses (peça 63, p. 1 e 2):

#### Tema Repetitivo 403

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. A intermediação implica o preço do serviço que é a comissão, base de cálculo do fato gerador consistente nessas “intermediações”. O ISS incide, nessa hipótese, apenas sobre a taxa de agenciamento, que é o preço do serviço pago ao agenciador, sua comissão e sua receita, excluídas as importâncias voltadas para o pagamento dos salários e encargos sociais dos trabalhadores. Distinção de valores pertencentes a terceiros (os empregados) e despesas com a prestação. Distinção necessária entre receita e entrada para fins financeiro-tributários.

#### Tema Repetitivo 404

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. (...) Se a atividade de prestação de serviço de mão-de-obra temporária é prestada através de pessoal contratado pelas empresas de recrutamento, resta afastada a figura da intermediação, considerando-se a mão-de-obra empregada na prestação do serviço contratado como custo do serviço, despesa não dedutível da base de cálculo do ISS.



36. O Tema Repetitivo 403 deu origem à Súmula - STJ 524, que possui o seguinte enunciado (peça 63, p. 3):

No tocante à base de cálculo, o ISSQN incide apenas sobre a taxa de agenciamento quando o serviço prestado por sociedade empresária de trabalho temporário for de intermediação, devendo, entretanto, englobar também os valores dos salários e encargos sociais dos trabalhadores por ela contratados nas hipóteses de fornecimento de mão de obra.

37. No caso destes autos, os funcionários que recebem auxílio-alimentação são empregados da entidade contratante, sendo esta a responsável pelo pagamento dos salários e encargos sociais de seus trabalhadores. A instituição de pagamento faz a intermediação entre empregador e empregados e não há contrato de trabalho entre a instituição de pagamento e os funcionários que receberão o auxílio-alimentação. Portanto, fazendo-se um “paralelo simples”, como afirmou a UJ, com a jurisprudência citada, a situação destes autos enquadra-se na hipótese (i) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima transcritos; logo, o preço do serviço é a comissão, apenas, que, no caso destes autos, é nula, por força de previsão no próprio edital do Credenciamento 5/2023 (peça 5, p. 17, 18 e 20).

38. Portanto, diferente do alegado pelo Sescop, no caso destes autos, o valor referente ao auxílio-alimentação dos empregados do Sescop não é parte integrante do preço do serviço prestado pela instituição de pagamento.

39. Além disso, não é objeto desta instrução fazer a análise de risco do mercado de instituições de pagamento no cenário de gerenciamento de auxílio-alimentação. Contudo, é certo que, como o valor referente ao auxílio-alimentação não é fonte de receita das instituições de pagamento, esses valores não representam o único risco de uma instituição de pagamento que opera nesse mercado. A título de exemplo, o esvaziamento ou diminuição crescente da rede credenciada é um risco para essas instituições, pois, como mencionado pela própria UJ, é da relação comercial com a rede credenciada que advém seu lucro.

40. No que se refere à distinção entre repasse e pagamento, as análises a esse respeito (peça 32, p. 4-11) tiveram como propósito avaliar a aplicação das normas que impedem ou limitam o pagamento antecipado. Na ocasião, ficou demonstrado que o valor referente ao auxílio-alimentação que o contratante entrega à contratada não tem natureza de pagamento, logo, não está sujeito às disposições legais de disciplinam a dinâmica de pagamentos contratuais.

41. Mas, de fato, como trouxe a UJ, o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 veda que tanto o repasse quanto o pagamento descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação. Tal situação foi identificada desde o início. Contudo, conforme também ficou demonstrado na instrução anterior (peça 32, p. 4-11), em algumas contratações públicas o contratante repassa os valores para a contratada somente depois que a contratada comprova que pagou o auxílio-alimentação aos funcionários do contratante. Assim, a prática do pagamento posterior não tem descaracterizado a natureza pré-paga do auxílio-alimentação porque as instituições de pagamento têm usado recursos próprios para pagar o auxílio-alimentação devido pelo contratante aos seus empregados.

42. Necessário ressaltar que não há qualquer relação contratual entre a instituição de pagamento e os funcionários que recebem o auxílio-alimentação, que caracterizaria a hipótese (ii) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima reproduzidos e citados pela própria UJ em sua manifestação; logo, a instituição de pagamento não tem obrigação legal/trabalhista de arcar com esses valores. Ou seja, na prática, nas contratações públicas em que ocorre o pagamento posterior, independentemente de ser repasse ou pagamento, as instituições de pagamento têm substituído os contratantes (empregadores) na obrigação de pagar o auxílio-alimentação devido pelos empregadores aos seus empregados.

43. Necessário também rememorar, como ficou demonstrado na instrução à peça 32, que o

objeto do contrato celebrado entre a entidade promotora da licitação e a instituição de pagamento é o gerenciamento do auxílio-alimentação, não o financiamento do auxílio-alimentação.

44. Outrossim, a “mudança da compreensão paradigmática” tem como pano de fundo a própria legalidade, isto é, atender ao comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

45. Noutro ponto, não se pode afirmar que repassar o dinheiro à contratada mudaria “toda a dinâmica de mercado”. Isso porque, de fato, algumas instituições públicas e do Sistema S também adotam a prática de repasse posterior (peça 32, p. 7). Contudo, também se tem notícias de entidades do Sistema S que fazem o repasse previamente, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional de Rondônia (Senar/RO), que, no edital do Credenciamento 1/2024, cujo objeto é o gerenciamento do auxílio-alimentação, estabeleceu como prazo de repasse três dias antes da disponibilização do crédito aos beneficiários (peça 65, p. 18, item 6.2).

46. No âmbito privado, o Ifood Benefícios, por exemplo, disponibiliza uma plataforma em que a própria empresa contratante do gerenciamento do auxílio-alimentação é quem cadastra os colaboradores e recarrega os seus respectivos cartões (<https://beneficios.ifood.com.br/>, acesso em 29/8/2024).

47. No que diz respeito à informação verbal citada no parágrafo 58 da instrução anterior (peça 32, p. 9), o documento que deu causa à reunião realizada entre o representante e a AudContratações consta na peça 22 destes autos, à qual o Sescop teve, e tem, amplo acesso. A informação que não constava desse documento, e que por isso foi prestada verbalmente na reunião, era sobre o valor percentual da taxa que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados. Essa informação não diz respeito à esfera de competência do Sescop, isto é, o Sescop não tem ingerência sobre o valor da taxa que uma instituição de pagamento cobrará dos estabelecimentos credenciados.

48. Além disso, a informação de que as instituições de pagamento cobram “altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados” consta na própria exposição de motivos da Medida Provisória 1.108/2022, convertida na Lei 14.442/2022. Destaque-se que essa exposição de motivos foi citada pelo próprio Sescop, em manifestação anterior (peça 25, p. 10-11).

49. Ademais, essa informação não serviu de base para as conclusões da instrução à peça 32, tanto é assim que ela não foi citada no parágrafo 112 da instrução (peça 32, p. 16-17). A informação foi trazida no campo hipotético, o que se nota pelo uso das seguintes expressões “Esse tipo de prática **pode** acarretar efeitos negativos”, “as instituições de pagamento **tendem** a cobrar taxas altas”, “**podendo** gerar inflação dos alimentos”. Informações hipotéticas jamais serviriam de base para propostas de recomendação, determinação ou ciência.

50. Por todos esses motivos, não foi solicitada manifestação do Sescop especificamente sobre o percentual das taxas que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados, mas isso não representa afronta ao contraditório e ampla defesa.

51. Também não é objetivo destes autos orientar a aplicação da política pública relativa ao auxílio-alimentação. O escopo restringe-se à legalidade do repasse posterior feito pelos contratantes às instituições de pagamento, isto é, se tal prática fere o comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

52. Além do mais, a jurisprudência do TCU, assim como em outros tribunais, não é estática e pode evoluir ou se adaptar em resposta a novos entendimentos, legislações ou contextos sociais e econômicos. Quando o TCU se depara com um caso concreto que apresenta novas questões ou desafia entendimentos anteriores, isso pode levar a uma reavaliação e, potencialmente, a uma mudança na jurisprudência.

53. A UJ informou que o Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC não se aplica ao caso tratado



nestes autos, contudo, não explicou os motivos. Esse parecer, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021, veda que as instituições de pagamento utilizem recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação.

54. Outro ponto que não é escopo destes autos é a avaliação sobre o recolhimento de tributos incidentes sobre os valores que permeiam a relação contratante-instituição de pagamento, assim como a avaliação feita nesta instrução não tem o condão de alterar a natureza tributária de qualquer verba envolvida nessa relação. Como dito, o escopo restringe-se a avaliar o momento em que deve ocorrer o repasse, dos contratantes às instituições de pagamento, dos valores referentes ao auxílio-alimentação, em obediência ao art. 3º da Lei 14.442/2022. O repasse continuará acontecendo, implicando, assim, os tributos legais antes incidentes continuarão a ser recolhidos, eventualmente modificando-se apenas o momento em que os contratantes devem repassar os recursos às instituições de pagamento.

55. Por fim, quanto à suposta interpretação equivocada dos parágrafos 73 a 76 da manifestação do Sescop à peça 25, p. 20-21, reproduz-se, a seguir, os parágrafos em questão:

73. Em um contexto institucional de **fomento da atividade econômica** dentro de toda uma unidade federativa, orçamentos na faixa entre R\$ 3 milhões e R\$ 6 milhões, como ocorre com as Unidades Estaduais do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins, são a bem da verdade **módicos**. O esforço de gestão do fluxo de caixa é constante, envolvendo um competentíssimo trabalho para fazer o melhor possível com pouco, considerando as necessidades instrumentais básicas, mas sem perder de vista que o foco é o investimento finalístico. E esse quadro fático **inequivocamente influencia a necessidade de que essas instituições não operem mediante pagamentos prévios, salvo circunstâncias efetivamente motivadas**, que não se vislumbram no caso concreto.

74. Conquanto não seja o Sescop entidade pública, de se recordar na hipótese que o art. 22 da LINDB, que pode ser invocado por analogia, assevera que “*na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*”.

75. É com foco sobretudo nas dificuldades orçamentárias de unidades de menor orçamento que o edital foi moldado para prever o modelo de pós pagamento. Além de ser uma faculdade legal, um permissivo contratual, se trata para as circunstâncias do caso concreto de uma iniciativa que promove **máxima otimização** da capacidade de gestão do fluxo de caixa e orçamento das Unidades Estaduais de menor orçamento, que não podem prescindir antecipadamente de recursos.

76. Ademais, há que se considerar que a Unidade Nacional do Sescop, ao definir a vedação do pagamento antecipado, ponderou o possível impacto que a permissão dessa prática traria para as suas Unidades Estaduais, no sentido de que, ao emanar instrumento convocatório com regra diversa da apregoada e consolidada nas regulamentações e orientações internas, potencializaria o risco do entendimento da correta conduta de efetuar pagamento antecipado, e, ainda, de que a permissão da prática pudesse ser interpretada como correta, sendo ampliada para a contratação de outros objetos.

56. Se esses parágrafos não podem ser interpretados como sendo uma ausência de recursos, mas apenas como uma organização da linha de prioridades no fluxo de caixa, retifica-se o disposto no parágrafo 57 da instrução anterior (peça 32, p. 9). Contudo, se há recursos disponíveis, apenas postergados, significa que a modificação do momento do repasse não encontrará obstáculos de ordem financeira e/ou orçamentária.

57. Destaque-se que, em análise de situação semelhante, recentemente, este Tribunal expediu o Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, dando ciência a uma Unidade Jurisdicionada de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.





**Item 8.2. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020:**

**Item 8.2.a) assinalar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN) prazo de 15 dias, para, caso queira:**

**Item 8.2.a.1) apresentar possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Sescoop/UN para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação ao item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, o qual prevê que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em afronta ao previsto no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 16-19):

58. Como afirmado nas considerações iniciais, inexistente afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Todavia, a Unidade Nacional do Sescoop, compreendendo o contexto em que foi solicitada a apresentação de ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades identificadas em dispositivos do edital, destaca que só lhe será possível retificar o edital por meio de determinação deste Tribunal. Isso porque o item editalício relacionado ao pagamento posterior à apresentação da nota fiscal, se considerado irregular de fato, contrariamente à jurisprudência consolidada na Corte, assim o será após a finalização do prazo para inscrição no credenciamento, já implementada. Desse modo, não se vislumbra possibilidade de ocorrer ação efetiva para prevenir ou corrigir o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista estritamente a discricionariedade do Sescoop, ressalvada determinação exarada pela Corte.

59. A Resolução vigente ao tempo do fato, que regeu o Edital 5/2023, não dispunha sobre a obrigatoriedade de manutenção de edital de credenciamento permanentemente aberto. E, a despeito de o Sescoop ser entidade de direito privado, com liberdade gerencial, houve o entendimento quando da publicação de referido edital que não seria o caso de sua publicação permanentemente aberta, tendo o item 4.1 do edital asseverado a limitação temporal para a inscrição (peça 5, p. 4-5). Nesse sentido, o Anexo VII [em verdade, Anexo VI] do Edital prescreveu como prazo final para inscrições o dia 15 de janeiro de 2024 (peça 5, p. 39).

60. A conduta definida foi a de publicar periodicamente os editais, de modo que o período de recepção de novos interessados em se credenciar em seja anualmente aberto e encerrado.

61. Assim, analisando a cronologia do Credenciamento 5/2023, verifica-se que quaisquer ações corretivas ou preventivas no edital seriam extemporâneas e sem efeitos práticos, uma vez que o edital foi publicado no Diário Oficial da União em 4/12/2023 (peça 5, p. 5), recebeu pedidos de credenciamento no período compreendido entre 14/12/2023 e 15/1/2024 (peça 5, p. 39), credenciou sete empresas, que concordaram com as regras estabelecidas no edital e foram efetivamente credenciadas para a prestação do serviço, conforme resultado de credenciamento publicado em 8/2/2024 (peça 29). E as condições editalícias vinculam o certame, sob pena de ofensa regulamentar e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

62. Portanto, somente haveria reabertura do certame por ordem deste Tribunal. Ou, alternativamente, o Sescoop poderá iniciar instrução processual para lançar novo edital de credenciamento para o objeto contratado, alterando as previsões relacionadas ao pagamento prévio do repasse.

63. Enfatiza-se, porém, que no intervalo de tempo em que o novo edital ainda não estiver publicado, entende-se que deve permanecer vigente o credenciamento das sete empresas que aceitaram as regras do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista que há significativo prejuízo ao planejamento institucional de prestar apoio às contratações das suas Organizações Estaduais,

especialmente do objeto de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação.

64. Ressalte-se que oito Organizações Estaduais do Sescop já manifestaram interesse de utilizar o banco de empresas credenciadas (peças 40 a 53 e 55), tendo sido adotado o critério de alternância previsto no instrumento convocatório, qual seja, votação dos colaboradores. Entre elas, a Unidade Estadual do Rio Grande do Sul, com colaboradores severamente afetados pelas enchentes.

65. Portanto, com fundamento nos artigos 23 e 24 da Lindb, requer a modulação de efeitos de eventual decisão revisora da jurisprudência consolidada, com efeitos *ex nunc*, preservando-se a estabilidade institucional e a idoneidade do edital de credenciamento pelo período que lhe seria possível.

66. Alternativamente, que seja (i) preservada a vigência dos contratos já celebrados no âmbito do edital até a decisão da Corte, (ii) concedendo-se um regime de transição que permita contratações novas por esse edital por um período de pelo menos um ano, no qual as entidades que se planejaram para utilizá-lo não ficarão desguarnecidas do fornecimento do serviço, e no qual haverá planejamento para novo edital, atento às eventuais determinações da Corte.

Análise:

67. A estratégia adotada pelo Sescop, de definir um intervalo de tempo para que as empresas interessadas se credenciassem, observa a legislação de regência, sobretudo porque a Lei 14.133/2021, normativo que determina que os credenciamentos devem ficar permanentemente abertos para o cadastro de novos interessados, não se aplica aos credenciamentos realizados pelo Sescop.

68. Nesse caso, como o prazo de cadastramentos das empresas interessadas no Credenciamento 5/2023 encerrou em 15/1/2024 (peça 5, p. 39) e considerando o êxito do certame, que credenciou entre seis e sete empresas em cada unidade estadual, isto é, em cada estado, seis ou sete empresas concordaram com todas as disposições do edital, inclusive com o item 12.2, que regulamenta o pagamento posterior à comprovação da despesa, não se mostra tempestivo alterar o edital do Credenciamento 5/2023.

69. Nesses termos, adotando por analogia os arts. 147 e 171, § 1º, inc. II, da Lei 14.133/2021, a anulação dos contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 não se revela medida de interesse público e o modo como será garantido o atendimento do interesse público é preservando-se o edital do Credenciamento 5/2023 e os contratos dele decorrentes nos termos em que foram positivados.

**Item 8.2.a.2) apresentar subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19):

70. Em termos de custo-benefício, a resposta é bastante objetiva: inexistente benefício.

71. O que se discute aqui é a possibilidade de modificação da sistemática de repasse/pagamento, de um modelo postecipado para um antecipado, ou seja, haverá adiantamento de pagamento. Como o valor da remuneração já é nulo, não sendo lícito ao Sescop exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado, a única modificação real é que toda unidade que contrate por meio do presente Edital de Credenciamento precisará assumir o dispêndio financeiro antes da realização do próprio serviço.

72. Desse modo, a unidade jurisdicionada entende que não há o que apontar com relação a custo-benefício da medida, eis que inexistente no caso concreto tal aspecto.

Análise:



73. Considerando que o credenciamento já foi finalizado e que obteve êxito, conforme exposto no parágrafo 67 desta instrução, inclusive, já tendo sido selecionadas as empresas que prestarão os serviços em oito estados (peças 62 e 64) e já tendo sido celebrados contratos em três estados (peças 56 a 58), o custo de se alterar o edital e os contratos superaria o benefício decorrente dessa prática, desaconselhando-se, portanto, a adoção dessa medida.

**Item 8.2.a.3) manifestar-se, na hipótese de as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada serem consideradas insuficientes pelo TCU, quanto aos possíveis impactos de:**

**Item 8.2.a.3.1) determinação do Tribunal para que seja alterado o item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, e outras eventuais normas correlatas, além dos contratos dele decorrentes eventualmente já celebrados, no sentido de prever que o repasse dos valores referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19-20):

74. Os aspectos a serem destacados dizem respeito à dinâmica de fluxo de caixa e à incerteza que paira com relação à possibilidade de modificação contratual.

75. A dinâmica de fluxo de caixa pode afetar unidades de menor orçamento, cujas obrigações estejam definidas em um cronograma de pagamento.

76. Além disso, há que se destacar que o edital vinculou o credenciamento, bem como os contratos dele decorrentes. Assim, por força do princípio *pacta sunt servanda*, a UJ entende que não é possível assegurar que os contratos seriam modificados. Há que se verificar o interesse das empresas contratadas por meio do credenciamento. Se alguma delas discordar, isso pode gerar um impasse problemático a ser resolvido, sobretudo dada a essencialidade do serviço.

77. É por razões tais que se apela para a modulação de efeitos de eventual modificação de entendimento, preservando-se a segurança jurídica com a atribuição de efeitos *ex nunc* e a garantia de cumprimento dos contratos já firmados que estejam em execução.

Análise:

78. Conforme já explanado na análise das respostas dos itens anteriores, não se mostra mais tempestivo nem aconselhável alterar o edital do Credenciamento 5/2023 nem os contratos dele decorrentes.

79. Os impactos apontados pela UJ reforçam essa tese.

**Item 8.2.a.3.2) recomendação do Tribunal para que o seu Regulamento de Licitações e Contratos seja alterado a fim de incluir, nas disposições referentes à garantia contratual, a previsão de, nos casos de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-Alimentação/Refeição, a garantia a ser prestada deverá ser a do inciso I do art. 34 (caução em dinheiro), no valor mínimo de 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 20):

80. O manifestante destacou suas reservas quanto a essa possibilidade. Em primeiro lugar, porque não se vislumbra necessidade de forçar o Conselho Nacional do Sescop a modificar toda a norma em função de um aspecto operacional tão específico e particular. Em segundo lugar, por razões de isonomia. É de conhecimento desta Corte, v.g. as Decisões 907/1997 e 461/1998, ambas de relatoria do i. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, que existe uma articulação constante entre os serviços sociais autônomos, que formaram um grupo técnico no afã de discutir questões que impactem a redação de

seus regulamentos de contratações.

81. Inclusive, quando muito, dada a relevância do tema, e considerando a possibilidade de modificação da posição do TCU, como já anteriormente destacado pela UJ, deveria o TCU requerer manifestações dos demais entes do Sistema S, mesmo das entidades integrantes da administração pública indireta que fazem uso desse tipo de setor, no intuito de efetivamente se construir uma deliberação participativa que desague em um entendimento isonômico para os envolvidos, pois todas essas entidades possuem informações e realidades próprias a se levar efeito para uma tomada de decisão de tal porte, sobretudo com a sensibilidade que é a mudança de uma orientação jurisprudencial pacífica e estabilizada.

82. O SESCOOP entende que não é uma situação ideal que seja compelido a, individual e isoladamente, modificar seu RLC sem que outras entidades igualmente com possibilidade de serem impactadas sobre o tema forneçam suas posições desde já. Posições essas que podem, eventualmente, auxiliar a Corte a manter a atual posição ou construir posição intermediária.

83. A essa altura, não se discute a estrita legalidade do edital lançado pelo manifestando. O que se discute é a adequação da jurisprudência da Corte, de modo que todos os atores potencialmente impactados precisam ter direito de voz nesse processo, para que seja efetivamente democrático e construtivo. E não só essas entidades, mas também as entidades já contratadas por meio do credenciamento, cujos contratos se encontram em anexo (peças 56 a 58), por força do que dispõe o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

#### Análise:

84. A recomendação constante no item 8.2.a.3.2 do Despacho do Relator, acima transcrito e contante na peça 35, p. 2, decorre de análise desta Unidade Técnica de que a modificação do RLC do SESCOOP, no sentido proposto, traria mais segurança jurídica e operacional, no caso de alteração do momento em que ocorre o repasse, do contratante à contratada, dos valores referentes ao auxílio-alimentação.

85. Contudo, considerando que a proposta não foi bem recepcionada pela UJ, o que seria essencial, abster-se-á de expedir tal recomendação, deixando ao alvedrio da UJ as medidas a constarem dos editais de contratação do objeto em tela de forma a aumentar a garantia no caso de a contratada não honrar com suas obrigações pactuadas.

#### **CONCLUSÃO**

86. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

87. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

88. Contudo, considerando que o credenciamento já foi finalizado, que se credenciaram entre seis e sete empresas em cada estado e que já foram celebrados contratos decorrentes desse credenciamento, não será proposta a realização de determinações ou recomendações.

89. Será proposta, no entanto, **ciência** ao SESCOOP de que o argumento utilizado no item 12.2 do edital (peça 5, p. 13) não tem respaldo legal e fere o art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022, visto que o repasse do contratante à contratada do valor do auxílio-alimentação não constitui pagamento, conforme análise feita na instrução à peça 32, p. 4-11, a qual levou em consideração, entre outros, o item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), a resposta da Unidade Jurisdicionada



(peça 25, p. 20, parágrafo 70) e justificativa da contratação (peça 5, p. 17). Registre-se, ainda, que, na redação atual do Regulamento de Licitações e Contratos do SESCOOP, art. 59, não há vedação absoluta ao pagamento antecipado, mas sim a previsão de condicionantes. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade decorrente das medidas propostas.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

90. Quanto ao pedido de ingresso aos autos, formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A (atual denominação da empresa Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S/A) como parte interessada no presente processo (peça 67), a despeito de ela ter demonstrado razão legítima para intervir nos autos, pois já celebrou contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 do SESCOOP, objeto destes autos, a decisão de mérito proposta não afetará os contratos celebrados, isto é, não lesa direito subjetivo próprio da empresa, à luz do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

91. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

92. Não houve pedido de sustentação oral.

93. Não há processos conexos.

94. Processo apenso: TC 018.433/2024-3, que tratou de solicitação apresentada pela empresa Alelo Instituição de Pagamento S. A., representante, mediante a qual pediu cópia das peças 38-60, sigilosas, da presente representação. O Relator, Ministro Antônio Anastasia, indeferiu o pedido (peça 6 daqueles autos), tendo em vista que a solicitante não figura como parte processual e que o sigilo das peças foi atribuído na origem.

95. Em nova manifestação à peça 65, o representante solicitou que o processo fosse julgado no mérito, com urgência, para declarar ilegal o item 12.2 (e correlatos) do edital, com a anulação de todos os atos decorrentes.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

96. Em virtude do exposto, propõe-se:

96.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

96.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

96.3. dar **ciência** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (SESCOOP/UN), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;

96.4. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A, de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;



96.5. **informar** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

96.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

2. É o relatório.

### VOTO

Conforme assentado no relatório, trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. A representante se insurge, em suma, contra o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, pois contrariaria, supostamente: i) o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e ii) o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

3. Anuindo às propostas de encaminhamento apresentadas pela AudContratações, autorizei diligências, oitivas e construção participativa de deliberações.

4. Cumpridas as medidas saneadoras, a unidade técnica examinou o mérito da matéria, propondo considerar procedente a representação e expedir ciência preventiva ao Sescoop/UN.

5. Acolho as propostas formuladas pela AudContratações em pareceres uniformes às peças 70-72, cujas conclusões incorporo às presentes razões de decidir, sem prejuízo dos acréscimos que doravante faço consignar no voto.

6. A controvérsia que emerge dos autos consiste em **aferir a regularidade do item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023**, assim prevista:

*“12.2. Em obediência à sua natureza jurídica, o Sescoop está impedido de realizar pagamentos antecipados. Assim, a carga nos cartões dos empregados será em data anterior ao pagamento e agendada via sistema, no sítio da CONTRATADA, com no mínimo dois dias após a solicitação. O pagamento será realizado em até 4 (quatro) dias úteis a contar do recebimento da nota fiscal, por meio de depósito bancário, e, respeitando o disposto na Lei 14.442 de 02 de setembro de 2022, o saldo do benefício será disponibilizado ao colaborador na modalidade pré-paga.”*

7. A aludida cláusula estabelece que **a carga** nos cartões de vale-alimentação dos empregados do Sescoop será realizada em data **anterior** ao aporte dos valores a ser feito pela entidade contratante em favor da gerenciadora dos cartões. Vale dizer, o crédito dos valores de vale-alimentação é computado nos cartões dos empregados com recursos próprios da gerenciadora dos cartões e, em até



quatro dias úteis após o recebimento da nota fiscal, o Siscoop executa o aporte dos valores respectivos em favor da empresa contratada.

8. A regularidade de tal procedimento deve ser aferida, em especial à luz da Lei 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, estabelecendo as seguintes regras a respeito da matéria vertida nos autos:

*“Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, **não poderá exigir ou receber:***

*I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;*

*II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; ou*

*III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.*

*§ 1º A vedação de que trata o caput deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.*

*§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput deste artigo.” (grifei)*

9. *Ab initio*, destaco que a matéria de fundo contida na representação foi objeto de análise do Tribunal em outras duas ocasiões, nos TCs 029.290/2022-8 e 006.182/2023-2, em cujos autos foram proferidos, respectivamente, os Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes) e 966/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus), ambos no sentido de permitir a conduta prevista na cláusula impugnada. Nada obstante, entendo que é o caso de o Tribunal refluir do seu anterior posicionamento pois, conforme alertado pela unidade técnica, há elementos sobre os quais o Colegiado não se debruçou naquelas ocasiões, além de a legislação de regência (Lei 14.442/2022) ter sido promulgada em data relativamente recente (2/9/2022), sendo natural, portanto, que o entendimento sobre a matéria amadureça à medida em que a Corte é provocada a se pronunciar sobre questões incipientes.

10. Pois bem, a referida Lei 14.442/2022 faculta aos empregadores a contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação aos seus empregados (art. 2º). No entanto, no âmbito da contratação, é vedado ao empregador exigir prazos de repasse ou pagamento que venham a descaracterizar a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos empregados (art. 3º, inciso II).

11. Significa que o empregado sempre deve perceber os valores em momento **anterior** ao início do período laboral a que o auxílio-alimentação se refere e que o empregador, ao contratar pessoa jurídica para operar o aludido auxílio, **não deve exigir** “benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado” (incisos II e III do art. 3º).

12. Assentadas tais premissas, analisemos a regularidade da cláusula 12.2 do edital em tela. Segundo sua dicção, a carga nos cartões de auxílio-alimentação é feita antes do início do período laborativo a que se os valores se referem.

13. Não obstante, à luz do item 12.2 do edital, não se pode afirmar que está sendo preservada a natureza pré-paga do auxílio-alimentação pois os recursos financeiros utilizados na operação de transferência aos empregados **não pertencem ao empregador**, mas sim à gerenciadora dos cartões, configurando, pois, violação ao inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022.

14. Com efeito, a manutenção da natureza pré-paga a que faz alusão o inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022 é uma regra **dirigida ao empregador**. Ou seja, são os recursos financeiros próprios da pessoa do empregador que devem fazer face ao pagamento do auxílio-alimentação.

15. Rememore-se que, no caso em concreto, a gerenciadora do cartão realiza a carga dos valores em favor dos empregados, e somente após o período de até 4 dias úteis, contados da apresentação das notas fiscais, é que a entidade contratante faz o aporte dos respectivos valores na conta da contratada.

16. Além de contrariar o inciso II, a previsão editalícia destoa do inciso III do art. 3º da Lei 14.442/2022, com base no entendimento do Banco Central do Brasil (BCB) a respeito da matéria.

17. Nesse sentido, trago à lume os Pareceres BCB 292/2024 (peça 27) e 311/2016 (peça 8).

18. O primeiro foi exarado em resposta do Banco Central à diligência por mim autorizada nestes autos, o qual concluiu que:

*“(i) as entidades gestoras de cartão vale-alimentação são consideradas instituições de pagamento, nos termos da Lei nº 12.865, de 2013;*

*(ii) as instituições de pagamento que, como tal, atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação não são alcançadas pela regulação emitida quer pelo CMN quer pelo BCB;*

*(iii) decorrente do inciso anterior, a disciplina de salvaguarda de recursos requerida pelo BCB para as instituições de pagamento autorizadas por essa Autarquia não se aplica às instituições de pagamento que atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação; e*

*(iv) o requisito legal da instituição do patrimônio de afetação é aplicável a todas as instituições de pagamento, mesmo as não autorizadas a funcionar pelo Banco Central, o que não significa que os recursos acolhidos nas contas de pagamento geridas por essas entidades sejam salvaguardados na forma estabelecida pela regulação emitida pela referida Autarquia.” (grifei)*

19. O segundo Parecer traz como conclusões as seguintes:

*“a) a emissão de moeda eletrônica sem lastro em moeda física ou escritural encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo **as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais**;*

*b) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último;” (grifei)*

20. Dos dois Pareceres exarados, colho as seguintes premissas aplicáveis ao caso em discussão na representação:



- i) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação são instituições de pagamento;
- ii) as instituições de pagamento não podem operar sem aporte prévio; e
- iii) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho não estão submetidas à regulamentação do Banco Central acerca da matéria.

21. É possível depreender, portanto, que nem todas as gerenciadoras de cartões de vale-alimentação estariam sujeitas à regulamentação do Banco Central que exige o aporte prévio para que tais empresas possam operar, mas sim apenas aquelas que, além da gestão de auxílio-alimentação, operem outros nichos.

22. Posto isso, observo que a cláusula 12.2 do edital, ainda que fosse regular sob a perspectiva da Lei 14.442/2022, configuraria restrição indevida à competitividade do certame. É que, conforme visto, somente poderiam participar as gerenciadoras de cartão de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho, pois apenas a estas, por não se submeterem ao regramento do Banco Central que veda a emissão de moeda eletrônica sem prévio aporte de recursos (Parecer BCB 311/2016), seria juridicamente possível creditar os valores de vale-alimentação em momento anterior ao recebimento dos numerários advindos da entidade contratante (aporte).

23. Inexistindo, pois, razão jurídica bastante para a adoção desta prática, a aludida cláusula promove exclusão indevida de empresas potencialmente hábeis a executar o objeto do contrato pretendido.

24. Procedente, portanto, a representação.

25. Além da procedência da representação, vislumbro restar justificada a adoção de entendimento divergente do consignado nos Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário e 966/2023-TCU-Plenário, conforme já explicitiei no § 9º deste voto.

26. Por ocasião da prolação daqueles Acórdãos – ambos exarados há menos de um ano da promulgação da Lei 14.442/2022 –, **não** foram ponderados, com maior detença, a natureza jurídica das gerenciadoras dos cartões de vale-alimentação ou os Pareceres do Banco Central 311/2016 e 292/2024 (este último, inclusive, tendo sido exarado em cumprimento à diligência adotada justamente nos presentes autos).

27. Ademais, acentuo que o posicionamento que ora faço consignar não é novo no Tribunal, tendo sido adotado no Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, em que foi expedida ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

28. Assentada, pois, a motivação para adoção de posicionamento diferente do outrora encontrado nesta Casa, passo aos efeitos práticos da presente decisão.

29. Conforme destacado pela unidade técnica, nestes autos constam que já foram celebrados contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023. Trata-se das avenças firmadas pelas regionais do SESCOOP nos Estados do Piauí, de Rondônia e da Bahia (peças 56 a 58), todos com prazo de vigência de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 10 anos.

30. Posto, portanto, o avançado estágio em que se encontra o Credenciamento, e inobstante as irregularidades observadas no procedimento em tela, não se revela razoável a adoção de medida

desconstitutiva por parte do Tribunal, sendo suficientes a i) expedição de ciência preventiva à entidade licitante nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, com vistas a evitar a repetição das irregularidades em outros certames semelhantes, bem como, em acréscimo à proposta da unidade técnica, ii) assinalar determinação para que o SESCOOP/UN se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023, com fulcro no art. 4º, inciso II, da mesma Resolução, bem como oriente as unidades regionais do sistema SESCOOP aderentes do Credenciamento 5/2023 que igualmente se abstenham de prorrogar os contratos decorrentes do procedimento.

31. Por fim, registro que o requerimento de habilitação nos autos formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. (peça 67) – contratada pelo SESCOOP/PI – há de ser indeferido na medida em que não é adotada medida desconstitutiva ou qualquer outra que adentre a esfera de interesses subjetivos da requerente.

32. Vale o destaque para o fato de que a prorrogação contratual, a qual está sendo obstada com a presente deliberação, não consiste em direito subjetivo das contratadas, mas sim mera expectativa de direito, sujeita, dessarte, ao juízo de discricionariedade da contratante.

33. A propósito, cito precedentes desta Casa justamente com a tese de que “não há ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa ou prejuízo ao contraditório se o TCU não oferecer oportunidade de manifestação nos autos aos contratados no caso de decisão que obsta a renovação ou a prorrogação contratual, tendo em vista que não há direito subjetivo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, e sim mera expectativa de direito”: Acórdãos 776/2018-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 357/2005-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

34. Neste mesmo sentido, cito precedentes do Supremo Tribunal Federal firmados nos Mandados de Segurança 24.785 (relator Ministro Marco Aurélio), 26.650 (relator Ministro Eros Grau) e 27.008 (relator Ministro Ayres Britto).

35. Assim, voto para que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2278/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.225/2024-0.
- 1.1. Apenso: 018.433/2024-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25).
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.



## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional,

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, 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 do TCU, também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. considerar procedente a representação;

9.3. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.4. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, incisos II e III, da Lei 14.442/2022;

9.5. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 que estejam em execução na data da notificação do presente Acórdão, bem como comunique as Unidades Regionais integrantes do Sistema Sescoop acerca da vedação de prorrogação estabelecida na presente decisão;

9.6. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do RITCU, o requerimento de habilitação nos autos como parte interessada formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. à peça 67;

9.7. comunicar a prolação do presente Acórdão ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e à representante; e

9.8. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(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 023.208/2024-4

Natureza: Administrativo (Proposta de Fiscalização)

Unidade Proponente: Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências)

SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE PARA VERIFICAR A REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS ALOCADAS EM TREZE MUNICÍPIOS. AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA AUDITORIA PROPOSTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências), na modalidade auditoria de conformidade, com vistas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos de transferências especiais alocadas em treze municípios (peça 2).

2. A proposta recebeu parecer favorável da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), nos seguintes termos (peça 3):

*“2. Consoante o inciso I do art. 5º da Portaria-Segecex 1/2023, manifesto concordância com os elementos da proposta (peça 2), em especial quanto à conveniência de sua realização e ao alinhamento com o Plano Estratégico do TCU, nos termos do § 1º do art. 17 da Resolução-TCU nº 308/2019 e da Portaria-Segecex 14/2014.”*

3. É o relatório.

## VOTO

Conforme assentado no relatório, trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências), na modalidade auditoria de conformidade, com vistas a verificar a regularidade da **aplicação dos recursos de transferências especiais** alocadas em treze municípios, tendo a proposta recebido parecer favorável da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).

2. A unidade técnica estima realizar ainda em 2024: a) a seleção de dez entes favorecidos por transferências especiais, para fiscalização *in loco*; e b) a seleção de dois a três entes favorecidos para realização de fiscalização remota.

3. Sustenta a unidade proponente que, “Em recentes decisões do Plenário do STF, de 19/8/2024, referendando as decisões [liminares] proferidas pelo Ministro Flávio Dino nas ADIs 7688 e 7695, foi estabelecida a competência federal para a fiscalização dos recursos das transferências especiais,





inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente às decisões, bem como foram elencadas condições de transparência e de rastreabilidade, para que essas transferências sejam efetivadas, além de uma série de exigências para a sua operacionalização”.

4. Sobre o assunto, consta da ementa do referendo à cautelar adotada na ADI 7688 que a “Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e **aplicação** de parcela muito expressiva do Orçamento da União. No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a **incidência plena dos controles externo e interno** constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna” (grifei).

5. Posto isso, defende a AudTransferências que o trabalho proposto “é bastante oportuno, considerando as decisões mencionadas, as poucas ações de controle conhecidas, tanto a nível nacional quanto subnacional, até agora empreendidas, e a necessidade de articulação entre os órgãos de controle para a devida fiscalização desse recurso”.

6. Ressalta a proponente, ainda, que a fiscalização está de acordo com o Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, sessão de 22/3/2023 (relator Ministro Vital do Rêgo), ocasião em que foi firmado entendimento de que ao TCU compete examinar as condicionantes constitucionais das transferências especiais.

7. Observo que a proponente expôs adequadamente as justificativas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, mormente na prolação das medidas cautelares proferidas no bojo das ADIs 7688 e 7695, referendadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no sentido de serem adotadas medidas que assegurem ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos objeto das transferências especiais.

8. Ante o exposto e com fulcro no art. 17, § 3º, da Resolução TCU 308/2019, submeto a proposta de fiscalização à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2279/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.208/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Proposta de Fiscalização).
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: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências).
8. Representação legal: não há.



## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências), na modalidade auditoria de conformidade, com vistas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos de transferências especiais alocadas em treze municípios,

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

9.1. autorizar, com fulcro no art. 17, § 3º, da Resolução TCU 308/2019, a realização da auditoria proposta; e

9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2279-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANTONIO ANASTASIA  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 002.604/2020-5

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo de Garantia para a Construção Naval.

Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (125.916/OAB-RJ), representando a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDO DE GARANTIA PARA A CONSTRUÇÃO NAVAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA GESTÃO. RISCO DE INSOLVÊNCIA. GARANTIAS A HONRAR PERANTE CREDORES DE EMPRESAS PERTENCENTES AO GRUPO SETE BRASIL

PARTICIPAÇÕES S.A. PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL DO REFERIDO GRUPO. PROPOSTA DE ACORDO COM CREDORES EM FASE DE AVALIAÇÃO PELA PETROBRAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 167 e 168):

“Trata-se de representação autuada a partir de informações constantes da Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a gestão do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN) no exercício de 2018, noticiando a situação de insolvência do fundo, com garantias a honrar no valor de US\$ 798,2 milhões a credores de empresas pertencentes ao Grupo Sete Brasil Participações S.A., ora em recuperação judicial.

2. A última instrução levada a efeito no âmbito da AudBancos tratou de dois pontos principais: i. as ações tomadas pelos atuais dirigentes do FGCN para recuperação dos créditos do Fundo, incluindo a negociação com a Petrobras; e ii. as irregularidades apontadas pela CGU no processo de concessão das garantias. Ao final, a AudBancos encaminhou ao Relator, em suma, proposta de considerar parcialmente procedente a representação e recomendar à Petrobras que ‘priorize a avaliação, por parte das instâncias internas competentes, da proposta de acordo apresentada pela Sete Brasil, nos termos do 4º aditivo ao Plano de Recuperação Judicial’ (peças 148-150).

3. O Ministro-Relator, considerando a expertise da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) ‘sobre assuntos sensíveis concernentes à atuação dessa estatal’, encaminhou os autos àquela unidade para elaboração de parecer sobre a matéria, notadamente no que tange à contextualização da atuação da Petrobras no Grupo Sete Brasil e à relação da estatal com a questão discutida nesta representação.

4. Concluído seu pronunciamento, a AudPetróleo retornou o processo à AudBancos, para emissão de nova proposta de encaminhamento, considerando as informações aduzidas.

5. Em síntese, a AudPetróleo apresenta as seguintes informações:

a) a Petrobras detinha apenas 5% do capital da Sete Brasil, enquanto os demais 95% das ações pertenciam ao FIP Sondas, o qual era constituído por diversas empresas e fundos de pensão, sendo o Banco BTG seu maior acionista, com 27,56% de participação;

b) a Petrobras indicava um dos onze (posteriormente alterado para dezessete) membros do Conselho de Administração;

c) a Diretoria da Sete Brasil era composta por três Diretores, sendo um Diretor Presidente, escolhido por todos os quotistas do FIP Sondas a partir de uma lista tríplice enviada pela Petrobras; um Diretor Financeiro indicado pelos quotistas do FIP Sondas; e um Diretor de Operações indicado pela Petrobras; ressalta a AudPetróleo que a Petrobras possuía apenas o direito de indicar os nomes para concorrerem à eleição para os cargos de Diretor Presidente e de Diretor de Operações da Sete Brasil, cabendo aos quotistas do FIP Sondas, após avaliação do Comitê de Investimentos por eles designados, efetivamente eleger ou não tais membros, podendo ser requisitada à Petrobras a indicação de outros nomes, se recusados os primeiros;

d) a Petrobras não detinha condições de fazer sua vontade prevalecer na estrutura deliberativa interna da Companhia, nem de eleger a maioria dos administradores, não restando caracterizado o controle;

e) os diretores da Sete Brasil nomeados a partir de indicações da Petrobras foram eleitos pelo Conselho de Administração da Sete Brasil e eram demissíveis por este mesmo Conselho de Administração

independentemente da vontade da Petrobras e já haviam se desligado dos quadros da Petrobras quando foram nomeados

f) no bojo da Ação Penal nº 5050568-73.2016.4.04.7000, em que os três diretores da Sete Brasil indicados pela Petrobras foram investigados e condenados pela prática dos crimes de organização criminosa, corrupção e lavagem de dinheiro em razão das propinas cobradas em contratos firmados pela Sete Brasil para a construção e o fornecimento de sondas pelo Estaleiro Jurong Aracruz Ltda., o TRF4 entendeu que a Sete Brasil não foi diretamente prejudicada pelos atos ilícitos praticados por seus dirigentes e, por essa razão, não fazia jus aos montantes recuperados nos autos da Ação Penal Jurong;

g) de acordo com a referida decisão, a vítima dos atos ilícitos praticados no âmbito da Sete Brasil foi a Petrobras e os beneficiados a própria Sete Brasil e o Estaleiro Jurong.

h) diversos dos estaleiros contratados pela Sete Brasil eram controlados por empresas que participaram de esquemas de corrupção, não somente no setor de petróleo; essas empresas se associaram em cartel e corromperam altos executivos da Petrobras de forma a se beneficiarem com a realização de contratos e aditivos com valores acima do valor justo, sendo a Petrobras sempre a vítima desses procedimentos criminosos, prejudicando seus resultados econômicos e acionistas;

i) o insucesso econômico da Sete Brasil ocorreu por diversos motivos, destacando-se a ausência de experiência da própria empresa, que foi criada exclusivamente com o propósito de viabilizar a construção de sondas, que seriam adquiridas pela Petrobras, em estaleiros localizados no Brasil, bem como o fato de que os próprios estaleiros contratados foram criados na mesma época de abertura da Sete Brasil;

j) o projeto, da forma como foi estruturado, continha elevados riscos técnicos, haja vista a pouca experiência dos estaleiros contratados, recém-criados, e financeiros, dada a dependência dos recursos do BNDES e a enorme quantidade de capital necessária;

k) a não obtenção de recursos financeiros pela Sete Brasil, seja junto ao BNDES ou em outras fontes, deflagrou inadimplementos contratuais e a paralisação da construção das sondas, criando situação econômico-financeira insustentável na empresa, que se viu sem condições de honrar os compromissos assumidos com estaleiros, bancos, FGCN e com a própria Petrobras, sendo obrigada a declarar recuperação judicial e trazendo prejuízos a todos que se dispuseram a participar do projeto;

l) não há elementos que possam caracterizar a Petrobras como responsável pelos prejuízos causados pela Sete Brasil aos investidores, financiadores e contratados, pois a ela não descumpriu contratos, não atrasou pagamentos, nem esteve envolvida nas denúncias de corrupção na Sete Brasil;

m) tais prejuízos decorreram essencialmente do tipo e da magnitude do negócio desenhado, onde investidores e financiadores, incluindo-se o FGCN, assumiram riscos de antemão excessivamente elevados, cujo resultado final observado pode ser considerado como, se não provável, ao menos possível, ainda que efetivamente tenha se materializado de forma definitiva em razão dos esquemas de corrupção que culminaram na insuficiência de capital para a continuidade da construção e finalização das sondas;

n) destaca a AudPetroleo que os sócios do Fipe Sondas eram empresas como BTG Pactual, Banco Santander, EIG Global e Energy Partners, Luce Ventury Capital, entre outras, as quais deveriam deter capacidade de avaliar os riscos do negócio e arcar com os seus resultados, bem como estruturar a Sete Brasil e escolher e eleger seus conselheiros e diretores de forma a mitigá-los;

o) os possíveis acordos engendrados no âmbito da recuperação judicial da Sete Brasil com a Petrobras estão sendo discutidos intensamente na Petrobras, com a produção de inúmeros pareceres técnicos e manifestações de Conselheiros; já tendo constado o assunto de pauta de discussão do Conselho da Petrobras, porém foi retirado ante manifestações bem embasadas e contrárias por parte de conselheiros;

p) pondera a unidade que a realização de qualquer acordo que pressuponha a assunção de alguma responsabilidade por parte da Petrobras pode abrir precedente perigoso com implicações jurídicas e econômicas ante outros afetados no caso da Sete Brasil e em litígios distintos que tenham como contexto a corrupção desvelada pela Operação Lava Jato.



6. Em essência, a unidade parecerista ressalta que ‘não há razoabilidade em responsabilizar a Petrobras pela corrupção ocorrida na Sete Brasil, nem pelo resultado econômico obtido’, bem como demonstra preocupação com os efeitos de eventual acordo no âmbito da recuperação judicial.
7. A AudPetróleo aduz, por fim, que ‘acompanha o tema por meio do TC 020.729-2023-5, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, sendo natural que qualquer proposta de encaminhamento a respeito do eventual acordo ocorra nesse processo específico com as melhores informações disponíveis sobre o tema e não em processo que trata especificamente do FGCN e não da Petrobras’.
8. Apresenta-se a seguir, atendendo à determinação do Exmo. Ministro Relator, reexame da matéria, à luz das informações trazidas pela AudPetróleo.
9. Em manifestação anterior (peça 149), registrou-se ‘a importância da Petrobras na definição do Projeto Sondas, na criação e gestão da Sete Brasil e nos rumos de todo o negócio, especialmente, na concentração das contratações na Sete Brasil’, bem como que teria sido ‘por suas decisões que o projeto tomou os contornos alcançados’ e que ‘o risco assumido pela empresa trouxe efeitos financeiros para todos os proprietários da Sete Brasil (a própria Petrobras e o FIP Sondas), bem como para os financiadores e para o FGCN’.
10. Em continuação, concluiu-se que **‘ainda que a Petrobras não possa ser responsabilizada pelos atos de corrupção dos diretores da Sete Brasil por ela indicados** (talvez o motivo principal da derrocada do projeto), não há como se negar que a estatal possui responsabilidade sobre o desfecho do negócio’ (destaque acrescido).
11. As conclusões anteriormente apresentadas basearam-se em trechos do voto condutor do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, relatado no processo TC 004.997/2018-2 pelo Ex.mo Ministro Walton Alencar Rodrigues, em processo constituído para apurar indícios de irregularidades no processo de constituição do Projeto Sondas, no âmbito da Petrobras, bem como nos contratos firmados pelas sociedades integrantes do Grupo Sete Brasil com a estatal petrolífera.
12. As conclusões do Relator daqueles autos que embasaram o pronunciamento anterior já foram lá apresentadas, parecendo desnecessário repeti-las. E a partir dessas conclusões, não se evidencia equívoco por parte da AudBancos em seu pronunciamento anterior. Cabe, por outro lado, alguns esclarecimentos para que não restem dúvidas sobre as afirmações e conclusões apresentadas.
13. Em primeiro lugar, deve-se deixar claro que, em momento nenhum, a AudBancos afirmou haver responsabilidade da Petrobras pelos prejuízos percebidos pelos diversos agentes envolvidos. Como afirmado no pretérito pronunciamento, ‘a causa principal da interrupção do projeto foram os atos de corrupção descortinados pela Operação Lava Jato, especialmente, a partir das delações premiadas dos diretores da Sete Brasil indicados pela Petrobras’.
14. A afirmativa apresentada na sequência do trecho acima transcrito, de que ‘o problema estava direta e intrinsecamente ligado à Petrobras, que seria a mesma empresa contratante, quantas fossem as afretadoras e estaleiros’, não representa conclusão no sentido de responsabilidade da Petrobras, mas apenas de que ela estava diretamente inserida no contexto apresentado. Observe-se que a afirmativa foi apresentada no âmbito de análise da responsabilidade dos agentes ligados à gestão do FGCN.
15. Da mesma forma, a conclusão de que ‘a estatal possui responsabilidade sobre o desfecho do negócio’ diz respeito à sua participação na definição das contratações, especialmente em relação à concentração na Sete Brasil. De fato, não há como negar que a Petrobras foi quem direcionou a contratação a esse formato – esse foi o motivo principal da punição aplicada aos seus administradores pelo TCU, no já mencionado Acórdão 820/2023-TCU-Plenário.
16. Também é inegável que essa concentração pode ter influenciado nos efeitos causados pelos atos de corrupção. E aqui se destaca que essa é apenas uma possibilidade. Como bem colocado pela AudPetróleo, as empresas ligadas aos estaleiros estavam envolvidas em diversos atos de corrupção e é razoável admitir que seriam os mesmos estaleiros contratados fossem outras as afretadoras.



17. Essa participação direta da Petrobras na conformação do negócio não significa, repita-se, que ela seja responsável pelos riscos assumidos pelas demais empresas envolvidas no negócio, muito menos pelos prejuízos que sobre elas recaíram.

18. De fato, como destaca a unidade parecerista, a Sete Brasil, e também os bancos e fundos financiadores, possuíam plenas condições de aferir e gerenciar os riscos envolvidos no negócio. Não havia assimetria de informação. Todos os riscos técnicos e financeiros, bem como as limitações de garantia do FGCN, eram do conhecimento de todos. A Petrobras, assim como diversas outras empresas e fundos de pensão foram vítimas do esquema criminoso.

19. O que se pretendeu ao destacar a importância da participação da Petrobras no negócio foi realçar seu papel de liderança, de catalização de investimentos. Como bem destacou o voto do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, a Petrobras implementou ideia concebida no Governo Federal de fortalecer a indústria naval e gerar empregos no Brasil, sem que houvesse irregularidade nisso.

20. E, nesse papel, afigura-se diante dela uma possível atuação de contribuição para a solução de um problema no qual ela está envolvida, ainda que, repita-se mais uma vez, não seja ela a responsável pelo fracasso do projeto.

21. Se a Petrobras deve ou não aprovar o acordo cabe a ela decidir. Ainda que se vislumbrem aspectos positivos para a estatal na proposta, em momento nenhum se afirmou que ela deve decidir pela sua aprovação. O que se apontou no pronunciamento anterior, em linha com a instrução, foi que a falta de uma decisão gera insegurança, o que parece ser inegável.

22. Nesse sentido foi que a AudBancos propôs **recomendar** que a Petrobras priorize a decisão sobre o assunto. Seja em que sentido for. E caso a empresa tenha motivos para postergar ainda mais tal decisão, assim poderá fazê-lo, já que a recomendação não tem caráter cogente.

23. Diante da situação de impasse observada no FGCN, mostra-se oportuno que o Tribunal busque contribuir para sua solução. Assim, a recomendação proposta mostra-se justificada.

24. Em relação à possibilidade de expedição de recomendação à Petrobras neste processo, pedimos vênua à AudPetróleo pois não se vislumbra óbice a que isso seja feito, no presente caso. É que, como já colocado, não se adentra no mérito da decisão, tampouco se impõe qualquer obrigação à estatal. Nesse sentido, não se configura qualquer prejuízo, com tal medida, à atuação da AudPetróleo no Acompanhamento realizado no âmbito do processo TC 020.729-2023-5.

25. Assim, o posicionamento desta subunidade é no sentido de manter em seus termos essenciais a Proposta de Encaminhamento apresentada em 20/5/2024 (peça 149), sem prejuízo de se adicionar aos seus fundamentos os esclarecimentos trazidos no presente pronunciamento, a partir das importantes informações aduzidas pela AudPetróleo.

26. Diante de todo o exposto, e considerando que: a recomendação à Petrobras sugerida não interfere na condução do acompanhamento pela AudPetróleo; que aquela unidade já teve oportunidade de apresentar suas contribuições no presente processo; e que as demais conclusões e propostas anteriormente apresentadas não são afetadas pelo parecer da AudPetróleo, encaminho os autos à apreciação superior, reiterando os termos da proposta anteriormente formulada, com pequena alteração de forma:

26.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI, do art. 237 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

26.2. recomendar à Petrobras, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que priorize a avaliação, por parte das instâncias internas competentes, da proposta de acordo apresentada pela Sete Brasil, nos termos do 4º aditivo ao Plano de Recuperação Judicial;

26.3. informar à Casa Civil da Presidência da República, ao FGCN e à CGU 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos).





- 26.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”  
É o relatório.

### VOTO

Aprecio representação formulada pela então SecexFinanças com base em informações provenientes do relatório de auditoria anual de contas da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a gestão do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN) no exercício de 2018 e os riscos de sua insolvência, em razão de garantias a honrar no valor de US\$ 798,2 milhões perante credores de sociedades de propósito específico pertencentes ao Grupo Sete Brasil Participações S.A., sociedade anônima de controle privado atualmente em recuperação judicial (passivo aproximado de R\$ 17,4 bilhões, em valores de 2019).

2. A Lei 11.786/2008 instituiu o FGCN com o propósito de fomentar a indústria da construção naval brasileira por meio de instrumento financeiro destinado a conceder proteção e incentivo ao crédito por parte das empresas envolvidas, tendo sido a Caixa Econômica Federal designada para exercer a sua gerência.
3. Posteriormente, em razão da descoberta de novas jazidas na camada do pré-sal brasileiro, a referida lei foi alterada para: a) ampliar o escopo do fundo com vistas a incluir o apoio à construção de sondas petrolíferas; b) incrementar substancialmente os aportes financeiros a cargo da União; c) garantir operações de financiamento realizadas com outros agentes financeiros, além daqueles credenciados para operar com recursos do Fundo da Marinha Mercante; d) acrescer o risco de performance como objeto de garantia.
4. A partir da nova conformação legal, a União, detentora de 98,33% das cotas do fundo, efetuou dois aportes, em 2010 e 2012, totalizando R\$ 2,8 bilhões.
5. O caso em apreço está intrinsecamente ligado ao Projeto Sondas, iniciativa da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para construção de sondas de exploração petrolífera, que enfrentou sérios problemas financeiros e de corrupção, culminando na insolvência da Sete Brasil e no consequente acionamento das garantias fornecidas pelo FGCN.
6. No início daquele projeto, a Sete Brasil obteve empréstimos-ponte, de curto prazo, para início imediato da construção, a serem quitados com o financiamento principal, que à época ainda estava em processo de estruturação e pendente de aprovação; parte desses empréstimos-ponte contou com garantia do fundo, em valor correspondente a 50% do total financiado; como as linhas de financiamento de longo prazo passaram por um moroso processo de estruturação e, ao final, não foram aprovadas, o empreendimento teve de ser interrompido ainda na fase inicial, ocasionando *default* e vultosa dívida perante os fornecedores, contratados, financiadores e investidores.
7. A análise empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) tratou dos seguintes aspectos:
  - a) ações adotadas pelos atuais dirigentes do FGCN para recuperação dos seus créditos, incluindo a negociação com a Petrobras;
  - b) irregularidades apontadas pela CGU no processo de concessão das garantias:
    - b.1) deficiência na gestão de riscos; b.2) incompatibilidade entre o curto prazo dos empréstimos-ponte e a contragarantia admitida, que consistia das próprias embarcações a serem construídas em horizonte superior a 4 anos; b.3) falha na avaliação da capacidade financeira dos estaleiros; b.4) alteração do regulamento do fundo para permitir a alavancagem em desacordo com o rito previsto no Decreto

7.070/2010; b.5) ausência de comprovação dos parâmetros adotados na análise de solvência das entidades garantidas (*vide* peça 148, p. 12-13, parágrafo 65).

8. Em síntese, o auditor daquela unidade afirmou que a demora da Petrobras na tomada de decisão acerca da aprovação ou da rejeição da proposta alternativa apresentada pela Sete Brasil no processo de recuperação judicial – já aceita pelos credores – prejudica a solução do problema relativo à quitação das dívidas existentes, o que impacta a própria quitação que seria dada ao FGCN pelas garantias ainda não honradas; além disso, ratificou parte das falhas apontadas pela CGU, tendo, contudo, concluído pela desnecessidade de apuração de responsabilidades individuais (peça 148).
9. Ao final de sua instrução, propôs: a) conhecer da representação; b) considerar elididas as duas primeiras irregularidades descritas no relatório de auditoria da CGU; c) considerar as demais irregularidades como falhas de natureza meramente formal; d) determinar à Petrobras que, no prazo de 180 dias, apresente avaliação da proposta de acordo proposto pela Sete Brasil no âmbito do 4º aditivo ao seu plano de recuperação judicial; e) arquivar o processo.
10. O corpo diretivo da unidade técnica divergiu pontualmente do auditor ao sugerir que a determinação fosse convertida em recomendação de priorização na avaliação da aludida proposta de acordo por parte das instâncias internas da Petrobras (peças 149 e 150).
11. Em seguida, emiti despacho, solicitando parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), ante sua *expertise* sobre assuntos sensíveis concernentes à atuação daquela companhia no Projeto Sondas, advinda do seu amplo histórico de participação em fiscalizações correlatas; também requisitei novo posicionamento da AudBancos para ratificar, ou retificar, a sua proposta de encaminhamento após a juntada do referido parecer ao feito (peça 164).
12. Em resposta, a AudPetróleo esclareceu que não há elementos capazes de caracterizar a Petrobras como responsável pelos prejuízos causados pela Sete Brasil aos investidores, financiadores e contratados; por esse motivo, sugeriu a este Tribunal não expedir nenhuma deliberação que impute à estatal petrolífera tal responsabilidade e ressaltou que o tema também está sendo tratado no âmbito do TC 020.729/2023-5, relatado pelo Ministro Augusto Nardes (peças 165 e 166).
13. Em novo pronunciamento, os dirigentes da AudBancos concordaram com a conclusão de ausência de evidências de responsabilidade da Petrobras pelo fracasso do Projeto Sondas; não obstante, mantiveram a sugestão de recomendação para que a estatal priorize a sua decisão de aprovar, ou não, o acordo, salientando o caráter não cogente desse tipo de deliberação (peças 167 e 168).
14. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.
15. Acolho parcialmente os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, no que não estiver em conflito com os comentários a seguir.
16. Os últimos pareceres emitidos pela AudPetróleo e pela AudBancos convergem no sentido de não haver elementos minimamente razoáveis para responsabilizar a Petrobras pelos riscos que as demais instituições/empresas – incluindo o FGCN – assumiram no negócio, tampouco pelos correspondentes prejuízos.
17. Em suma, a AudPetróleo mencionou que:
  - a) o quadro acionário da Sete Brasil era composto pelo FIP Sondas, que detinha 95% das ações e seu controle, e pela Petrobras, que possuía 5%; por sua vez, o FIP Sondas era

constituído pelo Banco BTG, seu maior acionista com 27,56%, Funcef e Petros, cada um com 17,65%, FGTS, com 8,12%, Banco Santander, com 6,38%, EIG Global e Energy Partners, com 6,37%, Petrobras, com 4,59%, Luce Ventury Capital, com 3,56%, Bradesco (Fundo Strong), com 3,2%, Valia, com 2,56%, Previ, com 2,31% e Lakeshore, com 0,05%;

b) a Petrobras não detinha prerrogativa de fazer prevalecer a sua vontade na estrutura deliberativa interna da Sete Brasil nem de eleger a maioria dos seus administradores, conforme disposto no acordo de quotistas e no regulamento do FIP Sondas;

c) o conselho de administração da Sete Brasil era constituído originalmente por onze membros: nove deles eleitos por indicação do FIP Sondas, um por indicação da Petrobras e o último, diretor-presidente, por todos os quotistas desse fundo investidor;

d) os conselheiros tinham a prerrogativa de recusar os nomes indicados pela Petrobras e demandar novas indicações, além disso poderiam destituir os administradores da Sete Brasil a qualquer momento;

e) três diretores da Sete Brasil foram investigados e condenados pela prática dos crimes de organização criminosa, corrupção e lavagem de dinheiro em razão das propinas cobradas em contratos por ela firmados para construção e fornecimento de sondas pelo Estaleiro Jurong Aracruz Ltda. (“Jurong”), tendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), no âmbito da Ação Penal 5050568-73.2016.4.04.7000, decidido que aquele grupo societário não foi diretamente prejudicado pelos atos ilícitos praticados por seus dirigentes e, por essa razão, não fazia *jus* aos montantes recuperados nos autos daquela ação judicial; ao final, a decisão considerou a Petrobras como vítima dos atos ilícitos apurados e, de maneira oposta, o grupo e o estaleiro como beneficiados dessas infrações;

f) a Petrobras não descumpriu contratos, não atrasou pagamentos nem esteve envolvida nas denúncias de corrupção na Sete Brasil;

g) os prejuízos no Projeto Sondas decorreram essencialmente do tipo e da magnitude do negócio desenhado, com empresas recém-constituídas, no qual investidores e financiadores, incluindo o FGCN, assumiram riscos prévios excessivamente elevados, que deveriam ter sido sopesados com mais cautela, apesar de o insucesso do empreendimento também haver decorrido dos esquemas de corrupção que culminaram na insuficiência de capital para continuidade da construção e finalização das sondas.

18. Na mesma linha, os dirigentes da AudBancos entendem que (peça 167, p. 4):

“17. Essa participação direta da Petrobras na conformação do negócio não significa, repita-se, que ela seja responsável pelos riscos assumidos pelas demais empresas envolvidas no negócio, muito menos pelos prejuízos que sobre elas recaíram.

18. De fato, como destaca a unidade parecerista [AudPetróleo], a Sete Brasil, e também os bancos e fundos financiadores, possuíam plenas condições de aferir e gerenciar os riscos envolvidos no negócio. Não havia assimetria de informação. Todos os riscos técnicos e financeiros, bem como as limitações de garantia do FGCN, eram do conhecimento de todos. A Petrobras, assim como diversas outras empresas e fundos de pensão foram vítimas do esquema criminoso.

19. O que se pretendeu ao destacar a importância da participação da Petrobras no negócio foi realçar seu papel de liderança, de catalização de investimentos. Como bem destacou o voto do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, a Petrobras implementou ideia concebida no Governo Federal de fortalecer a indústria naval e gerar empregos no Brasil, sem que houvesse irregularidade nisso.”

19. De fato, por meio dos subitens 9.6 e 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, este Tribunal rejeitou a defesa de ex-agentes

do alto escalão da Petrobras e lhes aplicou multa fundamentada no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 em razão da “*contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, levando a Petrobras a assumir riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos, de forma imprudente e temerária*”.

20. Ademais, mediante o subitem 9.13 daquele *decisum*, esta Corte de Contas determinou a realização de acompanhamento para avaliar as consequências financeiras para a Petrobras decorrentes das múltiplas demandas existentes, no Brasil e no exterior, em especial aquelas envolvendo os fundos de previdência complementar que aportaram recursos no fundo de investimento, responsável por agrupar os futuros investidores do Grupo Sete Brasil; em atendimento a essa deliberação, foi autuado o TC 020.729/2023-5, relatado pelo Ministro Augusto Nardes e que se encontra aberto, mais precisamente na fase de análise de resposta da estatal petrolífera à diligência promovida pela AudPetróleo.
21. Desse modo, concordo com a conclusão de que a Petrobras não deve ser responsabilizada pela insolvência do FGCN, o que se alinha ao entendimento contido na retromencionada decisão do TRF4 e em julgados desta Corte de Contas; não obstante, acolho a proposta de recomendação alvitrada pelos dirigentes da AudBancos pelos motivos que se seguem.
22. Em reunião ocorrida em 15/6/2022, houve aprovação pelos credores da proposta alternativa apresentada pela Sete Brasil no processo de recuperação judicial, a qual depende ainda de autorização e aprovação interna pelas instâncias competentes da Petrobras; tal proposta visa a solucionar a questão dos passivos frente a várias empresas/instituições; no caso do FGCN, haveria quitação das garantias não honradas (US\$ 0,8 bilhão), cujos valores excederam o seu patrimônio, sem prejuízo de que o fundo possa também buscar a recuperação das garantias honradas por meio de eventual acionamento das contragarantias pactuadas (US\$ 1,12 bilhão).
23. A complexidade, a sensibilidade e as implicações desse assunto para a companhia estão ressaltadas no parecer da AudPetróleo (peça 165, p. 4-5):

“26. É sabido que tal acordo já constou da pauta de discussão do Conselho da Petrobras, mas foi retirado ante manifestações bem embasadas e contrárias por parte de conselheiros. Sem entrar em detalhes a respeito do assunto, dada a sua confidencialidade, pondera-se que a realização de qualquer acordo que pressuponha a assunção de alguma responsabilidade por parte da Petrobras pode abrir precedente perigoso com implicações jurídicas e econômicas ante outros afetados no caso da Sete Brasil e em litígios distintos que tenham como contexto a corrupção desvelada pela Operação Lava Jato.”
24. Não obstante, passados mais de dois anos, ainda não houve posicionamento definitivo por parte da estatal, o que contribui para um cenário de insegurança jurídica e de demora no desfecho acerca do equacionamento da dívida junto aos credores.
25. Conforme disciplinado nos arts. 2º, III, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, as recomendações expedidas por este Tribunal possuem a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las; ou seja, esse tipo de deliberação não possui natureza cogente, e sim contributiva.
26. Ademais, o conteúdo da recomendação não adentra o mérito da decisão a ser tomada pela companhia (aprovação ou rejeição da proposta de acordo) nem lhe impõe obrigação alguma,

porquanto se limita a aconselhá-la a priorizar a avaliação da proposta, considerando que os credores autorizaram nova prorrogação de prazo para a manifestação da estatal, estendendo-o até o término do ano corrente.

27. No tocante às irregularidades apontadas pela CGU, acompanho a conclusão da AudBancos, no sentido de confirmar a sua ocorrência parcial, deixando, contudo, de cientificá-las ao FGCN ou de determinar a adoção de ações corretivas, visto que aquele órgão de controle interno já levou tais constatações ao conhecimento do fundo e lhe formulou recomendações; ademais, as informações constantes dos autos evidenciam esforços dos atuais gestores do fundo na mitigação/recuperação dos prejuízos ocasionados pelas garantias prestadas no Projeto Sondas (*vide* peça 3, p. 31, e peça 148, p. 10-15, parágrafos 47-55 e 62-70).
28. Deixo também de determinar a audiência dos agentes do fundo que praticaram as condutas irregulares por haver transcorrido mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos (garantias de crédito concedidas entre agosto de 2012 e setembro de 2014) e a sua primeira notificação pela autoridade administrativa competente (inclusive, não há evidências de que tenham sido notificados até o momento).
29. Diante da complexidade e da quantidade de atos relacionados a essas inconformidades, o chamamento dos gestores após esse período ocasionaria provável prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, conforme disposto no art. 6º, II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 e na jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do entendimento externado no Acórdão 294/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, publicado no Boletim de Jurisprudência 483/2024, *in verbis*:
 

“Ainda que não reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa o transcurso de tempo superior a dez anos entre a citação e a ocorrência da irregularidade, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora.”
30. Além disso, o supracitado lapso temporal aponta para um possível cenário de incidência da prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal, seja na modalidade quinquenal, seja na intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022; o exame adequado da prescrição demandaria a realização de diligência junto ao FGCN e à CGU para identificar corretamente o termo inicial e os marcos interruptivos da contagem do prazo prescricional.
31. Também se deve levar em consideração algumas atenuantes de gravidade da conduta praticada por esses agentes, destacadas pelo auditor e pelo diretor da AudBancos em seus pareceres para fundamentar a sua opinião de não responsabilizar os gestores do fundo (peça 149, p. 4-6):

“Não há como negar que a Caixa, como Administradora, poderia ter sido mais cautelosa na análise dos riscos e garantias. Porém, pelas circunstâncias apontadas na instrução, não parece razoável imputar responsabilidades a seus empregados, pois a Lei e o Regulamento do Fundo davam espaço para a interpretação adotada, o projeto lhe foi apresentado com concentração em ambos os lados contratantes e não se mostrava relevante, naquele momento, o principal risco identificado, qual seja, a não liberação do financiamento principal. Não se perca de vista o fato de estarem diretamente envolvidas duas das maiores empresas brasileiras (Petrobras e BNDES), ambas controladas pela União, que explicitamente apoiava a operação, como também apontado pela instrução.

[...]

Conforme se observa, o Comitê representava a vontade política do Governo Federal. E, nessa condição, o Comitê aprovou o Regulamento do FGCN, bem como outras nove alterações. O presente processo aborda, especialmente, as alterações relacionadas aos aumentos da alavancagem do Fundo.

[...]

Se não fosse feita a alavancagem, muito provavelmente, todo o patrimônio teria sido comprometido da mesma forma, em um número menor de unidades cobertas. Considerando os valores apresentados anteriormente, cada sonda iria requerer garantias da ordem de R\$ 740 milhões (considerando o dólar médio de R\$ 2,08 em 2012). Com apenas quatro sondas já se alcançaria o total do patrimônio.

Tendo em conta a natureza das causas que levaram à interrupção do projeto, muito provável que todo esse financiamento fosse a *default*, exigindo a cobertura do FGCN com todo seu patrimônio.

[...]

Outra possibilidade seria a de, em vez de alavancar, aumentar o patrimônio do Fundo. Estar-se-ia, nessa hipótese, diante de um prejuízo ainda maior.

Assim, considerando todas essas condições influenciadoras dos atos praticados e as limitações à atuação dos gestores, concordamos com a proposta apresentada na instrução, no sentido de não apontar responsabilidades individuais pelas falhas apontadas, embora reconhecida sua existência.

Vale registrar, por fim, que o encaminhamento proposto não representa qualquer discordância quanto ao mérito do que foi decidido no Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, em relação à atuação dos administradores da Petrobras no Projeto Sondas. A atuação destes responsáveis [dirigentes da Petrobras] não se confunde com a dos gestores envolvidos na concessão das garantias [agentes do FGCN].” (grifos acrescidos)

32. Portanto, conheço da representação, considero-a parcialmente procedente e expeço recomendação à Petrobras para priorizar a avaliação da proposta de acordo constante do 4º aditivo ao plano de recuperação judicial do Grupo Sete Brasil.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2280/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.604/2020-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo de Garantia para a Construção Naval.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (125.916/OAB-RJ), representando a Petróleo Brasileiro S.A.; Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal.
9. Acórdão:





VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre a gestão e os riscos de insolvência do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), com garantias a honrar no valor de US\$ 798,2 milhões perante credores de empresas pertencentes ao Grupo Sete Brasil Participações S.A. (em recuperação judicial),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, V, 235, 237, VI, e 250, III, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. recomendar à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) que priorize a avaliação, por meio de suas instâncias internas competentes, da proposta de acordo apresentada pelo Grupo Sete Brasil Participações S.A. no âmbito do 4º aditivo ao plano de recuperação judicial;

9.3. informar a Caixa Econômica Federal, a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União e o Fundo de Garantia para a Construção Naval acerca desta deliberação;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2280-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.513/2023-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia;

Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Ministério da Educação; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (DECRETO 7.234/2010). APROVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (LEI 14.914/2024). NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DO PROGRAMA. CRITÉRIO INADEQUADO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE UNIVERSIDADES. INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL. IMPRECISÃO NA IDENTIFICAÇÃO DE INGRESSANTES VULNERÁVEIS. PROCESSOS SELETIVOS

COMPLEXOS E MOROSOS. FALHAS NA DIVULGAÇÃO DOS AUXÍLIOS. REGULAMENTAÇÕES INTERNAS DEFICIENTES. AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. PARTICIPAÇÃO DISCENTE DE BAIXA EFETIVIDADE. TRANSPARÊNCIA DEFICIENTE. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. AUTUAÇÃO DE PROCESSO DO TIPO ACOMPANHAMENTO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e contribuir para o atingimento de seus objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para promoção da inclusão social pela educação.

2. A equipe de fiscalização elaborou o relatório constante da peça 65, a seguir transcrito:

### “Introdução

1. A ‘Equidade no acesso à educação’ é um dos temas abordados na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, instrumento de planejamento de fiscalizações do Tribunal de Contas da União, aprovada pelo Plenário em sessão de 13/4/2022.
2. Na LAR consta o seguinte enunciado: ‘quanto à assistência estudantil, houve significativas alterações no marco legal, com a edição do Decreto 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)’ e ‘as ações de assistência estudantil não possuem indicadores sistêmicos de gestão e desempenho que permitam o acompanhamento dos principais objetivos do PNAES’.
3. Assim, a presente auditoria, que tem como objeto o PNAES no âmbito das 69 universidades federais, foi incluída no planejamento operacional da unidade técnica. Salienta-se que a execução do PNAES pelas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (ação orçamentária 2994) não está no escopo de análise desta auditoria.
4. Assinalam-se alguns trabalhos anteriores já realizados em relação ao tema.
5. Em primeiro lugar, o Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil da CGU, produzido em 2017 (peça 40), no qual foram identificadas fragilidades no programa. Além da já referida ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação, outras conclusões foram apontadas no mencionado relatório: i) ausência de normatização no âmbito das IFES; ii) não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos; iii) fragilidades em seleções dos beneficiários; iv) ausência de controles.
6. No âmbito do TCU, destacam-se os trabalhos listados a seguir.
7. A auditoria operacional objeto do TC 004.907/2022-1, que resultou no Acórdão 2376/2022-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, buscou avaliar a implementação da política de cotas nas IFES, visando a apresentar contribuições para a revisão da Lei 12.711/2012.
8. No que tange à assistência estudantil, a equipe de auditoria constatou que o MEC não possui dados sobre a quantidade de alunos que ingressaram pelo programa de cotas e que foram atendidos pelo PNAES ou pelo Programa de Bolsa Permanência, assim como não possui dados sobre abandono de cursos de alunos cotistas. Não são divulgados dados e estudos consolidados que visem avaliar o impacto das ações dos programas de assistência (PNAES e Bolsa Permanência) nas taxas de retenção e evasão/desistência dos discentes (73,5% das IFES declararam não dispor de indicadores

de desempenho de cotistas atendidos por políticas de assistência estudantil). Nesse sentido, foi proferida a seguinte recomendação ao Ministério da Educação:

9.2.2. realize estudos sobre o impacto do Programa Nacional de Assistência Estudantil e o Programa de Bolsa Permanência no atingimento dos objetivos da Lei de Cotas, para avaliar a necessidade e o efeito da assistência estudantil na taxa de retenção e evasão/desistência dos estudantes cotistas e não cotistas.

9. Atualmente, o Acórdão 2376/2022-Plenário vem sendo monitorado no âmbito do processo originário.

10. Na Auditoria sobre os indicadores de gestão e desempenho das IFES (TC 026.147/2020-3, Acórdão 461/2022-Plenário), a equipe de auditoria relatou a ausência de indicadores que viabilizem a avaliação do impacto do PNAES:

não há indicadores de gestão e desempenho estabelecidos para a rede na área de ensino, relacionados a identificar taxas de permanência, de retenção, de evasão ou de conclusão (sucesso) quanto aos discentes atendidos por ações de assistência estudantil, de modo a demonstrar o atendimento aos objetivos da Pnaes, de melhoria do desempenho acadêmico de estudantes em condições especiais ou de vulnerabilidade social.

11. No intuito de ampliar o conhecimento sobre o objeto e subsidiar a proposta de fiscalização, autuou-se o processo administrativo de produção de conhecimento (PCON) TC 000.836/2023-0. Nesse processo, foram sugeridas ações de controle em relação aos seguintes riscos/problemas: i) IFES que não implementaram adequadamente a política de assistência estudantil; ii) ausência de avaliação sistemática e nacional da execução do PNAES; iii) redução do orçamento específico do PNAES nos últimos anos, ao passo que o público-alvo vem aumentando.

12. A auditoria foi autorizada pelo Ministro Jhonatan de Jesus, em despacho no processo administrativo TC 014.910/2023-3, no qual se assinalou estarem sendo atendidos os requisitos de relevância, risco, materialidade e oportunidade.

13. O problema de auditoria foi assim definido:

No âmbito da expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu a partir de 2010 principalmente por meio dos programas REUNI e SISU e das políticas afirmativas no ensino superior (Lei 12.711/2012 - Lei de Cotas), houve maior democratização do acesso discente aos cursos de graduação das Universidades federais, o que torna crescente a demanda quanto à ampliação, consolidação e aprimoramento do PNAES, cujas diretrizes e orientações gerais estão expressas no Decreto 7.234/2010, cabendo às IFES estabelecer regulamentação específica, no âmbito de sua autonomia. Além disso, têm sido identificadas deficiências no acompanhamento do programa e na avaliação sistêmica dos resultados, em especial quanto à ausência de indicadores, dificultando a tomada de decisão e eventuais aperfeiçoamentos da política pública.

14. Diante dos estudos realizados pela equipe em relação ao tema, foram concebidas quatro questões de auditoria, a saber:

- 1) Em que medida as normas relacionadas à política de assistência estudantil editadas pelas IFES dispõem sobre os requisitos e diretrizes dispostos no Decreto 7.234/2010?
- 2) Em que medida discentes em situação de vulnerabilidade e demais categorias estão sendo atendidos pelo PNAES, de forma a maximizar o atingimento dos objetivos do PNAES?
- 3) De que maneira os recursos financeiros são alocados ao PNAES e distribuídos entre as 69 IFES de forma a garantir a equidade e a diminuição de desigualdades sociais e regionais?
- 4) Em que medida está sendo acompanhada e avaliada a execução das ações de assistência estudantil do PNAES, com a devida transparência?

15. A metodologia utilizada contemplou, em síntese: i) questionários (Excel) enviados às universidades, com questões fechadas e abertas, permitindo análises quantitativas e qualitativas por

meio de estatística descritiva e análise de conteúdo; ii) análise sumária das páginas na *internet* das áreas de assistência estudantil das universidades federais; iii) entrevistas exploratórias durante a fase de planejamento com o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), gestores do MEC e Universidades (UFMA, UFCA, UFMG, UNIFAP, UFES, UFLA, UFRGS, UFCSPA); iv) estudos de casos *in loco* (UFPA, UFOP, UFRN, UFC, UFMS e UFFS); v) entrevistas de discentes nas 6 universidades visitadas (42 alunos entrevistados); vi) utilização de dados do Tesouro Gerencial, do Censo da Educação Superior (CENSUP) e das planilhas em Excel enviadas pelas IFES anualmente ao MEC.

16. O instrumento de pesquisa realizada junto às IFES (questionário Excel) foi juntado ao processo como peça 53.
17. O relatório está organizado, além da presente introdução, em: Visão Geral do Objeto, Achados de Auditoria (13 títulos), Conclusão e Proposta de Encaminhamento. No ‘apêndice A’ consta a análise aos comentários do gestor. À peça 64 foi juntada a Matriz de Achados. O relatório dos estudos de caso foi juntado como peça 57.
18. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

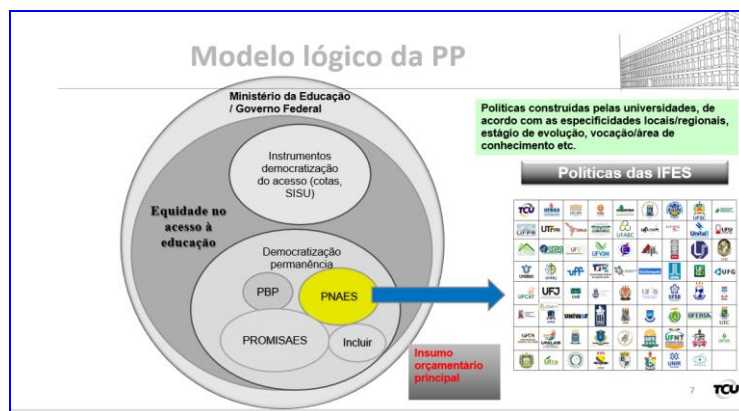
#### **Visão Geral**

19. Pode-se considerar que a política de assistência estudantil do ensino superior, em sentido amplo, abrange o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e outras ações, tais como o Programa Bolsa Permanência (PBP), o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir).
20. Nesse contexto, importa consignar que o conceito de assistência estudantil (AE) como política é mais amplo do que o PNAES. O Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assistência Estudantil (FONAPRACE), instância no âmbito da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) estabeleceu a seguinte definição de ‘assistência estudantil’:

um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (peça 41, p. 32)

21. Assim, a política de AE é implementada de forma fragmentada e constitui matéria relacionada tanto aos órgãos superiores responsáveis pelas políticas de educação, em especial o Ministério da Educação, como pelas próprias IFES, no âmbito de sua regulamentação interna.
22. As desigualdades no acesso e na permanência no ensino superior constituem problemas públicos inseridos na agenda governamental. Um problema público, para assim ser considerado, deve ser diagnosticado e delimitado, ser reconhecido pela sociedade e passível de tratamento (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, 2020).
23. A política de assistência estudantil, com o foco limitado aos cursos de graduação presencial das IFES, surge no contexto do tratamento desse problema público e tem por objetivo prover a proteção social para que os alunos em condições desiguais tenham acesso às vagas dos cursos superiores e posteriormente mantenham o vínculo (permanência) e concluam seus cursos de forma satisfatória. O modelo da política pública de AE pode ser apresentado como segue.

Diagrama 1 – Modelo Lógico da Política de Assistência Estudantil



Fonte: produção própria

24. Assim, a política para acesso e permanência de estudantes no ensino superior é tratada em diversos instrumentos, a exemplo da Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), recentemente ampliada pela Lei 14.723/2023, passando por decretos e normas internas, até ações centralizadas geridas pelo Ministério da Educação, como o Programa Bolsa Permanência (PBP), regido pela Portaria MEC 389/2013.
25. No âmbito do PNAES, regulamentado no Decreto 7.234/2010, os seguintes objetivos estão estabelecidos (art. 2º):
  - I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
  - II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
  - III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
  - IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.
26. O programa também abarca o tema do desempenho acadêmico, expresso no art. 4º, parágrafo único, primeira parte, do Decreto 7.234/2010: ‘as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico.’
27. Importa sintetizar o marco regulatório da AE em uma visão histórica.
28. A consolidação da educação como um direito fundamental, conforme afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 26, está consignada no artigo 205 da Constituição Federal de 1988 ao lado de outros direitos sociais/deveres do Estado, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei 9.394/1996), artigo 2º.
29. Além disso, há menções à educação como direito no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado por meio do Decreto 591/1992, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), dentre outros normativos.
30. Assim, a educação, em sendo direito social reconhecido, demanda manifestação concreta do dever do Estado, corolário desse direito. Surgem, assim, a garantia do acesso e da permanência nas instituições educacionais, bem como diretrizes na formulação da política de assistência estudantil.
31. Nesse sentido, um dos princípios definidos para o ensino na LDB é a ‘igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola’ (art. 3º, inciso I).
32. O tema das políticas de promoção e de apoio aos estudantes, visando à sua permanência nas universidades, vem sendo discutido na comunidade acadêmica. Foram editados diversos documentos em encontros de Pró-Reitores com o propósito de fomentar a criação de políticas institucionais pelo governo federal.



33. Em 1987, foi instalado o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) como instância de representação dos gestores e de discussão e elaboração de propostas de políticas ao Ministério da Educação (peça 41, p. 9).
34. Nesse contexto, foi publicada a Portaria Normativa 39/2007 do Ministério da Educação, instituindo o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), um marco para o FONAPRACE e para a comunidade acadêmica (peça 41, p. 16). Posteriormente, foi editado o Decreto 7.234/2010, dispondo sobre o PNAES.
35. Salienta-se que a assistência estudantil foi assegurada na Constituição Federal de 1988. No artigo 206, inciso I, define-se como um dos três princípios para o ensino a ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’.
36. Com a expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu principalmente nas décadas iniciais do século XXI, acompanhadas da maior democratização do acesso, reforçou-se a necessidade de consolidação e ampliação da política de assistência estudantil.
37. O programa REUNI, as políticas afirmativas no ensino superior (Lei 12.711/2012) e a implantação do SISU (Sistema de Seleção Unificada) trouxeram desafios crescentes para a assistência estudantil, incluindo a necessidade de financiamento para ampliação da cobertura.
38. Além disso, no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE, Lei 13.005/2014), a AE é concebida como estratégia de enfrentamento dos problemas de acesso e permanência na educação superior. A estratégia 12.5 dispõe sobre ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil (estratégias 11.12 e 12.1 do Plano), a qual está associada à meta ‘12-elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público’.
39. Os principais *stakeholders* envolvidos no PNAES são: i) discentes em situação de vulnerabilidade; ii) as Pró-Reitorias que tratam da assistência estudantil; iii) as equipes envolvidas na operacionalização das ações de AE, destacando-se os(as) assistentes sociais que realizam a análise do perfil socioeconômico e acompanham os discentes; iv) os níveis de gestão, na elaboração das diretrizes da política de assistência estudantil e das decisões sobre alocação de recursos; v) gestores do MEC, em especial a equipe da Coordenação-Geral de Relações Estudantis e Serviços Digitais da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (CGRED/DIPPES/SESU/MEC); vi) ANDIFES e FONAPRACE; vii) fóruns de assistência estudantil e instâncias de representação discente no âmbito das universidades.
40. Numa perspectiva larga, são diversas as situações que trazem dificuldades para a trajetória acadêmica. O conceito de vulnerabilidade é amplo, relacionando-se a condições decorrentes da pobreza, da privação (seja por ausência de renda ou acesso dificultado aos serviços públicos), fragilização de vínculos afetivos e relacionais ou questões de pertencimento social (discriminação étnica, de gênero, por deficiências, entre outros).
41. Dentre as condições de desigualdade que a AE procura enfrentar, concretizada nas disposições do PNAES, o foco maior é de natureza social, vinculado à renda e à origem escolar. O público-alvo do programa é composto pelos estudantes ‘regularmente matriculados em cursos de graduação **presencial**’ (art. 3º), **prioritariamente oriundos da rede pública** de educação básica **ou com renda per capita média familiar de até 1,5 salários-mínimos** (art. 5º do Decreto 7.234/2010), sendo que as instituições deverão estabelecer critérios e metodologia de seleção dos alunos a serem beneficiados (art. 3º, § 2º).
42. Ademais, as universidades devem ‘agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras’ (art. 4º, § único).
43. O PNAES prevê ações de apoio em áreas específicas, relevantes para a permanência dos estudantes: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com

deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (art. 3º, § 1º).

44. Não há uma base centralizada de dados sobre a execução das ações de AE a cargo das universidades, seja em relação a quantitativos físicos, seja em relação a aspectos qualitativos. Cada IFES institui seus mecanismos de controle e de tratamento das informações sobre as modalidades de assistência estudantil oferecidas, de acordo com sua política própria.
45. Nessa seara, há necessidade de um sistema nacional de acompanhamento das ações do PNAES, cuja iniciativa de implementação deve ser liderada pelo Ministério da Educação, em articulação com as IFES. Nesse sentido, destaca-se o projeto de desenvolvimento do SisPNAES, em andamento na CGRED/DIPPEs. O projeto teve início em 2021 e visa ao acompanhamento da execução do programa nas IFES. Na peça 42, constam especificações sobre o sistema e o mapeamento dos processos envolvidos. O tema será tratado em achado específico.
46. Quanto à dimensão financeira, os recursos do PNAES são alocados nos orçamentos das IFES utilizando-se a Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior, inserida no Programa de Trabalho 5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.
47. Ressalta-se que a Ação Orçamentária 4002 está direcionada aos estudantes das Universidades Federais, ao passo que a assistência estudantil nas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica é realizada por meio da Ação Orçamentária 2994, a qual não está no escopo de análise da presente auditoria.
48. Da análise das ações integrantes da Lei Orçamentária de 2023 (Lei 14.535/2023), a execução da ação 4002 ocorre por meio de ‘Execução direta pelas Instituições de Ensino, por meio de concessão de bolsas e auxílios, aquisição de materiais, bens e serviços; descentralização orçamentária por meio da formalização de Termo de Execução Descentralizada (TED) e transferência de recursos financeiros mediante a celebração de convênio ou instrumentos congêneres’.
49. A distribuição do montante orçamentário entre cada uma das universidades federais é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das universidades (matriz OCC).
50. Analisando-se os recursos orçamentários do programa desde 2012, constata-se, em um primeiro momento, um crescimento do montante de despesas empenhadas, em valores atualizados, para todas as IFES, e uma queda a partir do ano de 2017 (com pequeno aumento em 2019). Salienta-se que 2017 foi o primeiro ano de vigor da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, conhecido como Teto de Gastos, que veda o aumento de despesas primárias além do montante do ano anterior mais a variação da inflação, por um período de 20 anos. A tabela a seguir demonstra essa situação.

**Quadro 1 – Valores empenhados pelas IFES na Ação Orçamentária 4002 (valores atualizados pelo IPCA)**

| Ano  | Valor nominal (R\$) | Índice (IPCA) | Valor atualizado (R\$)  |
|------|---------------------|---------------|-------------------------|
| 2012 | 494.582.787,79      | 1,797445192   | <b>888.985.453,87</b>   |
| 2013 | 627.094.322,50      | 1,697143982   | <b>1.064.269.355,86</b> |
| 2014 | 695.800.345,51      | 1,594910236   | <b>1.109.739.093,48</b> |
| 2015 | 827.132.393,35      | 1,441140541   | <b>1.192.014.024,52</b> |
| 2016 | 951.874.876,91      | 1,355857127   | <b>1.290.606.336,17</b> |
| 2017 | 953.696.763,55      | 1,317005466   | <b>1.256.023.850,56</b> |
| 2018 | 956.886.045,75      | 1,269402859   | <b>1.214.673.882,07</b> |
| 2019 | 1.053.038.221,86    | 1,216952218   | <b>1.281.497.199,99</b> |
| 2020 | 1.010.985.617,67    | 1,16432474    | <b>1.177.115.566,44</b> |
| 2021 | 841.805.000,17      | 1,0579        | <b>890.545.509,68</b>   |
| 2022 | 983.967.057,06      | 1             | <b>983.967.057,06</b>   |

Fonte: Tesouro Gerencial, extraído em 19/1/2023

Filtros: Ação de Governo 4002, Item de informação: Despesas empenhadas  
Atualização pelos índices de IPCA, meses de dezembro (até dezembro/2022)

51. A maior parte dos recursos do PNAES tem sido destinada ao pagamento de bolsas, seguido por despesas com alimentação, conforme se depreende do quadro a seguir, que demonstra os gastos por subelemento de despesa:

**Quadro 2 – Recursos do PNAES por subelemento de despesa - 2022**

| <b>Subelemento de Despesa</b>                            | <b>Despesa Executada</b>  |
|----------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>33901801 - BOLSAS DE ESTUDO NO PAÍS</b>               | <b>R\$ 616.639.369,14</b> |
| <b>33903941 - FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO</b>            | <b>R\$ 198.657.097,79</b> |
| <b>33903007 - GENEROS DE ALIMENTACAO</b>                 | <b>R\$ 52.015.608,13</b>  |
| 33503901 - INST.DE CARATER ASSIST.CULT.E EDUCACIONAL     | R\$ 36.626.937,02         |
| 33903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS         | R\$ 11.431.698,42         |
| 33903701 - APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL   | R\$ 10.467.655,47         |
| 33903705 - SERVICOS DE COPA E COZINHA                    | R\$ 10.164.432,03         |
| 33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA                  | R\$ 4.893.785,50          |
| 33903965 - SERVICOS DE APOIO AO ENSINO                   | R\$ 2.880.490,72          |
| 33901804 - AUXILIOS PARA DESENV. DE ESTUDOS E PESQUISAS  | R\$ 2.496.031,63          |
| 33903703 - VIGILANCIA OSTENSIVA                          | R\$ 2.196.370,57          |
| 44905242 - MOBILIARIO EM GERAL                           | R\$ 2.041.516,09          |
| 33903702 - LIMPEZA E CONSERVACAO                         | R\$ 1.768.963,87          |
| 33903980 - HOSPEDAGENS                                   | R\$ 1.737.731,04          |
| 33903946 - SERVICOS DOMESTICOS                           | R\$ 1.540.678,53          |
| 33903004 - GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS           | R\$ 1.488.303,54          |
| 33903024 - MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES | R\$ 1.458.423,42          |
| 33903910 - LOCACAO DE IMOVEIS                            | R\$ 1.446.207,96          |
| 33903303 - LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE                | R\$ 1.378.542,28          |
| 33903979 - SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL  | R\$ 1.263.596,40          |
| 33903944 - SERVICOS DE ÁGUA E ESGOTO                     | R\$ 1.228.161,43          |
| 33903925 - TAXA DE ADMINISTRACAO                         | R\$ 1.213.574,53          |
| 33903917 - MANUT. E CONSERV. DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS  | R\$ 1.180.368,41          |
| 44905212 - APARELHOS E UTENSILIOS DOMESTICOS             | R\$ 1.166.449,47          |
| 44905241 - EQUIPAMENTOS DE TIC - COMPUTADORES            | R\$ 1.102.768,56          |
| 33903022 - MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO   | R\$ 1.089.070,87          |
| 44903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS         | R\$ 1.000.000,00          |
| Demais subelementos de despesa                           | R\$ 13.393.224,54         |

Fonte: SIGA Brasil, despesa executada para a Ação 4002, ano de 2022

52. Em 2022, foram atendidos, entre beneficiários diretos e indiretos, 413.455 estudantes, de acordo com informações das IFES nos questionários enviados ao TCU. Foram 183.458 beneficiários diretos (que receberam valores em pecúnia).
53. Nos achados 1 e 2 serão abordados de forma mais detalhada os aspectos relacionados à execução orçamentária do PNAES.
54. Por último, impende tecer considerações sobre a caracterização do PNAES como um programa, regulamentado por meio de Decreto presidencial. Diversos documentos e artigos científicos têm alertado sobre o risco associado a esse instrumento normativo, que é a possibilidade de revogação por mero ato do executivo federal, o que resultaria em descontinuidade das ações. Assim, a política de assistência estudantil deveria ser regulamentada por meio de lei, transformando-se em política de Estado de caráter permanente, com a consequente garantia de segurança jurídica e consolidação da assistência como meio eficiente de promover a equidade, de inibir a evasão e, assim, otimizar o uso dos recursos públicos, além da própria garantia do direito social à educação.
55. Essa demanda é uma das propostas legislativas consignadas no Relatório Final elaborado em 2018 pelo GT-IES – Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, instituído no âmbito da Câmara dos Deputados. A

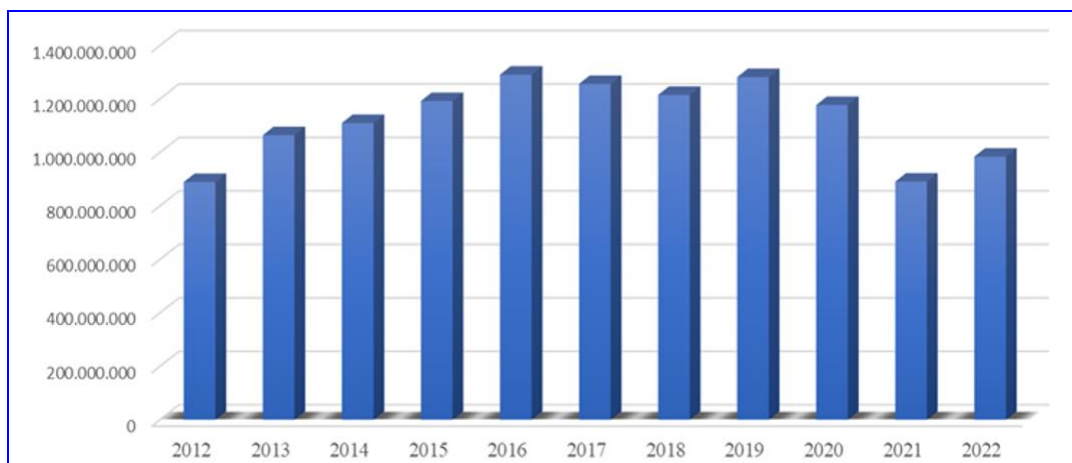
proposta do item 1 (peça 43, p. 7) é: ‘Transformar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) em lei, para garantir a segurança jurídica dessa política (Poder Legislativo)’.

56. Importa mencionar que a Câmara dos Deputados, em Sessão Deliberativa Extraordinária de 31/10/2023, aprovou o Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011 (peça 44), que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil destinada a garantir as condições de permanência dos estudantes em cursos de educação superior e de educação profissional científica e tecnológica pública federal. Entre as disposições do projeto aprovado (atualmente em tramitação no Senado Federal – Projeto de Lei 5.395/2023), há a criação do Programa de Assistência Estudantil (PAE) para conceder benefício direto ao estudante por meio de ações em áreas como moradia, alimentação, transporte e atenção à saúde, com critérios que incluem a renda per capita de até 1 salário-mínimo (SM).
57. Destacam-se ainda os seguintes dispositivos previstos no Substitutivo: i) instituição do Benefício Permanência para alunos cuja família esteja cadastrada no CadÚnico; ii) as instituições deverão receber recursos no mínimo proporcionais ao número de estudantes cotistas; iii) definição de sete critérios, com prioridade para quilombolas, indígenas e de outras comunidades tradicionais e para estudantes estrangeiros em condição de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente refugiados; iv) instituição do Bolsa Permanência (PBP), com valores não inferiores aos das bolsas de iniciação científica, para alunos regularmente matriculado em curso presencial de graduação com carga horária média igual ou superior a cinco horas diárias, ou em curso presencial de educação profissional técnica de nível médio, e com renda per capita não superior a 1 SM; v) cria o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), com ações articuladas com as políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), podendo as universidades criar restaurantes universitários populares para atendimento à população vulnerável; vi) estabelece ainda outros programas: Moradia Estudantil (PEM), Incluir de Acessibilidade (Incluir), de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate), Permanência Parental na Educação (Propepe), de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes).

### **Achado 1: Redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União**

58. Na fiscalização, a partir da análise de informações sobre a execução financeira e orçamentária do PNAES, constatou-se ter havido decréscimo do valor global atualizado da Ação Orçamentária 4002 nos últimos anos, especificamente a partir de 2016.
59. O gráfico 1, que demonstra a evolução das despesas empenhadas atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), desde o ano de 2012, evidencia essa situação. Os valores exatos constam do Quadro 1, na seção Visão Geral do Objeto.

**Gráfico 1 – Evolução das despesas empenhadas do PNAES**



Fonte: Tesouro Gerencial, Extraído em 19/1/2023

Filtros: Ação de Governo 4002, Item de informação: despesas empenhadas

60. O valor empenhado em 2016, atualizado pelo IPCA até dezembro/2022, foi de R\$ 1,29 bilhão, ao passo que o valor de 2022 foi de R\$ 983 milhões, representando um decréscimo de 23,76%.
61. Analisando sob a perspectiva dos recursos colocados à disposição das IFES (dotações orçamentárias), o percentual de redução é semelhante. No quadro a seguir, demonstra-se a evolução dos recursos da Ação Orçamentária 4002, em valores atualizados.

**Quadro 3 – Demonstrativo das dotações orçamentárias do PNAES (Ação 4002)**

| Ano  | Projeto de Lei   | Dotação Inicial  | Dotação Atual    | Atualizado (jan/2023) | Atualizado (jan/2024) |
|------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2016 | 1.013.737.000,00 | 999.694.062,00   | 993.554.625,00   | 1.421.126.167,55      | 1.482.957.516,94      |
| 2022 | 1.072.349.505,00 | 1.074.898.505,00 | 985.750.341,00   |                       |                       |
| 2023 | 1.070.135.557,00 | 1.035.393.853,00 | 1.088.081.084,00 | 1.088.081.084,00      | 1.135.422.075,40      |
| 2024 | 1.271.385.351,00 | 1.235.449.694,00 |                  |                       |                       |

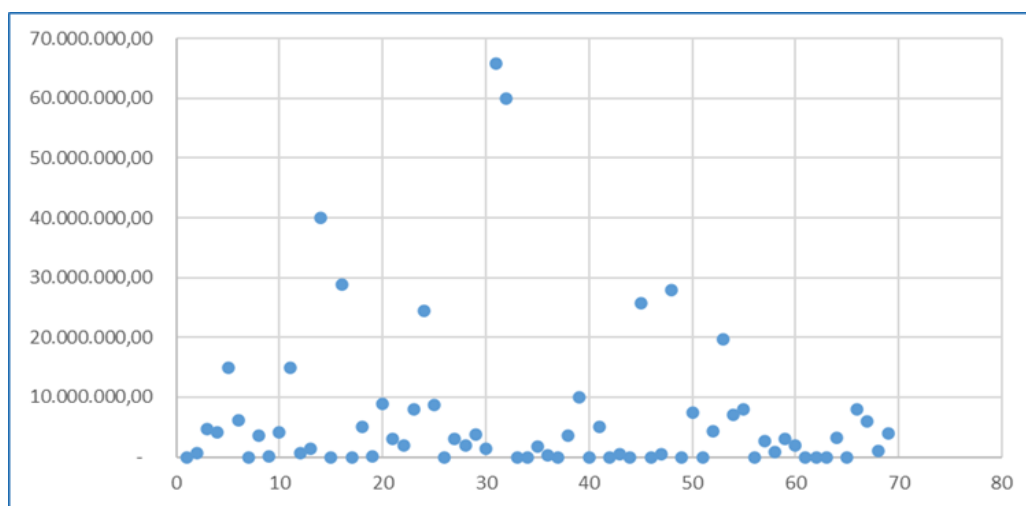
Fonte: SIOP, Ação Orçamentária 4002, valores extraídos em 13/11/2023

Obs: para a atualização até jan/2024, foram estimados percentuais para o IPCA para os meses de novembro e dezembro de 2023 e janeiro/2024 mediante a projeção da média do IPCA entre os meses de jan/2023 e out/2023

62. O valor da dotação atual de 2016 (após as inclusões e exclusões orçamentárias ocorridas durante o ano) foi de R\$ 993 milhões, correspondendo a R\$ 1,42 bilhão atualizado mediante a aplicação do IPCA até janeiro/2023. Comparando-a com a dotação atual de 2023 (R\$ 1,08 bilhão), observa-se que houve uma redução de 23,44%. Nesse caso, utilizou-se como base para a correção dos valores o mês de janeiro, parâmetro mais apropriado visto que o orçamento é alocado no início de cada ano.
63. Impende considerar que a implementação do programa de reserva de vagas (Lei 12.711/2012) ocorreu de forma gradativa desde 2013 e, à época da implantação da lei, houve sinalização do MEC em aumentar o valor do PNAES (peça 55).
64. Nesse ano inicial (2013) da reserva de vagas, a obrigatoriedade imposta foi de garantir ao menos 12,5% das vagas sob o regime de cotas, percentual que deveria aumentar até o limite de 50% após quatro anos. Portanto, em 2016, todas as universidades passaram a dispor de pelo menos 50% das vagas para os cotistas, podendo ampliar o percentual por meio de programas próprios de reservas de vagas.
65. Considerando a informação de que o orçamento proposto para 2024 já teria contemplado um reajuste (informação dada pela equipe da SESU em entrevista no dia 18/8/2023), a equipe também procedeu ao comparativo tomando esse valor como referência. A Lei 14.822/2024, relativa à LOA 2024, foi publicada no DOU de 23/1/2024. O valor aprovado no Congresso Nacional foi de R\$ 1.235.449.694,00; no entanto, esse montante pode sofrer ajustes no decorrer do exercício de 2024, tal como ocorreu em anos anteriores.
66. Ainda assim, a título de estimativa, constata-se que houve uma redução de 16,69% entre o valor atualizado de 2016 (dotação atual) e o valor do orçamento aprovado na LOA 2024 (dotação inicial).
67. Para um programa de relevância social como o PNAES, esse quadro impacta de forma direta a cobertura dos benefícios concedidos pelas IFES, bem como seus valores.
68. É preciso rememorar que a assistência estudantil foi assegurada na Constituição de 1988. No artigo 206, inciso I, um dos três princípios definidos para o ensino a ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’. Nesse mesmo contexto, um dos princípios para o ensino constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) é a ‘igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola’ (art. 3º, inciso I).
69. Além disso, as ações de AE precisam atender aos objetivos do PNAES, estabelecidos no art. 2º do Decreto 7.234/2010, a saber: democratização, redução das desigualdades sociais e regionais e da retenção e evasão e inclusão social pela educação.

70. Cita-se, ainda, que o PNE vigente, 2014-2024 (Lei 13.005/2014), contempla a estratégia 12.5, vinculada à meta 12, de elevação de taxa de matrícula no ensino superior. Essa estratégia dispõe: 12.5) **ampliar** as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, [...] na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (grifo não consta do original).
71. Uma das causas adjacentes para essa ocorrência pode ser o advento da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, conhecido como Teto de Gastos, revogado pela Emenda Constitucional 126/2022. O objetivo da restrição fiscal, que está revogado hoje, foi vedar o aumento de despesas primárias além do montante do ano anterior mais a variação da inflação, por um período de 20 anos. No entanto, o que se constata é que, no caso do PNAES não houve essa incorporação da variação de inflação. Assim, a situação de redução pode ter outras causas como, por exemplo, cortes devido a outras prioridades e o fato de haver projeções de orçamento incrementais, sem novas avaliações quanto ao público-alvo e quanto às necessidades de ampliação do orçamento.
72. No questionário encaminhado às IFES, os respondentes puderam informar em um campo livre o valor adicional ao PNAES que considerariam necessário para o efetivo atendimento dos alunos, incluindo a demanda não atendida. O somatório desse campo para o conjunto das universidades foi R\$ 472,9 milhões. Mesmo considerando que foram usados critérios diferenciados pelas IFES para a estimativa de tais valores, portanto sujeito a superestimativas, a sua dimensão indica a insatisfação com o montante.
73. No gráfico 2 consta a dispersão dos valores informados pelos respondentes:

**Gráfico 2 – Valores necessários para complementar o PNAES, segundo os respondentes**

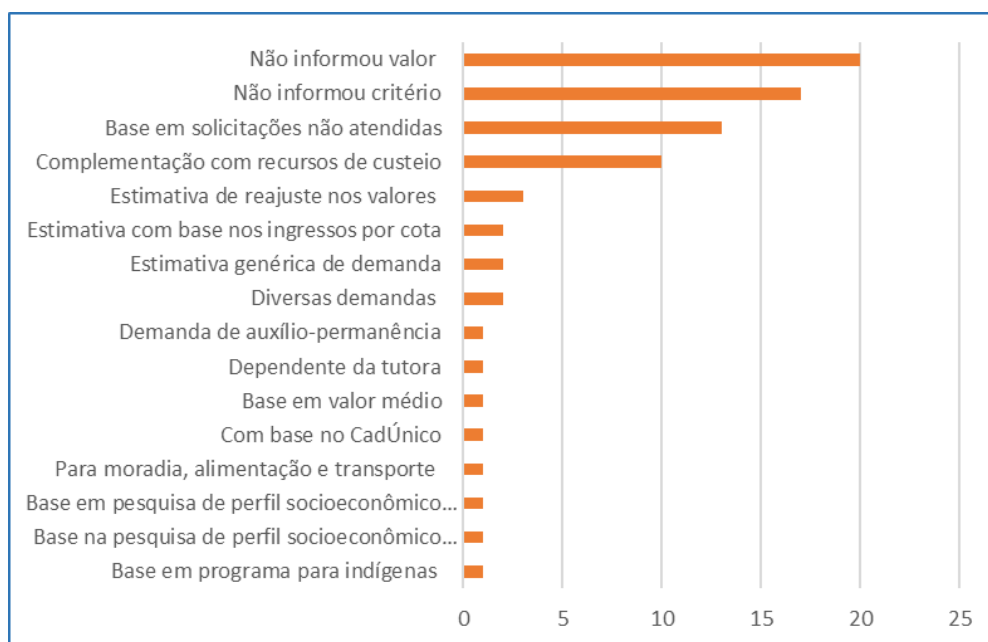


Fonte: questionários respondidos pelas IFES

74. Constata-se que há uma concentração de estimativas de valores na faixa de 0 a R\$ 5 milhões. Nem todas as IFES informaram o valor ou declararam o critério adotado para a sua estimativa. No gráfico 3 apresentam-se os critérios apontados pelos respondentes e a sua frequência:

**Gráfico 3 – Critérios utilizados para estimativa dos valores de complementação do PNAES**





Fonte: questionários respondidos pelas IFES, campo textual, respostas múltiplas

75. Conforme se constata acima, entre as IFES que informaram o valor e o critério, o item mais frequente foi a estimativa com base em solicitações não atendidas, isto é, alunos que se inscreveram nos editais e não foram contemplados (13 IFES mencionaram). Foi ressaltada ainda, por 10 IFES, a realidade da utilização de recursos de custeio das universidades para a complementação, seja de forma direta, seja indireta (contratos de manutenção, energia, água, limpeza e outros).
76. A determinação da demanda de estudantes que ingressam no ensino superior e necessitam de apoio em vista de suas condições de vulnerabilidade, que seria útil para estabelecer parâmetros para dimensionamento dos recursos necessários no PNAES, é um dos limitadores da política de assistência estudantil. Constata-se ausência de dados, de estudos e de levantamentos acerca do total de potenciais beneficiários dentre os alunos ingressantes, bem como dos matriculados nos cursos de graduação das instituições.
77. Essa demanda pode ser avaliada a partir de diferentes perspectivas: i) alunos que se inscrevem nos editais dos benefícios, mas não logram sucesso pela insuficiência de vagas; ii) conjunto de discentes que informaram no perfil socioeconômico a renda dentro do critérios PNAES (nos casos em que há esse processo de coleta na matrícula); iii) alunos que incluem informações nos cadastros gerais da assistência estudantil, geralmente disponíveis em fluxo contínuo na universidade, e declaram renda per capita até 1,5 SM; iv) alunos inscritos no CadÚnico do Governo Federal, potenciais interessados nos benefícios (nas IFES que usam o CadÚnico total ou parcialmente como comprovante de condição socioeconômica); v) alunos ingressantes por meio de reserva de vagas, em especial os da cota social, cujo critério de renda é idêntico ao do PNAES (na redação da lei antes da alteração pela Lei 14.723/2023, que alterou o critério para 1 SM); vi) potenciais beneficiários da política a partir de pesquisas de perfil socioeconômico, a exemplo da Pesquisa do FONAPRACE de 2018, na qual apontou-se haver um percentual de 70% entre os matriculados nas IFES que estariam dentro do critério PNAES (peça 45).
78. As IFES informaram quantitativos de alunos em situação de vulnerabilidade não atendidos por falta de recursos, conforme apresentado a seguir. No total, 80.646 alunos não foram atendidos, de acordo com a declaração dos respondentes, o que representa 56,59% do total de beneficiários diretos. Ou seja, pode-se estimar que em torno de 2/3 dos alunos que se candidatam obtêm os benefícios.

79. Contudo, o número de alunos que não recebem apoio da assistência estudantil pode ser maior, devido às deficiências mencionadas para a determinação mais precisa da demanda. Citam-se ainda menções de técnicos das Pró-Reitorias das universidades visitadas no sentido de que haveria um contingente de alunos que sequer se inscrevem nos editais, por considerarem não ter chances de obtenção, face à restrição das vagas e de recursos. Soma-se a isso o possível desconhecimento das ações de AE pelos ingressantes, bem como por alunos do ensino médio antes da escolha por um curso e uma instituição de ensino, situação que será analisada mais adiante.

**Quadro 4 – Informações sobre beneficiários atendidos e não atendidos em 2022**

| <b>Item</b>                                                                                  | <b>Qde / Percentual</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Quantidade de matrículas (CENSUP) (A)</b>                                                 | 1.052.149               |
| <b>Quantidade de beneficiários diretos (B)</b>                                               | 183.548                 |
| <b>Quantidade de beneficiários diretos com renda menor que 0,5 SM (C)</b>                    | 142.516                 |
| <b>Quantidade de beneficiários indiretos</b>                                                 | 229.907                 |
| <b>Total de beneficiários (D)</b>                                                            | 413.455                 |
| <b>Alunos não atendidos (E)</b>                                                              | 80.646                  |
| <b>Percentual de beneficiários diretos dentre as matrículas (B/A)</b>                        | 17,45%                  |
| <b>Percentual de beneficiários diretos com renda menor 0,5 SM (C/B)</b>                      | 77,65%                  |
| <b>Percentual de alunos não atendidos em relação ao total de beneficiários diretos (E/B)</b> | 43,94%                  |

Fonte: questionários respondidos pelas IFES; microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

80. Quanto à demanda relacionada aos alunos com solicitações de benefícios não atendidas, cabem algumas ressalvas, relacionadas ao processo heterogêneo de seleção das IFES: i) podem ficar em listas de espera, aguardando novas vagas, ou necessitar inscrever-se novamente em editais supervenientes; ii) pode haver indeferimentos por outros motivos (problemas de documentação, não atendimento de outros requisitos específicos ou outros); iii) pode haver um corte implícito, baseado em índices de vulnerabilidade calculados ou restrição de categorias de vulnerabilidade.
81. Neste último caso, as IFES podem entender não haver demanda reprimida; entretanto, o resultado é uma priorização restritiva de beneficiários, gerando a focalização nos grupos mais vulneráveis.
82. Nesse sentido, buscou-se avaliar o grau de focalização, solicitando que as IFES informassem o quantitativo de alunos, dentre os beneficiários diretos do PNAES, que possuem renda familiar per capita de até 0,5 SM. Conforme demonstrado no quadro acima, quase 80% dos alunos atendidos de forma direta (pagamento de benefício em pecúnia) possui uma renda per capita de até 0,5 SM, em todos o conjunto de universidades, em graus variáveis.
83. Essa informação está em consonância com a obtida no conjunto de planilhas enviadas pelas IFES ao MEC, com dados sobre a execução do PNAES em 2022. Efetuou-se a consolidação do conjunto de planilhas recebidas pelo MEC até 30/10/2023 (constantes do processo SEI 23000.015062/2023-16), referentes a 58 IFES. Portanto, é uma visão parcial, que não reflete o total das universidades, mas pode ser utilizado de forma estimativa, como detalhado a seguir.
84. Consoante informações do citado processo, de 176.512 alunos que receberam benefícios diretos, 128.286 possuíam renda per capita menor ou igual a R\$ 660 (meio salário-mínimo vigente em novembro de 2023), representando 78,71% do total de beneficiários. Contudo, é necessário ressaltar que essas planilhas podem conter inconsistências no que tange à informação da renda per capita, visto que essa faixa até 0,5 SM inclui 10.394 alunos com renda 0 e 13.864 com renda em branco. A renda zerada pode significar ausência de informação, já que parece pouco plausível a situação de não haver na família qualquer pessoa com algum rendimento, ou dizer respeito à situação daquele aluno que declara morar sozinho sem renda, porém recebe ajuda de pai, mãe ou outro familiar que residem em outro local.

85. A análise efetuada pelo MEC em relação às planilhas enviadas pelas IFES para o ano de 2020 também chega a essa conclusão:

**Quadro 5 – Renda per capita dos beneficiários conforme dados das planilhas enviadas ao MEC - ano 2020**

| Salários-mínimos        | Quantidade beneficiários diretos | %          | Quantidade beneficiários indiretos | %          |
|-------------------------|----------------------------------|------------|------------------------------------|------------|
| 0,00                    | 40.766                           | 18,68      | 58.770                             | 32,13      |
| Acima de 0 e até 0,5 SM | 112.974                          | 51,78      | 59.575                             | 32,57      |
| Acima de 0,5 e até 1 SM | 49.234                           | 22,56      | 40.969                             | 22,4       |
| Acima de 1 e até 1,5 SM | 12.225                           | 5,60       | 13.697                             | 7,49       |
| Acima de 1,5 SM         | 2.989                            | 1,37       | 9.878                              | 5,40       |
| <b>Total</b>            | <b>218.188</b>                   | <b>100</b> | <b>182.889</b>                     | <b>100</b> |

Fonte: Relatório Produto 3 (Projeto 914BRZ1102, peça 46, p. 15)

Obs: o valor 0,00 pode indicar renda zero de fato ou campo não preenchido na coleta

86. A Coordenadora do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), nessa linha, afirmou, em entrevista realizada no dia 7/3/2023, haver um contingente de beneficiários elegíveis que não são atendidos nas universidades por insuficiência de recursos do PNAES, de modo que as IFES acabam recorrendo a uma restrição maior no critério de renda para priorizar os alunos com maior carência. As instituições classificam os estudantes, em alta, média e baixa vulnerabilidade, de acordo com a faixa de renda, respectivamente: até 0,5, até 1 e até 1,5 salários-mínimos.
87. A focalização nos alunos com renda per capita de até 0,5 SM resulta na restrição do público atendido e pode inviabilizar o conhecimento da real dimensão de alunos que necessitam da AE, uma vez que incorpora no processo de seleção o corte de renda mais restritivo. Como já mencionado, há universidades que entendem não ter demanda reprimida porque definem previamente, no edital, os parâmetros de corte para os benefícios em função dos estudantes mais vulneráveis economicamente. Contudo, os demais grupos, em especial no de renda per capita entre 0,5 e 1 SM, podem apresentar vulnerabilidades tão ou mais graves que o grupo da faixa até 0,5 SM.
88. Verificou-se essa tendência das IFES em proceder à categorização de subgrupos de renda e focar no mais vulnerável. Tal procedimento vai ao encontro do teor de um ofício-circular enviado às universidades pelo MEC em 2019, atendendo uma orientação da CGU, após auditoria no PNAES realizada em 2018.
89. O excerto abaixo constou do Ofício Circular MEC 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU-SESU-MEC, de 22/8/2019 (peça 47). Integra o item também a recomendação de utilização do CadÚnico, cuja adoção não se encontra disseminada nas universidades.

15.3. priorizar a seleção de candidatos ao programa segundo critério de renda per capita nas faixas crescentes de 0,5; 1,0 e 1,5 salário mínimo e que comprovem cadastro de suas respectivas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, combinado com critérios de desempenho acadêmico do estudante na educação básica, se ingressante, ou na educação superior, se graduando;

90. Entende-se que o objetivo desse procedimento e da orientação do MEC pode ser a busca de maior eficiência alocativa em função do quadro de redução orçamentária. No entanto, o efeito da medida, verificável nas universidades, é que pode induzir à conclusão equivocada de não haver demanda reprimida, ou subestimar esse quantitativo, e invisibilizar um contingente de alunos que também necessitam de assistência, mas ficam aliçados do alcance das ações. Assim, a tomada de decisões, tanto no nível da universidade como do governo federal, torna-se limitada pela ausência ou deficiência de dados sobre a real demanda para o PNAES e para a AE em geral.
91. A mensuração do público-alvo será tratada em outro tópico no relatório, em que serão efetuadas propostas que abrangem a deficiência de dados sobre demanda reprimida.

92. Para ilustrar o efeito da restrição orçamentária na delimitação do público atendido, citam-se algumas colocações efetuadas pelas IFES nos questionários:

Atender a todos os estudantes que solicitam e fazem jus dentro das limitações orçamentárias, no esforço de garantir que os maiores auxílios atendessem a todos os estudantes com até 0,5 SM per capita.

A região geoeconômica a qual estamos tem um reconhecido encarecimento nas despesas básicas e um sistema de mobilidade urbana deficitário. Alimentação e transporte são itens do decreto 7234/2010 que consideramos. Dito isso, entrar na Universidade pela reserva de vagas sociais de até 1/2 salário mínimo de renda per capita é entender, desde o ingresso, que esse grupo necessita de atenção e acolhimento a princípio.

A exiguidade dos recursos dificulta que a universidade atende os discentes e situação de maior vulnerabilidade. Sequer conseguimos atender todos os discentes na faixa de até 1/4 de Salário Mínimo per capita.

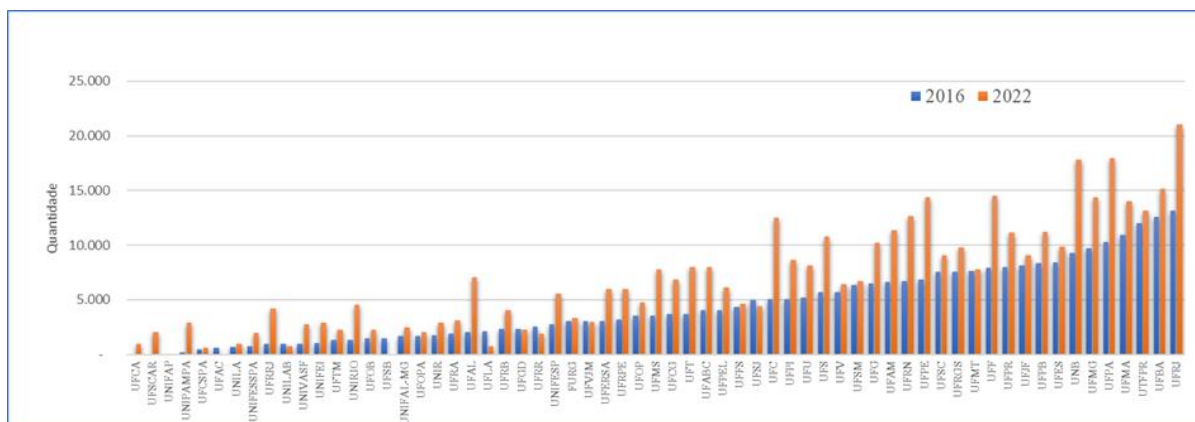
Atualmente não trabalhamos com tais faixas pois dificilmente ultrapassamos o atendimento da faixa acima de 0,5 salário-mínimo, o que demonstra a insuficiência de recursos por mais que tenhamos total empenho na eficiência de gestão de recursos.

Com relação ao acesso ao restaurante universitário, optamos por realizar a seleção de discentes ingressantes pelo sistema de reserva de vaga socioeconômica do Sisu, com faixa de renda per capita de 1/2 salário mínimo, para que estes já realizassem as refeições na instituição. Também levamos essas subfaixas de renda em consideração no momento da contemplação com o auxílio/bolsa, com a finalidade de atender, prioritariamente, os grupos mais vulneráveis. Indígenas e quilombolas também são grupos de reparação histórica a qual entendemos como parte das políticas de ações afirmativas.

Não aplicamos. São selecionados os alunos que são mais vulneráveis no conjunto da matriz do processo seletivo, sendo a renda um dos principais critérios. Destaca-se também que o processo seletivo identifica aqueles estudantes em maior nível de vulnerabilidade e menor renda per capita.

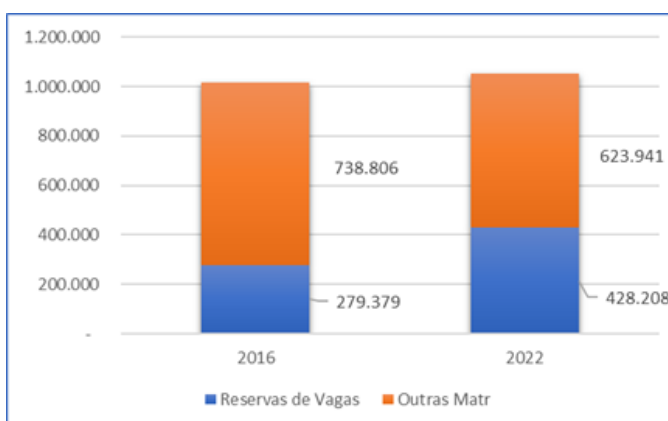
93. A redução do valor global (orçamento) do PNAES, de quase 24% no período de 2016 a 2022, torna-se mais grave ao examinar o quadro da maior democratização do acesso nos últimos anos, em especial pela política de cotas. No ano de 2022 havia mais discentes vulneráveis precisando de apoio para a permanência na educação do que em 2016.
94. A partir dos dados do Censo da Educação Superior, elaborado pelo INEP, evidencia-se esse fato.
95. A equipe adotou, como critério de aproximação para determinar o público potencial do PNAES, o quantitativo de alunos matriculados que ingressaram por meio do programa de reserva de vagas (total, incluindo escola pública, renda, pessoas com deficiência, étnicos, raça e outros) nos cursos de graduação presencial das universidades públicas federais. O parâmetro do quantitativo de cotistas, na ausência de dados específicos, pode ser considerado, pelo menos em termos de proporcionalidade, útil para identificar o grau de aumento de uma parcela de alunos cujas características socioeconômicas guardam forte correlação com as do público-alvo das ações de AE.
96. Constata-se uma transformação expressiva do perfil socioeconômico dos alunos matriculados. O percentual associado a alunos que entraram pelas cotas aumentou de 27% em 2016 para 41% em 2022, um aumento de cerca de 50% nesse grupo, observável na grande maioria das IFES, conforme os gráficos 4 e 5.
97. Observa-se que, ainda que tenha havido a integralização do percentual de cotas de 50% no ano de 2016, como já mencionado, o impacto dos alunos cotistas no percentual de matrículas totais das universidades ainda continuou crescente nos anos que se seguiram, devido ao estoque de alunos não cotistas em função do tempo médio de conclusão dos cursos.
98. Portanto, potencializa-se mais ainda o impacto da redução do valor do orçamento da Ação 4002 no que tange à diretriz esperada de garantia da permanência dos alunos no ensino superior.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas de alunos ingressantes do programa de reserva de vagas de 2016 e 2022



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

Gráfico 5 – Matrículas de alunos que ingressaram por meio do programa de reserva



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

99. Dois dos temas mais mencionados pelos discentes entrevistados foi a insuficiência de vagas para benefícios e os valores de bolsas e auxílios aquém das necessidades. Os valores dos benefícios estão em geral muito defasados, em relação a outras bolsas, como por exemplo as bolsas de iniciação científica do CNPq (R\$ 700,00) e as do Programa Bolsa Permanência – PBP (R\$ 1.400,00), e não cobrem custos que aumentaram nos últimos anos, pós pandemia, em especial moradia e alimentação. A título de exemplo, os valores de auxílio permanência pagos pelos setores de AE das universidades visitadas são de até R\$ 500,00 (UFMS e UFOP) e R\$ 700,00 (UFPA). Por sua vez, a partir da análise do questionário Excel, verifica-se que, no caso do auxílio-moradia, 51 universidades pagam até R\$ 500,00 e o valor médio pago é de R\$ 388,00. Importa esclarecer que o PBP, programa centralizado e com critérios próprios, atende somente quilombolas e indígenas no atual modelo, já que no passado também contemplava alunos pelo critério de renda per capita de até 1,5 SM. No quadro amplo, isso representa uma fragmentação das políticas públicas de permanência, que gera tensões e problemas na articulação das ações, entre as quais a pressão para a equiparação dos valores de bolsas vinculadas ao PNAES às do PBP.
100. Ainda visando à maior cobertura e maior racionalidade da alocação, algumas universidades estabelecem valores diferenciados segundo níveis de vulnerabilidade e/ou definem ‘pacotes de serviços’ de acordo com o nível socioeconômico, ou seja, uma quantidade de benefícios maior para os mais vulneráveis. Além disso, há universidades que regulamentam um teto de valor, no pagamento de mais de um benefício.
101. Em resposta aos questionários, nove universidades declararam que instituíram faixas de valor para os benefícios em geral, sete indicaram haver as faixas somente para o RU e uma informou

haver para a ação de moradia. Em relação ao Restaurante Universitário (RU), é prática usual a definição de faixas de valor de acordo com o público-alvo, com isenção para os mais vulneráveis em muitos casos. O tema RU será abordado em tópico específico.

102. Foi efetuado o seguinte questionamento às IFES: ‘Quais os critérios que a universidade usa para equalizar o valor unitário de cada tipo de benefício e o grau de cobertura no que diz respeito aos alunos em situação de vulnerabilidade de forma a tentar maximizar a efetividade do PNAES?’. Trata-se de um dilema enfrentado pelos gestores da AE: ampliar o número de vagas ou o valor dos benefícios.
103. O item mais citado pelos 55 respondentes foi o critério de ampliação de cobertura (25 citações). Entre as demais respostas, 8 IFES informaram utilizar estimativas de custo de vida, 4 esclareceram que os valores são fixos e imutáveis, 4 indicaram implementar os ‘pacotes de serviços’ e 9 informaram prioridades para alocação dos recursos, nos seguintes itens: RU/Alimentação (4 universidades); alimentação, moradia e transporte (3 IFES); e alimentação e moradia (2 instituições).
104. Ademais, foram citados com menor frequência outros critérios: i) a alocação por meio de orçamento participativo (3 menções); ii) execução descentralizada nas unidades (1 menção); iii) busca de conjugação entre grau de cobertura e valores (2 menções); iv) o IDH dos municípios de localização dos campi (1 menção); v) conseguiram garantir aumentos dos benefícios (2 menções).
105. Algumas respostas textuais dos respondentes evidenciam as dificuldades mencionadas:
 

Dadas as limitações orçamentárias, em particular os cortes efetivados, tornou-se impossível rever (equalizar) os valores dos benefícios sem que isto desequilibrasse ainda mais a defasagem necessidade real do benefício x quantidade de demandas. A efetividade do PNAES passa, necessariamente, pelo incremento progressivo de recursos bem assim pela reavaliação constante de seus impactos.

O valor não atende mais que 12% dos alunos de forma satisfatória, porque o custo de vida no [...] é alto. Além disso, as tratativas com as unidades do interior [...] é difícil por alegarem (de forma legítima) que possuem maiores dificuldades que os alunos da capital.

Recursos insuficientes. Desde 2016 ações de permanência estudantil estão sendo descontinuadas gradativamente, o PNAES já não é suficiente para atender as necessidades básicas de alimentação, transporte e moradia.

[...] Em que pese que a vulnerabilidade aumenta e o recurso não acompanha na mesma proporção, as Universidades se veem obrigadas a direcionar os recursos para permanência, moradia e alimentação, e de forma muito tímida às demais áreas prioritárias [...].

[...] a nossa principal dificuldade relacionada à regulamentação interna do PNAES é ligada ao pouco recurso PNAES recebido, em relação às outras IFES[...] há grande número de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (quase 70% na [...]), e recebendo pouco recurso PNAES, não conseguimos atender a todos os que solicitam ajuda, por isso, com objetivo de alcançar maior número de discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com exceção do Auxílio Alimentação, não poderá haver acúmulo [...]. Ocorre que, muitas vezes, o recebimento de apenas um tipo de auxílio (podendo acumular apenas com o Auxílio Alimentação), não garante a permanência do aluno na universidade, uma vez que ele possui outras dificuldades, como transporte, moradia, creche, etc. Nesse sentido, entendemos que se houvesse maior disponibilidade de recursos PNAES, resolveríamos grande parte do problema de permanência estudantil [...].
106. A insuficiência orçamentária impacta também na regulamentação interna: 18 IFES a mencionaram como uma das dificuldades relacionadas à regulamentação, sendo o item mais citado. Segundo os respondentes dos questionários, a falta de recursos inviabiliza o alcance das diretrizes, limita a utilização do rol de benefícios previstos (muitas vezes priorizando a alimentação e moradia, em detrimento do outras necessidades, como transporte, creche, auxílio permanência), gera restrições quanto ao acúmulo de benefícios e dificulta o atendimento de outros grupos de vulnerabilidade que não os contemplados na prioridade de renda.



107. Ao apontar as principais dificuldades para a alocação interna dos recursos, as IFES citaram, por ordem de frequência em que foi mencionado: i) a insuficiência orçamentária (26 citações); ii) a imprevisibilidade do orçamento (26 citações); iii) a existência de demanda reprimida (12 citações); iv) a dificuldade de atender a todas as áreas regulamentadas (10 citações); v) os custos da alimentação e do RU, que aumentaram após a pandemia (9 citações); o déficit de pessoal (3 citações). Outros itens citados foram a exiguidade do tempo para planejamento da aplicação, a quantidade de indeferimentos e saídas de beneficiários, a falta de informações sobre o público-alvo, as deficiências do controle de custos e dos sistemas de TI e a diversidade de custos nas localidades dos *campi*.
108. Destacam-se boas práticas acerca da alocação interna de recursos, conforme informado nos questionários pelas IFES: i) mecanismos de participação dos discentes (8 citações), da comunidade (consulta pública, 2 citações), fóruns da AE (1 citação) e consulta sobre valores dos benefícios (2 citações); ii) coleta de informações de perfil dos ingressantes mediante pesquisa de demanda anual (1 citação), levantamentos periódicos de necessidades (3 citações), relatórios e informações dos perfis (4 citações); iii) controles sistematizados do uso de benefícios (3 citações); iv) priorização de ações de moradia e alimentação (2 citações), alimentação (1 citação), alimentação e bolsas (1 citação) e bolsas e auxílios (1 citação).
109. Ações de gestão orçamentária também foram mencionadas: remanejo (1 citação), previsão/planejamento (1 citação), gestão por meio de planos internos (1 citação), acompanhamento periódico da execução (3 citações), relatórios de monitoramento e execução (2 citações) e divisão do orçamento entre unidades (2 citações).
110. Demais boas práticas referidas com uma citação podem ser assim sintetizadas: teto de benefícios de 1,5 SM, alocação na Bolsa de Apoio à Permanência, implantação do RU, auxílio para eventos, escalonamento de benefícios conforme grau de vulnerabilidade, segregação dos usuários do RU entre beneficiários e não beneficiários, reajuste das bolsas seguindo CNPq, utilização do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), monitoria inclusiva, edital para apoio a projetos de e para estudantes, painel de monitoramento e transparência, estimativa da demanda com base no ano anterior, definição da alocação estabelecida em Resolução e transparência dos pagamentos.
111. A implementação de instâncias de participação discente para discutir ações da AE, incluindo as relacionadas à alocação do orçamento, atende ao disposto no art. 4º do Decreto 7.234/2010, última parte. A necessidade de definição de processos de trabalho sistemáticos e as ferramentas tecnológicas necessárias para a coleta de informações sobre o perfil dos ingressantes e do público potencial beneficiário de ações de AE, que poderia considerar inclusive os dados já coletados pelas instituições para a realização do SISU, tem grande relevância tanto nas IFES como para o acompanhamento sistêmico da política. Esses dois pontos serão abordados em capítulos específicos.
112. Outros pontos relativos à transparência, à segregação de usuários dos RUs e a melhorias na sistemática de monitoramento e avaliação serão também objeto de análise neste relatório.
113. Assim, um dos pontos cruciais a ser resolvido deve ser a revisão dos valores globais para o PNAES, no mínimo para voltar ao nível histórico de 2016, ano a partir do qual começou a sofrer redução. Trata-se de um déficit social que vem inviabilizando o atingimento de direitos constitucionais e garantias legais relacionadas à permanência dos estudantes no ensino superior e à diminuição de desigualdades e taxas de evasão e retenção.
114. Será proposto pela equipe, com relação ao presente achado, recomendar ao MEC que adote medidas para, em articulação com os demais Órgãos Superiores, recompôr o orçamento do PNAES em vista da significativa desvalorização dos valores em termos atualizados desde 2016, de forma a buscar no mínimo um realinhamento à situação anterior.
115. A recomposição mínima de recursos permitirá às universidades reforçarem suas ações, rever os valores dos benefícios e ampliar a cobertura, consideradas as especificidades de suas próprias

políticas. Contudo, ressalva-se que a situação ideal seria um acréscimo de cerca de no mínimo 50% no valor recomposto, face ao aumento do público-alvo.

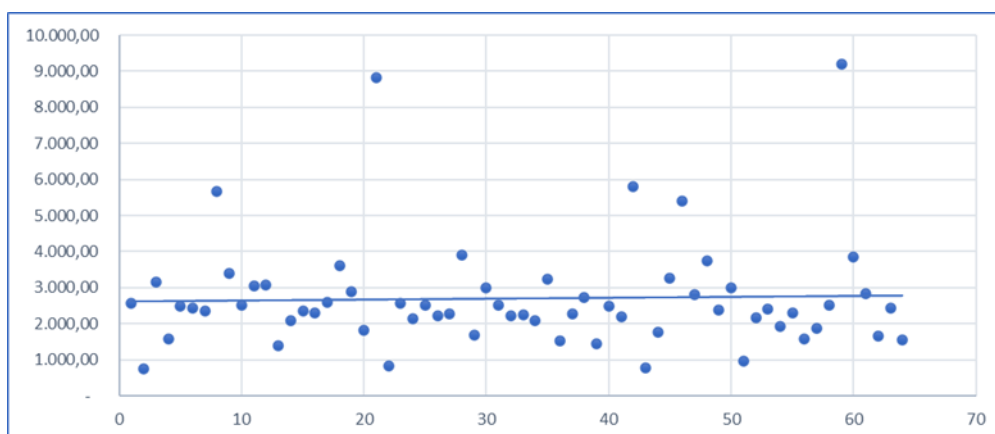
116. Além disso, a participação dos cotistas no quantitativo de matrículas tende a aumentar ainda mais com a nova regra de ingresso estabelecida por meio da Lei 14.723/2023, que alterou a Lei de Cotas: a partir dessa alteração, segundo o art. 3º, § 2º, ‘os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial’.
117. Com a recomposição dos recursos, espera-se a maior eficácia no atendimento dos objetivos estabelecidos para o PNAES, no art. 2º do Decreto 7.234/2010, a saber: democratização, redução das desigualdades sociais e regionais e da retenção e evasão e a inclusão social.

### **Achado 2: Critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES)**

118. Além de ter sofrido redução em seu valor global, os recursos orçamentários do PNAES não têm sido distribuídos de forma igualitária entre as universidades.
119. Essa distribuição, fundada em parâmetros da denominada Matriz PNAES, não leva em consideração o critério mais importante da AE: o perfil socioeconômico dos discentes e o grau de participação dos alunos desse perfil no conjunto de matrículas de cada uma das universidades. Parte-se do pressuposto de que a universidade que possui mais estudantes com vulnerabilidades, incluída a socioeconômica, deveria receber mais recursos, de forma proporcional.
120. Com base nessa premissa, foi avaliada a proporção do orçamento disponível para cada IFES em relação à quantidade de potenciais beneficiários. Como no achado anterior, adotou-se o número de estudantes que ingressaram por meio do programa de reservas de vagas (cotas) como parâmetro mais factível para essa estimativa, dentre os dados disponíveis. Assim, utilizou-se a informação divulgada pelo CENSUP de 2022.
121. Destaca-se que esse critério está em harmonia com o disposto no art. 7º-A a Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), com a recente alteração dada pela Lei 14.723/2023:
 

Art. 7º-A. Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social terão prioridade para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino.
122. Calculou-se o valor do orçamento disponível para cada matrícula cujo estudante ingressou por meio de cotas, em cada universidade, no ano de 2022. O gráfico 6 demonstra a grande variação desse quociente, que deveria ser semelhante nas universidades. Ou seja, os recursos do PNAES deveriam guardar forte correlação com a taxa de cotistas, não obstante haja outras variáveis para a seleção dos alunos beneficiários, estabelecidos pelas IFES.

**Gráfico 6 – Dispersão do valor do orçamento por cotista (2022)**



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais, matrículas originárias de reservas de vagas (total); SIOP, Ação 4002, dotação atualizada de 2022. Excluídas duas IFES, uma com valor extremo de R\$ 289 mil e outra com valor de R\$ 18 mil, e duas IFES com informações de matrículas de reservas de vagas zeradas. Para o caso da UFNT, não constante do Censo, o orçamento foi somado ao da tutora, UFT.

123. Embora o valor per capita se concentre entre R\$ 1 mil e R\$ 4 mil (orçamento anual por cotista), a diferença relativa em termos percentuais é expressiva. A média calculada foi de R\$ 2.706,55, com um desvio padrão de R\$ 1.507,67, indicando a grande variação entre os valores.
124. Na atual metodologia da Matriz PNAES, o indicador ‘aluno equivalente’ tem peso relevante no cálculo, mas não parece estar em consonância com a diretriz de incentivo à permanência dos alunos vulneráveis.
125. Essa metodologia consta da Portaria 748/2021 do Ministério da Educação (peça 48), que alterou a Portaria 651/2013. Nessa norma, constam os parâmetros para o cálculo de várias matrizes de distribuição dos recursos, incluindo a Matriz OCC (recursos para a aplicação discricionária pelas IFES) e a Matriz PNAES.
126. No Anexo II da mencionada portaria, está descrita a fórmula de cálculo, basicamente contemplando a quantidade de alunos equivalentes da graduação, com o acréscimo de uma ponderação relacionada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município do curso.
127. Não se vislumbra correlação entre o aluno equivalente, principal base para cálculo dos custos de manutenção e desenvolvimento das IFES, e o orçamento da assistência estudantil. A aplicação do conceito de aluno equivalente no cálculo dos recursos de custeio (Matriz OCC) faz sentido, mas, para a definição do montante destinado à AE, é necessário identificar a mudança do perfil socioeconômico e as eventuais desigualdades regionais como, por exemplo, o fator amazônico.
128. O Decreto 7.234/2010 estabelece como um dos objetivos a redução das desigualdades regionais (art. 2º, inc. II). A forma inadequada de repartição dos recursos pode estar contribuindo para a piora dessas desigualdades.
129. Impende destacar, ainda, que o art. 8º do Decreto PNAES dispõe sobre a necessidade de compatibilizar os recursos orçamentários e a quantidade de beneficiários.
130. Assim, reitera-se a importância de haver uma base de dados, seja usando o CENSUP, os dados das IFES ou um sistema do MEC a ser desenvolvido, com a garantia de obtenção de dados auditáveis e confiáveis que efetivamente garantam um melhor direcionamento dos recursos do PNAES às universidades. Faz-se necessário introduzir indicadores de vulnerabilidade, em especial o de renda per capita, relativos aos estudantes matriculados.
131. A equipe do Ministério da Educação foi entrevistada, de forma virtual, no dia 18/8/2023, acerca do tema da Matriz PNAES, momento em que foram citadas algumas deficiências, como a não utilização da metodologia de cálculo desde o ano de 2016, tendo havido apenas definição incremental do orçamento desde então. Houve notícia ainda de constituição de Grupo de Trabalho (GT) destinado a subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de proposta de nova Matriz de Distribuição (Portaria MEC 238/2022, peça 49); no entanto, esse GT não propôs qualquer revisão.
132. No intuito de permitir o posicionamento formal do Ministério da Educação, foi encaminhado o Ofício de Requisição 2-105/2023-TCU/AudEducação (peça 12) à Secretaria de Educação Superior, a fim de coletar informações acerca dos parâmetros utilizados para definição do valor global do PNAES e sua distribuição às IFES, bem como sobre a existência de estudos sobre a demanda não atendida.

#### **Resposta ao Ofício de Requisição**

133. O MEC encaminhou resposta parcial à requisição, expressa no Despacho 210/2023/CGRED/DIPPES/SESU/SESU-MEC (peça 31), elaborado pela Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior da Secretaria de Educação Superior (DIPPES/SESU).

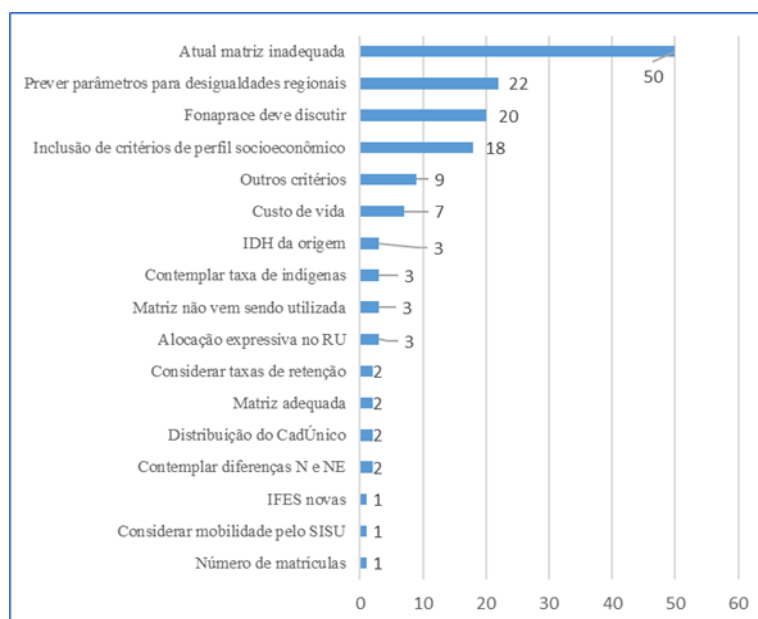
134. Acerca do GT objeto da Portaria SESU 238/2022, o gestor confirmou a conclusão dos trabalhos sem que fosse proposta qualquer revisão na Matriz PNAES, conforme descrito na Nota Técnica 31/2023/CGRED/DIPPES /SESU/SESU (peça 33), com fundamento no fato de que a Portaria GM/MEC 748/2021 já teria implementado alterações na Matriz, a qual atenderia a exigência do item 'a.3.1' do Acórdão 11.770/2020-TCU-2ª Câmara. Outras razões para a conclusão foram apontadas na NT 31/2023 e incluem: i) a troca da gestão do Ministério e a alteração de sua estrutura regimental, que demandaria a revisão das estruturas consultivas; ii) a competência originária da DIFES para responder pela gestão orçamentária; iii) a expiração do prazo do GT.
135. Além disso, o Diretor de Políticas e Programas de Educação Superior manifestou-se no sentido de que a competência para tratar do orçamento e da Matriz PNAES seria da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior (DIFES), 'considerando que a DIFES é a unidade finalística responsável por realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior, bem como orientar e acompanhar a execução de ações de infraestrutura das instituições federais de educação superior, conforme Estrutura Regimental do MEC, Decreto 11.342, de 1º de janeiro de 2023' (peça 31, p. 2).
136. O MEC enviou documentação complementar por meio do Ofício 107/2023/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 34) e do Ofício 405/2023/CGPO/DIFES/SESU/SESu-MEC (peça 35), acompanhado dos anexos: Nota Técnica SEI 10/2023/CGPO/DIFES/SESU/SESU (peça 36) e do Ofício ANDIFES 1302/203 (peça 37).
137. O Diretor de Desenvolvimento da Rede de IFES Substituto informou (peça 35): i) a competência da DIFES para o acompanhamento orçamentário foi estabelecida no art. 24, inc. V, do Decreto 11.691/2023; ii) o valor suplementado na LOA 2023 para o PNAES foi de R\$ 134.279.509,00, o que foi possível a partir da não alocação de recursos de investimentos para as IFES; iii) a distribuição desse valor entre as IFES teve como base critério aprovado pelo FONAPRACE e pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das IFES (FORPLAD), consistindo na aplicação de 25% sobre o total de alunos de graduação de cada IFES, conforme a Lei de Cotas; iv) a matriz PNAES não vinha sendo aplicada desde 2016, gerando uma série de desequilíbrios e desigualdades; v) é possível concluir que não foram levados em consideração na formulação do orçamento o crescimento do número de alunos e a mudança do perfil socioeconômico; v) apesar de não ter sido formalmente instituída a Comissão Permanente mencionada na Portaria 748/2021, art. 5º, teria havido diálogo com os atores e as comissões da ANDIFES.
138. Com relação ao exercício de 2024, foi apontado que: i) será criado GT específico para dar continuidade ao debate e elaboração de plano de ação relativamente ao diagnóstico e propostas de modelagem do orçamento; ii) haverá revisão da Portaria 748/2021, a partir de diálogo com as instâncias da ANDIFES; iii) os dados utilizados para a recomposição do orçamento de 2023 foram do CENSUP de 2022, o que foi considerado um avanço, visto que os parâmetros antes utilizados teriam sido sempre de exercícios anteriores.
139. Na Nota Técnica 10/2023 (peça 36), há o detalhamento do processo de formulação do orçamento de 2024. Com relação ao PNAES, informa-se que: i) '[...] foi pactuado com a ANDIFES utilizar o mesmo valor de 2023 com a recomposição e só usar a matriz caso o referencial monetário fosse superior à LOA 2023 atual (sem receitas próprias, doações e convênios). Para esse cálculo, deve-se considerar 25% do número de matrículas por IFES'; ii) 'o excedente alocado na assistência estudantil foi repartido a partir de 25% do total de matrículas de cada IFES'; iii) '[...] a Matriz PNAES está 17,7% maior que a de 2023 e também de 2019'.
140. O Diretor Substituto da DIFES apresentou ainda, o Ofício ANDIFES 130/2023 (peça 37), como evidência para o item 5.2.2 do ofício de requisição ('informar, acompanhado da documentação comprobatória (pareceres, processo SEI, notas técnicas, análises e demais documentos), os parâmetros utilizados na definição do valor global e na repartição/distribuição às Universidades Federais').

141. Nesse documento, que teve como objeto proposta para a construção do PLOA 2024, a ANDIFES informa ao Ministro da Educação uma proposição de recomposição dos valores da matriz OCC mediante a correção do IPCA a partir do orçamento de 2015, que teria sido o último antes dos ‘severos cortes orçamentários ocorridos desde então’. Além disso, sugere a adoção de parâmetros como o Fator Amazônia, o incentivo à Extensão e à Educação à Distância e o incentivo à Educação no Campo. Por fim, indica a necessidade de um orçamento específico mínimo de R\$ 25 milhões para cada uma das seis universidades criadas recentemente.

#### **Análise das respostas**

142. Impende analisar a alegação, constante da Nota Técnica 31/2023 (peça 33), no sentido de que a Matriz de Distribuição de Créditos Orçamentários para o PNAES aprovada pela Portaria GM/MEC 748/2021, atenderia a exigência do Acórdão TCU 11.770/2020-TCU-2ª Câmara.
143. Essa deliberação foi proferida na apreciação das contas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação do exercício de 2016, tendo sido mencionado o seguinte como uma das falhas que ressaltaram a gestão:
- a.3.1) adoção de critério de distribuição dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que não considera a necessidade proporcional das Ifes, sopesando a demanda aproximada por assistência estudantil em cada uma delas (Constatação 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria de Gestão);
144. Como já mencionado, entende-se que o cálculo da distribuição de recursos do PNAES fundamentado no conceito de aluno equivalente não é satisfatório para fins de orçamento relacionado à assistência estudantil, como indicou o item ‘a.3.1’ acima.
145. Os gestores não detalharam a memória de cálculo para chegar ao resultado do montante de recursos PNAES relativamente aos exercícios de 2023 e 2024; limitaram-se a informar que os critérios da Portaria 748/2021 foram atendidos, com algumas alterações, como recomposição do valor utilizando o percentual de 25% dos alunos de graduação, a não utilização do fator dos hospitais universitários, a aplicação de critérios diferenciados para novos cursos e a aplicação de bônus de 10% para o ‘fator Amazônia’. As referências, na verdade, estavam relacionadas à Matriz OCC. Não foi possível compreender como foram determinados os valores.
146. Nas informações prestadas, denota-se certa confusão com o cálculo da Matriz OCC (para custeio da Universidade). No Ofício encaminhado pela ANDIFES (peça 37), por exemplo, a proposta, na verdade, é sobre o cálculo dessa matriz, e não da Matriz PNAES. Os conteúdos do Ofício 405/2023 (peça 35) e da Nota Técnica 10/2023 (peça 36) também apresentam inconsistências.
147. Destarte, mesmo que tenha havido uma recomposição do orçamento, o valor ainda é inferior ao valor atualizado de 2016, conforme abordado no Achado 1.
148. O ajuste na LOA 2024 informado pelos gestores, que teria utilizado um critério de 25% das matrículas de graduação, resultou em pequena e pouco significativa melhora no índice de dispersão dos valores disponíveis por cotista. O valor previsto na PLOA 2024, usando a base de matrículas com reserva de vagas de 2022, informação mais tempestiva disponível, resulta em um valor médio de R\$ 3.336,54 e um desvio padrão de R\$ 1.587,28, ao passo que a média calculada para o orçamento de 2022 foi de R\$ 2.706,55 e o desvio padrão de R\$ 1.507,67.
149. Conclui-se que a distribuição dos recursos do PNAES não é adequada e precisa ser reformulada, com critérios mais pertinentes à assistência estudantil. A proporção de potenciais beneficiários dentre as matrículas de cada IFES deve ter um peso relevante no modelo de distribuição.
150. Nos questionários das IFES, os respondentes tiveram oportunidade de tecer comentários sobre a Matriz PNAES, a qual foi considerada inadequada pela maioria, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 7 – Comentários sobre a Matriz PNAES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

151. Entre os temas apontados pelas IFES, destacam-se a necessidade de prever parâmetros para as desigualdades regionais (22 citações), perfil socioeconômico (18 citações), custo de vida (7 citações) e IDH da origem do aluno (3 citações); a atribuição do FONAPRACE como instância legítima de discussão da Matriz (20 citações); a necessidade de contemplar taxa de estudantes indígenas (3 citações) e de retenção (2 citações); a realidade da expressiva alocação no RU (3 citações) e das diferenças regionais do Norte e Nordeste (2 citações). Dois respondentes consideraram adequada a Matriz PNAES e quatro não preencheram o campo.
152. A inadequação da matriz também foi referida pelas equipes entrevistadas durante os estudos de casos, com questionamentos sobre a não contemplação de fatores regionais e socioeconômicos. Contudo, não sugeriram eventual fórmula ou critério para o que seria uma matriz adequada e afirmaram não conhecer a fórmula de cálculo atual da Matriz e se estava sendo ‘rodada’ nos últimos períodos orçamentários. Também foi citada a questão da falta de transparência do MEC em relação aos critérios adotados para a distribuição interna dos recursos, tanto para os recursos do PNAES, quanto para os do PBP.
153. Assim, a equipe irá recomendar ao Ministério da Educação que, em conjunto com as Universidades Federais, reavalie e elabore nova proposta da Matriz PNAES, observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as IFES face ao público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdades.
154. Ressalta-se a competência do Ministério como órgão coordenador da política de assistência estudantil, consubstanciada nos seguintes dispositivos do [Decreto 11.691/2023](#): i) exercer, por meio das Subsecretarias de Gestão Administrativa, de Planejamento e Orçamento e de Tecnologia da Informação e Comunicação, a função de órgão setorial das atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (art. 9º, IV, ‘a’, Secretaria-Executiva); ii) formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior (art. 22, inc. V, SESU); iii) coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão (art. 22, inc. XIV, SESU); iv) analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual (art. 22, inc. XXI, SESU); v) apoiar as instituições federais de educação superior, por meio de recursos orçamentários para a execução de suas atividades e de estímulos à



diversificação de suas fontes de receitas (art. 24, inc. III, DIFES); vi) realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior (art. 24, inc. V, DIFES).

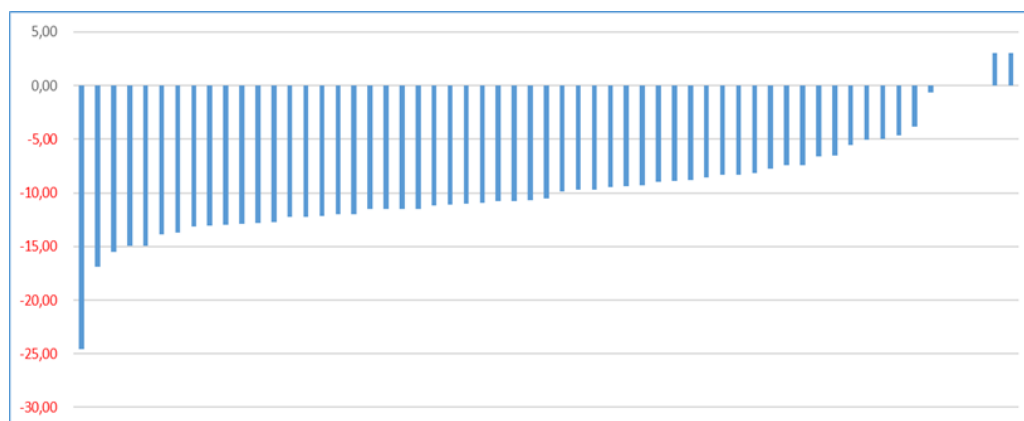
155. Assim, as universidades que atualmente recebem menos recursos proporcionais aos possíveis beneficiários poderão, a partir do aventado incremento orçamentário, promover melhorias em suas ações de AE. Os objetivos do PNAES de democratização, redução das desigualdades, da retenção da evasão e inclusão social serão alcançados com maior equidade entre as Universidade

**Achado 3: Alocação expressiva de recursos PNAES para subsídio de alimentação a usuários do RU não compreendidos no público-alvo prioritário do PNAES**

156. Expressiva parte dos recursos do PNAES tem sido destinada a despesas com alimentação. Em 2022 foram empenhados R\$ 198 milhões em Serviços de Fornecimento de Alimentação, R\$ 52 milhões em Gêneros de Alimentação; R\$ 10 milhões em Serviços de Copa e Cozinha, representando um montante de cerca de 25% do total anual do PNAES, sem contar os recursos indiretamente gastos com manutenção de imóveis e de equipamentos dos Restaurantes Universitários (RUs).
157. A utilização significativa dos recursos PNAES na alimentação gera maior restrição para aplicação nas demais ações do Programa. A sobra de recursos pode ser menor do que 50% em algumas IFES. Houve menções, pelos respondentes dos questionários, que, somente após a avaliação do orçamento do RU, a universidade decide sobre aplicação dos recursos remanescentes.
158. A maior parte desse grupo de despesas é com a manutenção e operação dos RUs, que 63 IFES declararam possuir. Ademais, 28 instituições declararam oferecer também café da manhã, em geral para os residentes das moradias universitárias.
159. As universidades adotam modelos diversos de gestão do RU, passando basicamente pela gestão própria, com terceirização da mão de obra (para preparo, colocação nos balcões e limpeza) ou terceirização total (a empresa contratada prepara as refeições, com orientação/supervisão por nutricionistas da universidade). Também há patamares de isenção e escalonamento de valores para os alunos não isentos.
160. Segundo os dados dos questionários enviados pelas IFES ao TCU, em 2022 foram servidas em torno de 35 milhões de refeições, sendo 21 milhões para alunos contemplados pelo PNAES. Ressalva-se que as universidades podem ter interpretado de forma mais ampla a pergunta sobre os beneficiados pelo PNAES, ao terem considerado que todos os que utilizam RU são beneficiários indiretos, mesmo que não tenham participado de processo de seleção e/ou não estejam no perfil socioeconômico prioritário definido no Decreto PNAES.
161. O usufruto da alimentação nos restaurantes é, em geral, estendido a toda a comunidade acadêmica, e não apenas aos beneficiários da assistência estudantil, e o preço cobrado é menor do que o custo, na quase totalidade das instituições. Assim, há uma parcela dos recursos PNAES que acaba sendo utilizada para subsidiar um benefício mais abrangente.
162. A equipe solicitou às IFES que informassem o custo unitário da refeição (almoço/janta) e o valor médio pago pelos usuários, no ano de 2022.
163. O custo variou, nas 59 IFES que preencheram o campo, de R\$ 7,34 até R\$ 27,57, com uma média de R\$ 13,36 e um valor mediano de R\$ 12,98, indicando haver um padrão de custo, apesar de alguns valores extremos. Uma das universidades apontou custos diferentes para os campi, tendo sido adotado o custo do maior campus, e outra apresentou custos diferentes para almoço e janta (foi utilizado o valor do almoço). Por outro lado, o valor pago (por usuários que não possuem isenção) varia de R\$ 0,70 a R\$ 15,01, com valor médio de R\$ 3,98 e mediana de R\$ 2,88.
164. O gráfico 8 demonstra, para as 59 universidades que informaram valores, as diferenças entre o custo de cada refeição e o valor cobrado (excluídas as isenções). Confirma-se que ocorre déficit na quase totalidade das universidades. As diferenças entre os custos das refeições e os valores

cobrados dos não isentos varia de R\$ -0,67 a R\$ -24,57 em 54 IFES, excluindo duas em que há diferença positiva (valor cobrado maior que o custo) e três com equilíbrio. A média aritmética desse déficit por refeição é R\$ 10,62 e a mediana, R\$ 10,78.

**Gráfico 8 – Diferenças entre o custo e o valor cobrado nos RUs (excluídas isenções)**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

165. É possível estimar o subsídio a partir das informações declaradas pelas respondentes sobre os gastos e receitas dos RUs.
166. O total de despesas relacionadas ao RU para o ano de 2022, incluindo aquisição de gêneros alimentícios, de materiais e de equipamentos, contratação de serviços de terceiros, manutenção de imóveis e instalações, foi de R\$ 392 milhões e, desse montante, R\$ 226 milhões foram suportados pelos recursos PNAES. Portanto, por dedução, as universidades gastaram, no conjunto, cerca de R\$ 166 milhões em recursos próprios ou de outras fontes que não o PNAES para auxiliar no custeio dos seus restaurantes universitários. Reitera-se que são dados declarados pelas universidades, que não foram validados pela equipe de auditoria, e que podem conter inconsistências ou interpretações diversas.
167. A arrecadação total dos restaurantes, conforme informação nos questionários, foi da ordem de R\$ 66 milhões. Em tese, esse valor poderia ser abatido dos R\$ 166 milhões de recursos próprios das IFES; no entanto, não é possível assegurar tal informação, pois depende do modelo de arrecadação (depósito por Guia de Recolhimento da União - GRU, arrecadação direta pelo terceirizado, receita de algum projeto, ou outras formas).
168. Solicitou-se que as universidades informassem também o valor da despesa com recursos do PNAES relativa ao subsídio de alimentação no RU de alunos não beneficiários do programa. O total desses valores foi de R\$ 67 milhões. Esse valor representa, em 2022, em torno de 6,9% do total de recursos empenhados na ação orçamentária 4002.
169. Uma das dificuldades comentadas pelas equipes entrevistadas para o reajuste dos valores, de modo a ficarem mais próximos dos custos das refeições, é a forte resistência no meio acadêmico, em especial das representações estudantis.
170. Além disso, a política de alimentação tende a ter um viés universalista, em sua construção histórica por cada uma das universidades. A importância para a permanência dos alunos em um espectro mais amplo é notoriamente reconhecida e grande parte das respostas nos questionários são nesse sentido.
171. Destaca-se a declaração de um dos respondentes:

[...] os Restaurantes Universitários como equipamentos fundamentais para a permanência e o êxito acadêmico nas IFES, que viabiliza a política de maior abrangência na cobertura de atendimento discente e que eleva a qualidade de vida da comunidade acadêmica. Na [...], o funcionamento do RU favorecerá não apenas o sucesso acadêmico na graduação, mas também contribuirá para

o fortalecimento do Ensino, da Pesquisa, da Extensão e o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social [...] (Universidade Y)

172. O Decreto PNAES estabelece que serão atendidos prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. Ressalta-se que a expressão ‘prioritariamente’ abre espaço para esse atendimento universal dos RUs, de modo que não é possível atribuir aos gestores eventual responsabilização por descumprimento legal.
173. No entanto, é preciso dar transparência na demonstração dos gastos e das receitas relativos aos RUs, de forma a permitir maior clareza e controle social sobre a dimensão de eventual subsídio.
174. Nesse sentido, faz-se necessária a observância dos seguintes dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI): art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, que tratam dos registros de despesas e dados gerais para acompanhamento de programas.
175. Um exemplo sobre a adequada demonstração das despesas e receitas relativamente aos RUs é a adotada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No demonstrativo ‘Recursos Aplicados pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – Ano 2022’ (peça 50), é possível identificar que, das refeições servidas no ano, 216.740 são de alunos beneficiários do PNAES, para os quais foram alocados R\$ 3,09 milhões; para não beneficiários, foram servidas 834.070 refeições, custeadas com recursos próprios da ordem de R\$ 11,8 milhões. O total de recursos no ano de 2022, que incluem outras ações de AE, foi de R\$ 34,9 milhões, dos quais R\$ 13,9 milhões relativos à fonte de custeio própria da UFRGS (não PNAES), sendo R\$ 11,8 milhões para os RUs, R\$ 1,5 milhão em bolsas de aperfeiçoamento e R\$ 447 mil em equipamentos e manutenções.
176. Importa consignar que o tema de uma possível universalização da alimentação dos RUs, aliada a diretrizes de segurança alimentar, vem sendo tratado no âmbito do FONAPRACE. Ainda, 24 respondentes propuseram a criação de um programa ou de uma fatia do orçamento específico para a alimentação, com um caráter mais universalista.
177. Nesse sentido, a sugestão de uma das IFES foi:

Incluir os restaurantes universitários no Programa de Alimentação Escolar em diálogo com o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ou, em outra direção, aumentar o orçamento destinado ao PNAES, permitindo que mais estudantes se beneficiem do programa e os RUs melhorem ainda mais a qualidade das refeições oferecidas atualmente [...]. Infelizmente a rubrica orçamentária não permite a rápida aquisição e reposição dos equipamentos depreciados, conforme as necessidades vão surgindo. Outro ponto importante é a adequação do número de colaboradores diretamente envolvidos na produção [...].
178. Nesse sentido, consigna-se que o projeto de lei em andamento no Congresso Nacional (Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011, peça 44) cria, como um programa estruturante no contexto da Política de Assistência Estudantil, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), prevendo ações articuladas com as políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), podendo as universidades criar restaurantes universitários populares para atendimento à população vulnerável. Assim, deixa-se de sugerir encaminhamento com relação a esse item.
179. Importa registrar que, não obstante a importância do RU para os estudantes, houve reclamações dos discentes entrevistados sobre qualidade, quantidade de proteína, falta de opções vegetarianas, extensão das filas (principalmente em horários de pico) e algumas menções sobre preços altos. No que tange à qualidade, as equipes técnicas das Universidades sustentam haver bons índices nas pesquisas de satisfação.
180. Assim, será proposto dar ciência às IFES que a ausência de controles orçamentários que identifiquem os gastos e as receitas de seus restaurantes universitários, bem como as fontes de financiamento (se PNAES, recursos próprios, diretamente arrecadados ou outros), e demonstrem de forma transparente qual o montante aplicado com recursos do PNAES para alunos em situação de

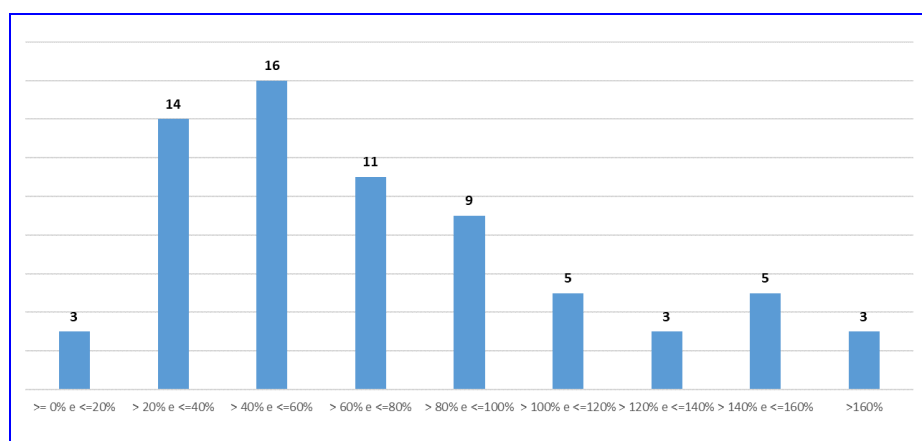
vulnerabilidade socioeconômica e para os demais usuários, está em desacordo com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011.

181. A equipe espera, com esse encaminhamento, que se amplie a transparência nos gastos do PNAES, possibilitando maior controle social e maior sensibilização da comunidade acadêmica acerca de possíveis ajustes nos valores das refeições.

#### Achado 4: Insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades

182. Todas as 69 universidades federais consideraram insuficiente o quantitativo de pessoal alocado em sua equipe responsável pela execução das ações de assistência estudantil. No questionário, foi perguntado a respeito do efetivo atual e do déficit para as seguintes funções: assistente social; psicólogo(a); médico(a); nutricionista; apoio administrativo; gestor(a). Considerando-se apenas essas funções, seriam necessários, para o conjunto das 69 universidades, a alocação de mais 1.503 profissionais nas equipes que atuam na assistência estudantil, além dos 2.474 já existentes. A média do percentual de déficit nas equipes é de cerca de 79%.
183. Registra-se no Gráfico 9 a distribuição de frequências das universidades nas faixas de percentual de déficit (calculado como a razão entre o déficit e o tamanho efetivo da equipe). Observa-se que a maior parte das universidades (41 de 69) informa ter um déficit de recursos humanos entre 20% e 80%.

Gráfico 9 - Distribuição de frequências das universidades segundo a faixa de déficit de pessoal



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

184. Os maiores déficits de pessoal estão relacionados aos profissionais de atenção à saúde. No Quadro 6, está registrada uma deficiência bastante significativa de psicólogos e médicos. Isso corrobora as informações qualitativas obtidas nas entrevistas com gestores e estudantes, que mencionaram de forma unânime o agravamento das situações relacionadas à saúde mental (ver Achado 9).
185. Mesmo que haja uma otimização dos processos, conforme sugerido no Achado 8, continuará havendo falta de assistentes sociais e profissionais para apoio administrativo, mas a adequação do quantitativo de profissionais da área da saúde necessita atenção especial.

Quadro 6 - Déficit por função nas equipes de assistência estudantil

| Função               | Efetivo | Déficit | %    |
|----------------------|---------|---------|------|
| Assistente social    | 626     | 285     | 46%  |
| Psicólogo(a)         | 344     | 332     | 97%  |
| Médico(a)            | 66      | 155     | 235% |
| Nutricionista        | 228     | 150     | 66%  |
| Apoio administrativo | 896     | 442     | 49%  |
| Gestor               | 314     | 139     | 44%  |

| Função | Efetivo | Déficit | %   |
|--------|---------|---------|-----|
| Total  | 2474    | 1503    | 61% |

Fonte: questionários respondidos pelas IFES

186. Além das ocupações relatadas acima, foram informados outros 48 tipos de profissionais nos campos de texto livre do questionário. A necessidade mais citada foi a de pedagogos, mencionada por 37 universidades, com estimativa de déficit de 150 vagas. Técnicos desportivos tiveram 19 menções (52 vagas), seguido de técnicos de assuntos educacionais com 16 citações (50 vagas). Intérpretes e tradutores de Libras também foram registrados por 14 instituições (75 vagas). Salienta-se que o número de vagas é aproximado, uma vez que nem todas as universidades informaram os quantitativos.
187. Para ilustrar a complexidade que envolve a assistência estudantil, relacionam-se a seguir todas as demais ocupações que têm demanda não atendida nas universidades (os números entre parênteses indicam o número de universidades que mencionou o déficit na função): Enfermeiro (10); Odontólogo (8); Administrador (6); Estatístico (6); Psiquiatra (6); Técnico em enfermagem (6); Técnico em saúde bucal (6); Comunicação social (4); Professor de atendimento educacional especializado (4); Profissionais de TI (4); Técnico em contabilidade (4); Terapeuta ocupacional (4); Intérprete de Braille (3); Técnico em nutrição (3); Analista de TI (2); Antropólogo (2); Audiodescritor (2); Cuidador (2); Fisioterapeuta (2); Técnico em saúde (2); Administrador predial (1); Analista administrativo (1); Área de saúde e qualidade de vida (1); Assistente administrativo (1); Economista (1); Fonoaudiólogo (1); Instrumentador cirúrgico (1); Manutenção (1); Mediador (1); Produção de alimentos (1); Professor de arte (1); Segurança (1); Sociólogo (1); Técnico em artes gráficas (1); Técnico em secretariado (1); Tecnólogo Artes cênicas (1); Tecnólogo Regência (1); Secretário executivo (1); Guia-intérprete (1); Técnico em Audiovisual (1); Produtor cultural (1); Designer gráfico/Programador visual (1); Fotógrafo (1); Cinegrafista (1).
188. O ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’, publicado pelo TCU em 2014 (p. 55), orienta no sentido de que o desenvolvimento de políticas públicas identifique e proveja os recursos humanos necessários. Salienta-se, ainda, que compete à SESU coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão e, por meio de sua Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior (DIFES), orientar e coordenar a gestão estratégica de recursos humanos das instituições federais de educação superior, conforme estabelecido no Decreto 11.691/2023 (Anexo I, art. 22, XIV, e art. 24, VIII).
189. Trinta universidades relataram que a deficiência de pessoal é uma das principais dificuldades na execução do PNAES. A falta de recursos humanos impacta diretamente na execução do programa em diversas fases, tais como regulamentação, processos de seleção, execução, acompanhamento e avaliação. Como efeitos desse problema tem-se a deficiente identificação do público mais vulnerável, a demora no processo seletivo e no tempo de recebimento dos benefícios, com aumento no tempo em situação de hipossuficiência do aluno. Também levam à falta de ações em algumas áreas essenciais à permanência, tais como acompanhamento pedagógico e atenção à saúde, em especial saúde mental. Essas situações têm como consequência o aumento da evasão e da retenção, descumprindo os objetivos do PNAES.
190. A principal causa dessa situação são as prioridades do Governo Federal quanto à contratação de servidores. No âmbito das universidades, a distribuição interna dos servidores entre as unidades também poderia ser revista com uma melhor reflexão a respeito da importância da assistência estudantil na educação superior. Ainda que a falta de pessoal seja geralmente mencionada como dificuldade para a execução de políticas públicas, no caso específico da assistência estudantil, a demanda é procedente não apenas pelo aspecto quantitativo, mas também pelo aspecto qualitativo, conforme exposto no parágrafo 187. Deve-se ressaltar também que, apesar de a evidência ser baseada na coleta de informações dos questionários, houve unanimidade com relação ao déficit. Trinta universidades consideram o problema principal na execução do PNAES e houve várias

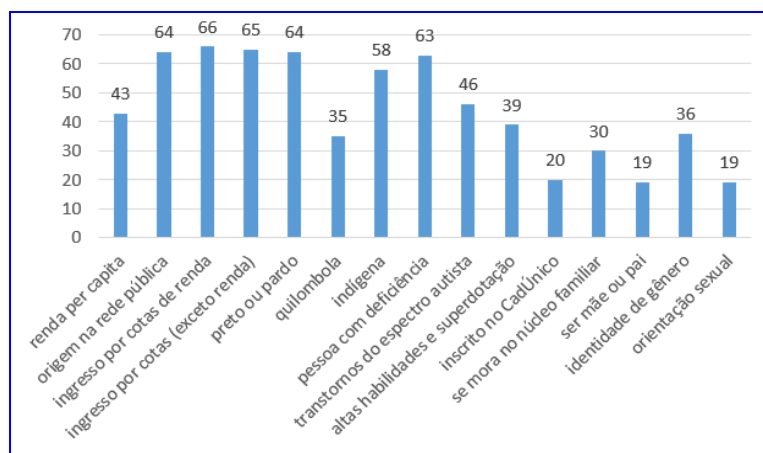
menções nas entrevistas com os estudantes sobre a falta de pessoal. Por fim, registra-se que a análise quantitativa a partir da comparação dos tamanhos das equipes de cada universidade pode levar a interpretações distorcidas porque o perfil do público, suas necessidades e os fluxos de seleção são muito diversificados. Universidades com equipes subdimensionadas se veem forçadas a adotar processos de trabalho simplificados que não necessariamente são os mais efetivos.

191. Assim, será proposto recomendação ao MEC e às IFES para que viabilizem a suficiente alocação de recursos humanos nos setores de assistência estudantil das universidades federais.
192. Os benefícios esperados dessa proposta são sensibilizar os gestores no sentido de alocar mais recursos humanos na assistência estudantil, permitindo maior focalização no público-alvo, melhoria das condições de permanência e a redução de evasão e de retenção.

**Achado 5: Deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida**

193. A partir das respostas do questionário eletrônico, identificou-se que, embora todas as 69 universidades federais registrem, no processo de matrícula, algum tipo de dado socioeconômico de todos os ingressantes (em especial, origem escolar e ingresso por cotas), cerca de 46% das universidades afirmaram não fazer uso desses dados com vistas a identificar o número e o perfil socioeconômico do público-alvo potencial do PNAES.
194. Veja-se gráfico com a quantidade de universidades que coletam, na matrícula, cada tipo de dado relacionado no questionário:

**Gráfico 10 – Dados coletados na matrícula**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

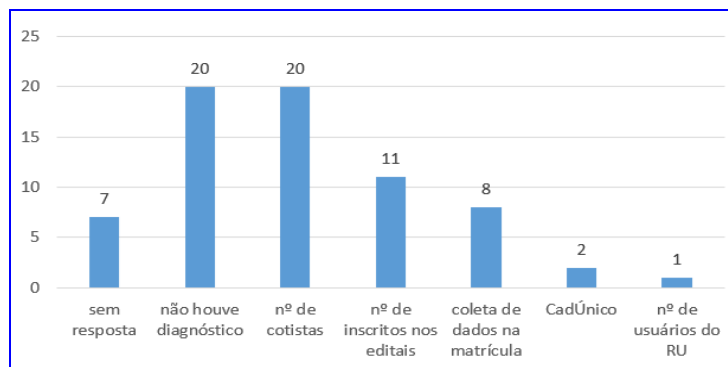
195. Observa-se que os dados menos coletados pelas universidades federais são: altas habilidades e superdotação, identidade de gênero, ser quilombola, morar no núcleo familiar, ser inscrito no CadÚnico, ser mãe ou pai e orientação sexual.
196. Em resposta ao questionário (em questão que permitia escolher mais de uma opção), as universidades afirmaram que a identificação dos ingressantes vulneráveis pelo setor de AE se dá mediante informações do CadÚnico (21 universidades), busca de cotistas (28 universidades), coleta de dados socioeconômicos na matrícula (37 universidades) e aguardo da inscrição dos alunos no edital (63 universidades). Dessas 63 IFES, 22 apenas aguardam a inscrição dos alunos no edital, não realizando busca ativa ou outra forma de identificação dos ingressantes vulneráveis.
197. Contudo, embora 37 IFES tenham afirmado utilizarem os dados coletados na matrícula para identificar o público-alvo potencial do PNAES, verificou-se, mediante análise de conteúdo das respostas fornecidas em campo de pergunta aberta, para a questão específica aos ingressantes no ano de 2023, que apenas oito universidades efetivamente utilizaram tais dados para identificar a quantidade de ingressantes vulneráveis nesse ano, o que evidencia não haver, em regra, articulação



entre o setor de AE e a Pró-Reitoria de Graduação, ou setor de ingresso equivalente, para utilizar os dados coletados no planejamento e execução das ações de AE.

198. No tocante à identificação, pelo setor de AE, dos alunos vulneráveis que ingressaram em 2023, observa-se a seguinte situação:

**Gráfico 11 – Formas de diagnóstico do público-alvo potencial do PNAES**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES, campo textual, respostas múltiplas

199. Outras formas de diagnóstico identificadas nas respostas do questionário foram: escuta qualificada a partir da procura direta do estudante; acolhimento de estudantes encaminhados pela comunidade acadêmica; parceria com coordenadores de colegiados para identificar estudantes que apresentam situações agravantes de vulnerabilidade; busca ativa de estudantes indígenas e quilombolas; identificação dos discentes oriundos dos países parceiros da cooperação internacional.
200. Salienta-se que ter dados acerca da composição do quadro discente da universidade – em termos de cor/raça, etnia, deficiência, maternidade/paternidade, identidade de gênero, orientação sexual, local de origem e outros – possibilita a identificação de necessidades e diferenças específicas entre os grupos, tanto para o planejamento e execução das ações de AE quanto para a avaliação dos resultados do PNAES. Assim, é fundamental que as universidades passem a requerer o preenchimento de questionário socioeconômico e relativo a outras situações de vulnerabilidade a todos os alunos no momento do ingresso. No intuito de obter dados a respeito do universo dos alunos, seria recomendável que, na próxima matrícula, seja aplicado o mesmo questionário àqueles que já ingressaram.
201. Para além de requerer os dados retromencionados, é necessário que as universidades realizem ações de sensibilização da comunidade acadêmica a fim de esclarecer aos discentes que o fornecimento de tais dados (em especial os mais sensíveis, tais como cor/raça, identidade de gênero e orientação sexual) é importante para melhor subsidiar o planejamento e a execução das políticas públicas – no caso em específico, as políticas de assistência estudantil.
202. De acordo com a publicação ‘Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante’ (p. 77-80), na caracterização da população potencial de beneficiários, deverão ser, quando relevantes, incluídos dados socioeconômicos, demográficos e da distribuição geográfica dessa população. São relevantes informações tais como o detalhamento das características dessa população e a estimativa de seu tamanho.
203. Ainda, segundo o guia ‘Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Post’ (p. 66), há menor viabilidade de realizar avaliação de impacto se houver apenas totais agregados e irregulares disponíveis.
204. Ademais, segundo o Decreto 9.319/2018, Anexo I (II - Eixos de transformação digital - 2. Cidadania e Transformação Digital do Governo), os objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital incluem, dentre outros, promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais e promover políticas públicas baseadas em dados e evidências.

205. Nessa seara, falhas na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente podem ocasionar planejamento inadequado de tipos, quantidade e valores de bolsas e auxílios, bem como carência de ações voltadas a grupos vulneráveis específicos.
206. Outro efeito do dimensionamento inadequado do público-alvo do PNAES seria a ausência de subsídios para propor uma distribuição mais adequada dos recursos orçamentários entre as universidades, que considere a demanda real. Ainda, a não identificação da composição do quadro discente, mediante coleta de dados desagregados, pode dificultar a realização de avaliação de impacto do programa.
207. A situação encontrada pode ser causada pela insuficiência dos sistemas informatizados ou formulários de coleta de dados socioeconômicos dos ingressantes, uma vez que não abrangem os diversos tipos de vulnerabilidade socioeconômica. Já nas universidades em que a referida coleta é realizada, a não identificação do público-alvo potencial pode ser ocasionada pela ausência de articulação entre os setores da universidade (em especial, Pró-Reitoria de Graduação e Pró-Reitoria de Assistência Estudantil, ou setores equivalentes) ou de integração entre os sistemas utilizados por esses setores.
208. No tocante ao tema, foi identificada uma boa prática feita pela UFES, que realiza o Projeto ‘Mapeamento Sócio-cultural da UFES’, o qual, segundo o sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assistência Estudantil (PROPAES), tem por ‘objetivo realizar o mapeamento da diversidade sociocultural, com foco na comunidade universitária indígenas, quilombolas, negros/as, mulheres, LGBTQIA+, pessoas com deficiência e população do campo para subsidiar a produção de indicadores de caráter avaliativo e propositivo que contribuam para o acompanhamento e qualificação e fomento estratégico das políticas afirmativas e de permanência estudantil na UFES’.
209. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que realizem a coleta de dados socioeconômicos e de outras situações de vulnerabilidade de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, e que utilizem tais dados para o dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PNAES, bem como para o planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil.
210. Espera-se que essas recomendações tragam como benefícios fornecer subsídios para que haja melhor planejamento dos tipos, quantidades e valores de bolsas e auxílios do PNAES e para que sejam executadas ações de assistência estudantil que contemplem todos os perfis de vulnerabilidade socioeconômica. Ademais, poderá permitir a criação de melhores instrumentos de avaliação da política.

**Achado 6: Deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo**

211. A sistemática de coleta de dados a respeito da assistência estudantil realizada pelo MEC é deficiente. O Ministério coleta dados anualmente sobre o PNAES, mas apenas sobre a execução dos recursos repassados na ação orçamentária 4002 e seus beneficiários. Informações sobre as atividades de assistência estudantil financiadas com recursos próprios das universidades não são coletadas (casos típicos são os auxílios moradia e restaurante universitários). O MEC também não busca informações sobre a demanda não atendida, isto é, estudantes em situação de vulnerabilidade que não são beneficiados por falta de recursos ou por não conseguirem atender as exigências documentais dos processos seletivos. Também não há estudos acerca dos valores dos auxílios desejáveis para atender plenamente às necessidades dos estudantes.
212. Anualmente, o MEC solicita às IFES o envio de uma planilha contendo cinco abas (peça 54): Aba I - Informações sobre execução de benefícios diretos; Aba II - Informações sobre execução de benefícios indiretos; Aba III - Informações sobre execução com educação especial; Aba IV - Resumo do orçamento executado (inclusive com RAP); Aba V - Informações para indicadores de cumprimento dos objetivos do PNAES. Beneficiários diretos são os que recebem o auxílio em

pecúnia, e os indiretos são aqueles que se beneficiam de algum auxílio (moradia, restaurante universitário, por exemplo) que é subsidiado total ou parcialmente com recursos da ação orçamentária 4002.

213. Embora as planilhas contenham informações muito ricas, é difícil utilizá-las para produzir análises. Elas são bastante extensas, contendo cerca de 200 mil beneficiários diretos (com 56 colunas) e mais de 270 mil beneficiários indiretos (57 colunas), detalhando para nove tipos de auxílio o valor individual gasto por aluno no ano, a média mensal e o número de meses de recebimento. Também são coletadas informações sobre renda familiar bruta e per capita, rede de origem no ensino médio, sexo, raça/cor, etnia, deficiência, transtornos do espectro autista, superdotação.
214. Salienta-se que um beneficiário direto (que receba, por exemplo, auxílio transporte) também pode aparecer como beneficiário indireto (se for morador da residência universitária, por exemplo). Além disso, como são solicitadas informações sobre o curso e as datas de início e de fim de benefício, os dados coletados podem contemplar um mesmo beneficiário no caso de troca de curso, por exemplo. O fato de um mesmo beneficiário poder aparecer em duas abas diferentes ou estar relacionado mais de uma vez na mesma aba pode permitir informações contraditórias (ser registrado com mais de uma etnia, ou mais de uma raça/cor, por exemplo), gerando inconsistências nas análises. Idealmente, determinado atributo sobre o estudante deveria estar contido em apenas uma célula, a fim de evitar inconsistências.
215. Embora a aba V permita fazer observações para o universo de discentes matriculados na instituição de ensino, em caráter geral, além dos beneficiados por recurso do PNAES, as informações requeridas são bastante limitadas. São solicitadas informações sobre os quantitativos de discentes matriculados segundo três faixas de renda (até 0,5 salário-mínimo, de 0,5 até 1 SM e de 1 até 1,5 SM), mas o MEC não solicita a informação de quantos desses alunos se candidataram e não obtiveram o auxílio e qual o auxílio pretendido. Isto é, as informações coletadas não são suficientes para estimar os valores orçamentários necessários e definir melhores critérios de distribuição entre as universidades.
216. A produção dessas informações é uma demanda de trabalho significativa para as universidades, sem que se verifique como contrapartida o seu uso para uma melhor gestão do PNAES. Questionado sobre o seu uso por meio de ofício de requisição (peça 16), o MEC respondeu que contratou consultoria para o desenvolvimento de estudos sobre os dados fornecidos em 2021, com a finalidade de ‘conhecer, entender e registrar o perfil social dos beneficiados com o programa’ e ‘fazer inferências sobre a efetividade, atendimento a segmentos, evolução social, transparência e demais questões que possibilitem a definição de indicadores para melhorar o programa’.
217. Também informou que a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) do Ministério já possui as informações preliminares para desenvolvimento de um sistema de coleta de dados. O MEC também esclareceu que os dados coletados em 2022 serão consolidados em 2024 (peça 39). Verifica-se assim, que os dados coletados ainda não produziram efeitos concretos significativos no dimensionamento orçamentário da ação 4002, na definição dos critérios de distribuição dos recursos entre as universidades (Matriz PNAES), na melhoria da gestão do programa e na sua avaliação.
218. Salienta-se que compete ao MEC, como órgão coordenador da política de assistência estudantil (Decreto 11.691/2023): formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior (art. 22, inc. V, SESU); analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual (art. 22, inc. XXI, SESU).
219. O art. 6º do Decreto 7.234/2010 estipula que as instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da

Educação. Por fim, destaca-se que o ‘Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021: Dados para uma vida melhor’, elaborado pelo Banco Mundial, registra que:

Os dados de finalidade pública podem melhorar a prestação de serviços, bem como a segmentação, a responsabilização e o empoderamento. Os dados de finalidade pública têm grande potencial para apoiar a concepção, execução e avaliação de programas e políticas públicas.

220. Nesse contexto, os efeitos deste achado são: desconhecimento pelo MEC da demanda reprimida; alocação inadequada do montante de recursos orçamentários na ação orçamentária 4002; distribuição dos recursos entre as universidades sem critérios bem definidos; e falta de informações para subsidiar o acompanhamento e a avaliação do PNAES.
221. Uma das possíveis causas dessa situação é a falta de reflexão mais aprofundada a respeito da importância da identificação e caracterização do público-alvo para a alocação e distribuição dos recursos e da relevância de uma coleta de dados bem concebida para o acompanhamento e avaliação da assistência estudantil. Não pode deixar de ser mencionada a falta de pessoal no âmbito do MEC. A SESU informou que tem a expectativa de que parte dos 200 novos servidores do cargo de Técnico de Assuntos Educacionais (TAE) que deverão ser contratados em concurso público em andamento possa ser alocada na Secretaria.
222. Uma vez que a situação encontrada aqui descrita está diretamente relacionada à avaliação sobre os resultados do PNAES, a proposta de encaminhamento referente a este achado será feita em conjunto com a do achado 7.

#### **Achado 7: Falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES**

223. Não foram encontradas, na maioria das IFES, avaliações consistentes e sistemáticas acerca do atendimento à demanda do PNAES, que mensurem o alcance dos objetivos em relação à melhoria do desempenho acadêmico ou da taxa de sucesso, à diminuição das taxas de evasão e retenção e à contribuição para a permanência dos alunos assistidos. Também no âmbito do MEC, na condição de coordenador da política nacional, inexistiu processo ou prática de avaliações.
224. Essa deficiência acarreta o desconhecimento dos impactos dos programas de assistência estudantil por parte da comunidade acadêmica de cada IFES, bem como o desconhecimento dos resultados da execução do PNAES como política nacional, não permitindo tomadas de decisões baseadas em dados e evidências.
225. Identificaram-se algumas avaliações realizadas por IFES, porém limitadas ao âmbito da própria universidade ou a determinada ação de assistência.
226. Considerando que o termo ‘avaliação’ pode sofrer interpretações diversas, a equipe estabeleceu os seguintes conceitos para orientar o preenchimento das informações sobre monitoramento/acompanhamento e avaliação, nos questionários Excel:

**Acompanhamento/monitoramento:** ‘processo contínuo de verificação da aderência da execução do PNAES às regras aplicáveis e metas estabelecidas’

**Avaliação:** ‘diagnóstico mais aprofundado e detalhado dos resultados do PNAES em confronto com seus objetivos’

227. Ainda assim, houve entendimentos diferentes das IFES nas informações prestadas. Para as 51 universidades que declararam realizar avaliação das ações, muitas descreveram ações que são atinentes a processos de monitoramento e acompanhamento, pelo que se pode depreender da análise do conteúdo do campo textual no qual se solicitou a descrição da metodologia de avaliação.
228. Entre as ações que foram indevidamente descritas como de avaliação, cita-se: i) acompanhamento das condições dos beneficiários em relação aos requisitos do edital; ii) acompanhamento pedagógico; iii) reuniões de planejamento e acompanhamento e discussões em fóruns; iv) prestações de contas da aplicação dos recursos; v) relatórios de atividades de alcance de metas físicas e financeiras; vi) relatos e deliberações no CONSUNI; vii) acompanhamento da

- execução orçamentária; viii) informações prestadas ao MEC (planilhas); ix) auditorias internas no PNAES; x) avaliações de risco.
229. Algumas IFES informaram ainda a realização de pesquisas de satisfação. Embora possa ser considerada como avaliação de resultados e seja uma iniciativa importante, é uma ação parcial e incompleta, se for a única no processo de avaliação, uma vez que mede a qualidade subjetiva dos atendimentos em determinadas ações, e não os resultados a partir de indicadores mais amplos.
230. Assim, as demais respostas dadas pelas universidades a respeito do tema devem ser tratadas com ressalvas. Por exemplo, 48 informaram realizar a avaliação anualmente, uma declarou a periodicidade de 2 anos, sete a cada 4 anos e uma a cada ano. No entanto, não é possível avaliar corretamente tais informações face ao entendimento diverso sobre o conteúdo e finalidade das avaliações.
231. As principais dificuldades mencionadas para a deficiência na implantação de mecanismos sistemáticos de avaliação dos resultados nas IFES, que constituem causas para o problema, foram o déficit de pessoal (25 citações) e questões relacionadas a sistemas de TI, de gestão/gerenciais ou falta de integração de dados entre sistemas (25 citações). A falta de definição de indicadores para a AE, seja localmente ou em nível nacional e padronizado, foi o terceiro item mais comentado (13 menções).
232. Destacam-se algumas boas práticas informadas no questionário, que podem ser consideradas em sintonia com o que se definiu como processo de avaliação: i) elaboração de painel BI; ii) emissão de relatórios gerenciais no módulo de gestão da assistência estudantil do SIGAA (a equipe não avaliou o teor dos relatórios emitidos); iii) considerar na avaliação anual da política critérios de eficácia, eficiência e efetividade social; iv) criação do Núcleo de Avaliação de Políticas Estudantis; v) definição de indicadores de acompanhamento e avaliação da assistência estudantil, validados junto à instância de discussão de assuntos comunitários; vi) institucionalização de câmara para tratar de acompanhamento e avaliação.
233. Citem-se, como exemplos de avaliação, embora desatualizados, os relatórios elaborados pela UFOP e pela UFLA (peças 51 e 52) e o painel BI da UFG, que apresenta, dentre outros dados, comparações entre assistidos e não assistidos. Os resultados dessas avaliações indicam que alunos assistidos apresentam índices melhores em relação aos não assistidos, confirmando a importância da assistência estudantil para a permanência.
234. Entre as principais sugestões acerca da avaliação, foram indicadas nos questionários: i) sistema de informações para acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNAES (criação, aprimoramento ou integração com sistemas das universidades); ii) aumento do quadro de pessoal das Pró-Reitorias; iii) criação de indicadores nacionais, para construir séries históricas de fácil comparação; iv) implementação de painel BI; v) painel nacional a ser alimentado pelas IFES; vi) realização de pesquisas para qualificar dados sobre evasão e retenção; vii) padronização em rede, via MEC ou ANDIFES, com definição de indicadores; viii) construção de uma base de dados, com identificação do CPF, da trajetória acadêmica e dos benefícios recebidos; ix) solicitar apoio juntos aos programas de pesquisa para que pesquisadores realizem a avaliação.
235. Assim, a análise sistêmica do conjunto de respostas permite concluir que, no conjunto de universidades federais, ainda é incipiente a instituição de processos de avaliação de resultados e de impactos da assistência estudantil. Essa limitação tem como uma das causas a deficiência de dados que seriam úteis para a avaliação e planejamento das ações de AE, conforme já tratado no Achado 5.
236. O artigo 5º, parágrafo único, do Decreto do PNAES define que as IFES deverão fixar '[...] mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES'.
237. No entanto, a norma não detalha o que e quando avaliar, metodologia e indicadores a serem utilizados. Tampouco há uma diretriz definida pelo MEC para orientar as universidades a adotarem dados e indicadores padronizados.

238. Além disso, as universidades deverão ‘agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras’ (art. 4º, §único, do Decreto 7.234/2010), e a realização de avaliações sistemáticas contribuiria sobremaneira nessa questão.
239. No âmbito do MEC, a gestão e avaliação do PNAES não está fundamentada em avaliações sistemáticas do programa. Não há sistema de avaliação nacional e os dados coletados por meio de planilhas não são utilizados para essa finalidade.
240. As deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo, tratadas no achado anterior, são uma das causas para a não avaliação do PNAES pelo Ministério.
241. O SisPNAES, sistema concebido para a gestão nacional do PNAES, não está implementado ainda e tem uma natureza mais operacional (o mapeamento dos processos foi juntado na peça 42). A equipe entende que o sistema, em seu desenho atual, não permitirá extrair dados para avaliação do programa, em especial no que tange a índices de evasão e de retenção, indicadores comumente utilizados em algumas avaliações e cuja melhoria está expressamente definida nos objetivos estabelecidos no art. 4º do Decreto 7.234/2010.
242. No Decreto 11.691/2023, que trata da estrutura do MEC, consta o seguinte dispositivo, entre as competências definidas para a SESU: ‘analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual’ (art. 22, inc. XXI).
243. No Decreto 9.203/2017, art. 6º, que dispõe sobre a política de governança da APF, atribui-se à alta administração a competência de implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança contemplando formas de acompanhamento de resultados e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.
244. Entende-se, portanto, que o MEC deve definir, em articulação com as universidades, um conjunto de dados e de indicadores padronizados, bem como uma metodologia de obtenção, associado a estratégias de integração com sistemas e dados já existentes, que permita a avaliação nacional dos resultados e dos impactos do PNAES. É necessária a construção conjunta dos dados e indicadores, dada a coexistência de metas, prioridades, indicadores, processos de trabalho e sistemas de informação próprios de cada IFES, de acordo com sua autonomia, histórico e maturidade.
245. Algumas respostas dadas pelos respondentes, no campo destinado ao relato de dificuldades em relação à avaliação, vão ao encontro das conclusões da equipe:
- Falta de informatização dos procedimentos. Como não se trata de lei, a exigência por esse tipo de formalização institucional é precária, sendo o tratamento do PNAES geralmente preterido por outras atividades da instituição no que tange ao desenvolvimento de sistemas. Além disso, não existem critérios estabelecidos pelo MEC para acompanhamento. O próprio relatório anual exigido varia de ano para ano. A própria tentativa de criação de um sistema de coleta destes dados não se sustenta, pois muda ano a ano.
- Ausência de cadastro unificado que contenha os principais indicadores, bem como itens a serem avaliados. Importante a construção desse instrumental de modo conjunto do MEC com as IFES. Ademais, necessário desenvolver parâmetros de avaliação dessa importante política que leve em conta o orçamento destinado, o custo de vida das cidades que estão localizadas as IFES, bem como taxa de desemprego e condições de vida (serviços de saúde, educação, por exemplo). Isto é, fatores endógenos e exógenos ao espaço universitário.
- Os servidores lotados na Pró-Reitoria de [...] trabalham no limite com a demanda específica de trabalho para atendimento das atividades relacionadas à execução do Programa de Assistência Estudantil na [...]. Ou seja, não há servidores suficientes para realização de avaliações periódicas do PNAES na instituição. Além disso, outra dificuldade é o sistema de gestão acadêmica da instituição, que é limitado em relação a emissão de relatórios e vinculação de dados da assistência estudantil com dados acadêmicos dos estudantes, o que dificulta análise efetiva do alcance dos objetivos previstos no Decreto PNAES. Além disso, não foram definidas



pelas gestões anteriores metas e indicadores que possam mensurar o alcance de tais objetivos do PNAES.

246. Destaca-se, ainda, uma sugestão apresentada acerca da concepção de um indicador padronizado de nível socioeconômico, que poderia ser útil na identificação da demanda:

Aprimorar diálogo com outros setores da universidade e do FONAPRACE para construção de ferramenta de indicador de 'NSE - Nível socioeconômico' que possa ser aplicado para a totalidade dos estudantes matriculados e não apenas para os assistidos. Esse indicador de NSE, nos moldes do que existe para o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) permitiria uma apuração mais adequada do real público demandante por assistência estudantil e, por consequência, da cobertura efetivamente apresentada pela IFES.

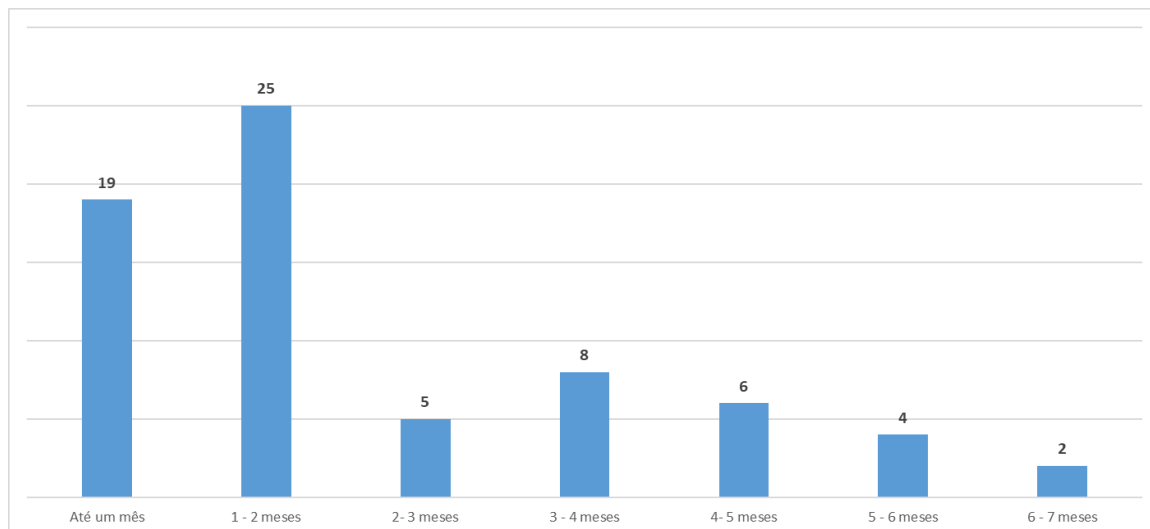
247. A equipe proporá, no que tange às IFES, dar ciência que a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010.
248. Para o MEC, será proposta recomendação para que, em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância que defina um conjunto de dados padronizados, bem como sua metodologia de obtenção, a ser fornecido pelas universidades, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades; a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; a realização de avaliações sistêmicas dos resultados e impactos da assistência estudantil e do PNAES.
249. Acredita-se que, sob a coordenação do MEC e com a colaboração das 69 Universidades Federais, cujo quadro de servidores conhece profundamente a situação e suas oportunidades de melhoria, seja possível, de forma eficiente e articulada, promover os aperfeiçoamentos necessários.
250. Com a recomendação, esperam-se os seguintes benefícios: melhor dimensionamento dos recursos orçamentários necessários; melhor distribuição dos recursos orçamentários entre as IFES; melhoria das condições de permanência e redução de evasão e de retenção; e aperfeiçoamento do acompanhamento e avaliação. O desenvolvimento de mecanismos de avaliação nacional do PNAES, com base em dados padronizados, confiáveis e auditáveis, permitirá mensurar e demonstrar os impactos positivos com relação à permanência, taxas de evasão e de retenção, desempenho acadêmico, entre outros indicadores a serem definidos pelo conjunto de universidades juntamente com o MEC.
251. Registra-se que o PNAES também é executado pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica na Ação Orçamentária 2994. Em recente auditoria com o objetivo de avaliar o grau de eficiência de conclusão nos cursos ofertados por essas instituições (TC 014.924/2023-4), alguns aspectos relacionados ao PNAES foram abordados. A equipe de auditoria propôs determinação ao MEC 'para a realização de estudo técnico de avaliação nacional da efetividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), contemplando o grau de alcance do objetivo de reduzir as taxas de retenção e evasão dos estudantes na educação superior pública federal e o custo-benefício das alternativas do/ao referido programa, de modo a orientar o processo decisório de priorização e alocação de recursos destinados à assistência estudantil pelas instituições de ensino'. A titular desta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos se pronunciou naquele processo, sugerindo que a proposta de determinação fosse feita no âmbito da presente auditoria (TC 014.924/2023-4, peça 513).
252. Esta equipe também identificou a falta de avaliação do PNAES conforme relatado neste achado, porém entende que não é o momento mais oportuno para propor a determinação sugerida na auditoria da Rede Federal EPCT.
253. Em primeiro lugar, contemplar o custo-benefício das alternativas do/ao programa será problemático, porque se percebe um consenso de que o PNAES é essencial para a educação superior, tanto é verdade que está em vias de ser respaldado por lei, conforme relatado no item 56

(Projeto de Lei do Senado 5.395/2023). Assim, seria necessário que o MEC formulasse propostas de outros programas e comparasse com o PNAES, que já está bem estabelecido e disseminado e a caminho de tornar-se política de Estado. Salienta-se que o PNAES é estruturado de forma bastante flexível, sendo regulamentado de forma diferente por cada universidade federal, segundo suas realidades e necessidades. Desse modo as alternativas dentro do programa já existem. Em segundo lugar, a redução das taxas de retenção/evasão é apenas um dos objetivos do programa, que também contempla: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Assim, realizar a avaliação do programa somente da perspectiva da redução da retenção e evasão, pode levar a decisões de alocação de recursos e de gestão do programa que deixem de atender os demais objetivos. Ainda deve ser mencionado que uma boa avaliação depende de dados padronizados e confiáveis, o que não é o caso, conforme relatado no Achado 6. A avaliação do PNAES deve ter como ponto de partida o desenvolvimento de uma sistemática de coleta de dados. Portanto, embora se concorde com a necessidade de avaliação do PNAES, entende-se que ela deve ser feita de forma mais abrangente, contemplando os demais objetivos e sem a perspectiva de avaliação de custo-benefício do programa diante de outras potenciais alternativas. A equipe entende que as recomendações propostas nos achados 6 e 7 são suficientes neste momento.

#### **Achado 8: Deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados**

254. Os fluxos da execução da assistência estudantil nas universidades são complexos e morosos. Há grande dificuldade por parte dos alunos em maior situação de vulnerabilidade em atender as demandas dos processos seletivos e as documentações exigidas em edital. Ainda, muitas universidades não aproveitam a documentação apresentada na matrícula, bem como a documentação comprobatória da renda familiar apresentada pelos alunos cotistas e a análise feita pela comissão de cotas. Ademais, muitas exigem que o discente envie a mesma documentação a cada edital para nova seleção de benefícios. Registra-se ainda que existe um hiato significativo entre o início das aulas e o efetivo recebimento dos auxílios.
255. A Lei 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (inclusive indireta), oferece algumas diretrizes que não estão sendo suficientemente atendidas na execução do PNAES pelas universidades. Citam-se, por exemplo, as seguintes orientações estabelecidas no art. 5º da lei: IV - adequação entre meios e fins; XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário); XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.
256. Por outro lado, a lei (art. 8º, II) resguarda a administração pública ao estabelecer que é dever do usuário prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas, o que permite que a averiguação da situação de vulnerabilidade possa ocorrer a qualquer tempo.
257. Um programa de assistência estudantil, além de identificar os estudantes mais vulneráveis, deve adotar medidas para contrabalançar a hipossuficiência do aluno em tempo hábil. Segundo os dados prestados pelas universidades, entre a matrícula e o efetivo recebimento dos benefícios, transcorrem, em média, mais de dois meses (73 dias). É razoável admitir que a probabilidade de um aluno evadir é maior à medida que demora mais a receber o auxílio. No Gráfico 12 está a distribuição de frequências das universidades segundo o prazo para recebimento dos auxílios.

Gráfico 12 - Distribuição de frequências das universidades segundo tempo estimado para recebimento do auxílio pelo aluno



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

258. Embora 40 universidades tenham referido que o déficit de pessoal impacta nesses prazos, 29 relataram que há necessidade de otimização dos processos seletivos e/ou redução da documentação solicitada. Salienta-se que cada universidade tem processos de seleção e execução próprios. Há casos, por exemplo, em que apenas o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é usado, embora a maioria exija comprovação documental bastante mais detalhada.
259. Uma boa prática relatada pelas universidades e que a equipe de auditoria considera adequada é a adoção de fluxo contínuo para o envio e análise da documentação comprobatória da situação de vulnerabilidade, o que significa que, a qualquer momento, independentemente da abertura de editais, o aluno pode atualizar seus dados e documentos. Assim, o discente já teria sua situação de vulnerabilidade social deferida (em um cadastro geral), o que tornaria mais céleres os processos seletivos para os benefícios específicos. Uma das universidades sugeriu, inclusive, a concessão de ‘benefício automático no ato da matrícula para os que ingressam por política afirmativa de renda’.
260. Ademais, a identificação de situações de vulnerabilidade poderia ser feita por meio de aproximações sucessivas, de forma que a análise possa ser antecipada. Pode-se partir de informações autodeclaradas na inscrição dos concursos para ingresso (Vestibular/Enem/Sisu). No ato da matrícula, poderiam ser coletadas mais informações, não só sobre as condições socioeconômicas, mas também sobre outras condições de vulnerabilidade (ver achado 9) e sobre os auxílios desejados pelos estudantes.
261. Outra medida, adotada por vinte e uma universidades, é a utilização da comprovação de inscrição Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como outra aproximação para avaliação socioeconômica, sem prejuízo da apresentação de documentação mais detalhada posteriormente.
262. É preciso que as universidades reavaliem o custo-benefício de seus processos seletivos. Conforme já referido, a lei prevê, na atividade pública, a adequação entre meios e fins e a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido. É necessário confrontar o risco de eventual concessão indevida de benefício com os efeitos de uma evasão em razão da demora de seis meses para sua obtenção ou da desistência de participar dos processos seletivos pela dificuldade de obter a documentação exigida. Assim, o prazo de validade da comprovação da situação de vulnerabilidade poderia ser de no mínimo dois anos, conforme adotado por, pelo menos, cinco universidades.
263. Note-se que as simplificações nos processos seletivos não afastam a possibilidade de acompanhamento permanente por meio de amostragens, com verificações mais rigorosas. Cita-se, como exemplo, a Comissão Permanente de Auditoria da Direção de Assistência Estudantil da

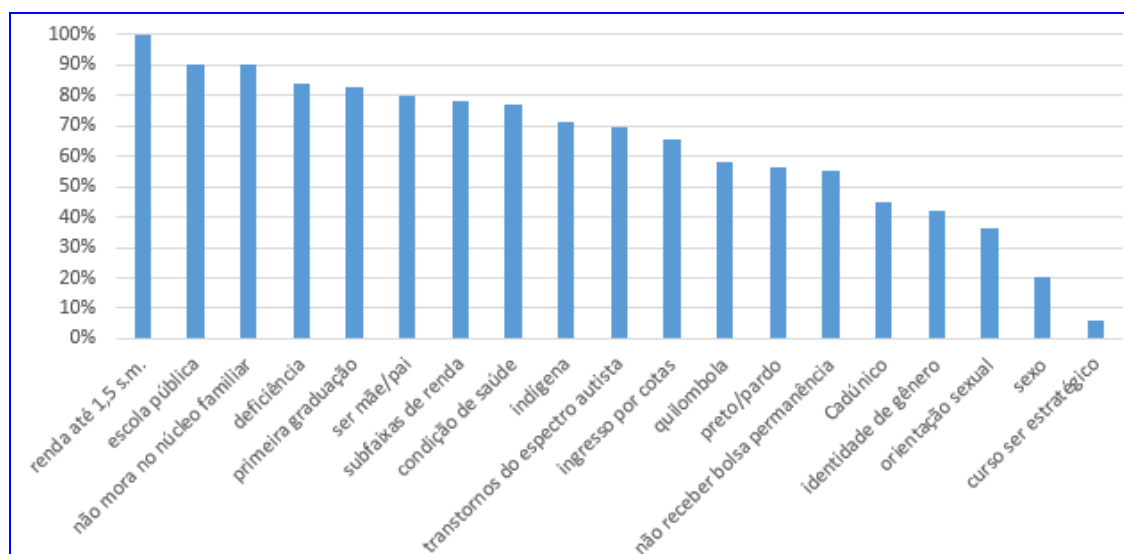
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que, mediante auditoria nos cadastros da assistência estudantil, propiciou uma economia R\$ 196.442,55 mensais e permitiu a inclusão de 850 novos estudantes (peça 58).

264. A complexidade dos processos seletivos tem vários efeitos, entre os quais merecem destaque: sobrecarga de trabalho das equipes de assistência estudantil; desistência do aluno de receber o auxílio em razão da dificuldade de comprovar sua situação de vulnerabilidade nos termos exigidos; não identificação dos estudantes mais vulneráveis; atraso na concessão dos auxílios; aumento na evasão e na retenção.
265. As causas mais indicadas pelas universidades para a morosidade dos processos de seleção são: recursos humanos insuficientes (40 menções); a complexidade do próprio processo e o volume de documentos exigidos (25 citações); deficiências nos sistemas informatizados (19 referências). Considera-se ainda que há o receio do gestor em eventual ação de órgãos de controle. Também é importante que os gestores reflitam de forma mais aprofundada sobre a necessidade de coletar informações socioeconômicas e sobre outras situações de vulnerabilidade nos concursos para ingresso da universidade (Vestibular, Enem, Sisu).
266. Assim, será proposto recomendar às universidades federais que aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como: coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu para identificação de potenciais beneficiários; utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade; adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para a apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade; fixação de prazo de no mínimo dois anos para validade da documentação apresentada; realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade; uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários.
267. Caso as sugestões adotadas pela equipe sejam adotadas, espera-se como benefícios: melhor focalização no público-alvo; melhoria das condições de permanência e redução de evasão e de retenção; e melhor aproveitamento dos recursos humanos.

**Achado 9: Deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade**

268. Os objetivos do PNAES de contribuir para a promoção da inclusão social pela educação e de minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais (art. 2º, incisos II e IV, do Decreto 7.234/2010) não vêm sendo plenamente atendidos, uma vez que: (1) os critérios de seleção de beneficiários das ações do PNAES utilizados pelas universidades não abrangem as várias situações de vulnerabilidade social; e (2) há insuficiência de ações de acolhimento e inclusão e de enfrentamento às desigualdades sociais.
269. No tocante ao primeiro item, foi solicitado às universidades, nos questionários, que respondessem quais critérios de seleção eram utilizados por elas dentre os dezenove apresentados (marcadores de vulnerabilidade socioeconômica). Havia, ainda, um campo aberto para que as IFES pudessem colocar eventuais critérios não contemplados nos itens anteriores. Veja-se gráfico com o percentual de universidades que utilizam cada um dos critérios:

**Gráfico 13 – Critérios de seleção utilizados pelas IFES**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

270. Salienta-se que, em regra, cada universidade atribui pesos aos critérios de seleção por ela definidos e, assim, calcula o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do aluno. Dessa forma, os discentes com maior IVS são contemplados com as ações do PNAES, tais como bolsas e auxílios financeiros, vaga nas residências universitárias e isenção no Restaurante Universitário.
271. Segundo as respostas do questionário, verifica-se que nenhuma IFES utiliza todos os critérios de seleção apontados no questionário; 5 IFES utilizam dezoito critérios; e 42 IFES utilizam treze critérios ou menos. Observa-se que os critérios de seleção menos utilizados são: o curso ser considerado estratégico para a universidade (4 IFES utilizam esse critério); sexo do beneficiário (14 IFES); orientação sexual (25 IFES); identidade de gênero (29 IFES); cor/raça (39 IFES); e ser quilombola (40 IFES).
272. Ademais, todas as IFES utilizam a renda familiar per capita como critério de seleção e 90% utilizam o critério de origem em escola pública. Verifica-se ainda que 54 universidades utilizam subfaixas de renda como critério de seleção (por exemplo, estratos de 0,5 SM, 1 SM e 1,5 SM per capita), a fim de focalizar as ações para os alunos em situações de extrema vulnerabilidade econômica, dada a insuficiência dos recursos orçamentários do PNAES.
273. Outros critérios de seleção colocados no campo aberto do questionário por algumas universidades foram: local de moradia, ser egresso do sistema prisional, pessoa em situação de rua, imigrantes, refugiados, vítima de conflitos familiares, vítima de violência doméstica ou outra forma de violência ou discriminação, ser oriundo de família monoparental, ser gestantes ou lactantes e ser cuidador primário de crianças, adolescentes, idosos ou pessoas com limitações incapacitantes de qualquer ordem.
274. O art. 5º do Decreto 7.234/2010 traz como público-alvo prioritário do PNAES os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até 1,5 SM, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES. Nessa seara, observa-se que as universidades têm utilizado esses critérios como os principais. Todavia, o Decreto possibilita às IFES fixar outros requisitos além dos definidos pela norma, de forma que possam ser alcançados alunos com outras formas de vulnerabilidade social.
275. Ademais, dentre os objetivos do PNAES estabelecidos pelo Decreto (art. 2º), estão: minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na educação superior (inciso II); e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (inciso IV). Dessa forma, entende-se que a utilização de outros critérios de seleção, além da renda e da origem em escola pública, contribuiria sobremaneira para o atingimento dos objetivos retromencionados.

276. A não utilização de outros marcadores de vulnerabilidade social como critérios de seleção de beneficiários do PNAES pode fazer com que parte dos discentes vulneráveis não seja alcançada pelas ações de assistência estudantil, ocasionando, assim, aumento das taxas de retenção e evasão e perpetuação de desigualdades sociais.
277. Uma das possíveis causas da utilização restrita de critérios de seleção é a falta de melhor caracterização do público-alvo do PNAES pelo Decreto 7.234/2010, uma vez que este apenas traz os critérios de renda e origem escolar como prioritários, não especificando outras características socioeconômicas que poderiam ensejar o direito à assistência estudantil.
278. Ademais, a insuficiência orçamentária é uma das causas de algumas universidades utilizarem subfaixas de renda nos processos seletivos, o que ocasiona uma restrição ainda maior do público-alvo prioritário, uma vez que, em regra, o PNAES atende majoritariamente discentes com renda familiar per capita de até 0,5 SM.
279. Outra situação identificada a partir das respostas dos questionários diz respeito à ausência de ações para apoio aos alunos ingressantes provenientes de localidades distintas do município do campus. Observa-se que 44 universidades (cerca de 64 %) não realizam tais ações, o que dificulta o cumprimento do objetivo do PNAES de reduzir desigualdades sociais e regionais.
280. Mediante análise do conteúdo das respostas (em campo textual aberto) das universidades que realizam tais ações, foram identificadas ações como: acesso imediato ao RU e moradia de forma provisória, até sair o resultado dos editais; auxílio emergencial (pago por alguns meses); auxílio instalação (pago em parcela única) para novos moradores da residência universitária; e editais específicos para ingressantes.
281. A título de exemplo, cita-se a UFAP, que informou dispor de um programa específico para os estudantes ingressantes, que oferece duas modalidades de Bolsa, sendo a de maior valor destinada aos estudantes oriundos de outros municípios ou da área rural. O benefício é pago durante doze meses, com o objetivo de subsidiar os custos no ano acadêmico inicial. A universidade afirmou que, embora o pagamento dessa bolsa não seja imediato ao início das aulas, o resultado é mais rápido do que o dos demais benefícios.
282. Já no tocante à insuficiência de ações de acolhimento, inclusão e enfrentamento às desigualdades sociais, observaram-se, em algumas universidades visitadas (peça 57), relatos pelos discentes de diversas situações de falta de acessibilidade física (nas vias, nos prédios, nas residências universitárias), bem como carência de intérpretes de libras e equipamentos de tecnologia assistiva.
283. Ademais, houve vários relatos de casos de discriminação, assédio moral e sexual e consequente ideação a suicídio. Os alunos afirmaram que, em muitas situações, os canais de denúncia não são efetivos e, muitas vezes, o denunciante sofre retaliações.
284. Durante as visitas, foram identificados casos pontuais de campanhas ou outras ações de conscientização com vistas a melhorar a inclusão social. Em uma universidade, os alunos afirmaram que há campanha de conscientização, mas faltariam cursos de capacitação para os professores, pois continuam existindo situações de discriminação e assédio. Houve um relato de ações de capacitação sobre diversidade e inclusão, mas apenas para docentes de um curso específico, e não para toda a comunidade acadêmica. Por fim, em algumas IFES, foram relatadas dificuldades em se implementar o nome social e banheiros de gênero neutro.
285. Sobre esse aspecto, é relevante consignar que esta AudEducação criou, no início de 2023, uma Diretoria de Políticas de Equidade e Direitos Humanos, estando previstas ações de controle, inclusive nas Universidades, que tratam de situações como as narradas.
286. A Lei 12.852/2013 (Estatuto da Juventude), em seu art. 13º, trata de medidas de democratização do acesso e permanência, incluindo programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social para os jovens estudantes.



287. Nesse contexto, a estratégia 12.5 do PNE prevê a ampliação de políticas de inclusão e de AE dirigidas a estudantes de instituições públicas na educação superior, visando a reduzir as desigualdades étnico-raciais e aumentar as taxas de acesso e permanência de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.
288. Ademais, a Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em seu art. 27, assegura o direito à educação das pessoas com deficiência, sendo ‘dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação’. Ademais, segundo o art. 28, ‘incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: [...] II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena; [...] V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino; [...] XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio [...]’.
289. Por sua vez, a Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), em seus art. 13 a 16, garante acesso à educação pela população negra. Além disso, o art. 56 institui que, ‘na implementação dos programas e das ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União, deverão ser observadas [...] políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra, especialmente no que tange a: [...] V - iniciativas que incrementem o acesso e a permanência das pessoas negras na educação fundamental, média, técnica e superior [...]’.
290. Já o Decreto 8.727/2016, art. 2º e 3º, assegura o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais pela administração pública federal. Por fim, a Resolução 2/2023 do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis, transexuais, pessoas transmasculinas e não binárias – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino.
291. Um dos possíveis efeitos da insuficiência de ações de acolhimento e inclusão e de enfrentamento às desigualdades sociais nas universidades é o aumento dos problemas de saúde mental dos discentes e dos casos de suicídio. Essa situação pode ensejar, ainda, aumento das taxas de retenção e evasão, bem como dificultar o cumprimento dos objetivos do PNAES de minimizar desigualdades sociais e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.
292. A insuficiência dessas ações pode ser causada pela inexistência de setor ou equipe específica para tratar questões de equidade e inclusão, bem como por falta de recursos financeiros.
293. Durante a execução da auditoria (mediante acesso aos sítios eletrônicos dos setores de assistência estudantil, respostas dos questionários eletrônicos e visita às universidades), identificou-se como boa prática a publicação de manuais e cartilhas acerca de: saúde mental, orientações para discentes com deficiência e para professores de alunos com deficiência (UFAL); prevenção do suicídio, comunicação LGBTQIAPN+, assédio moral e sexual (UFAM); e transtorno do espectro autista (UFCA).
294. Também foram identificadas, mediante análise dos sítios eletrônicos e das entrevistas nos estudos de casos, as seguintes boas práticas: na UFRJ, que tem o Programa de Apoio a Estudantes Mães e Pais (que fornece espaço parental, fraldário, espaço de amamentação, além de auxílio financeiro específico) e o Programa de Combate a Opressão e Violência (com especial atenção para LGBTQIAPN+, pretos/as e pardos/as, indígenas, mulheres e pessoas com deficiência); na UFOP,

que tem o Programa Abrace (que ocorre semanalmente, para tratar sobre inclusão); na UFPA, que tem o Programa Território de Acolhimento e Integração; e na UFMS, cujo Programa Aldeias Conectadas ampliou o acesso à internet de seis aldeias indígenas mediante instalação de torres de radiodifusão e pontos de acesso wi-fi.

295. Ainda, há universidades que possuem setor específico para tratar de questões relacionadas à diversidade, inclusão e equidade, tais como a FURG (Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades – CAID), a UFG (Secretaria de Inclusão – SIN) e a UFPA (Assessoria de Diversidade e Inclusão Social – ADIS).
296. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PNAES outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica além de renda familiar per capita e origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade.
297. Será proposto, ainda, dar ciência a cada uma das sessenta e nove universidades federais que a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, estão em desacordo com a Lei 13.146/2015 (art. 27 e 28), a Lei 12.288/2010 (art. 56), a Lei 12.852/2013 (art. 13º) e o Decreto 8.727/2016 (art. 2º e 3º).
298. Espera-se que essas recomendações tragam como benefícios a inclusão, na seleção dos beneficiários do PNAES, das diversas formas de vulnerabilidade social, e não apenas a vulnerabilidade econômica, contribuindo assim de forma mais ampla para a democratização das condições de permanência e para a redução das desigualdades sociais, bem como a criação de um ambiente acadêmico mais democrático e plural, que promova a inclusão social.

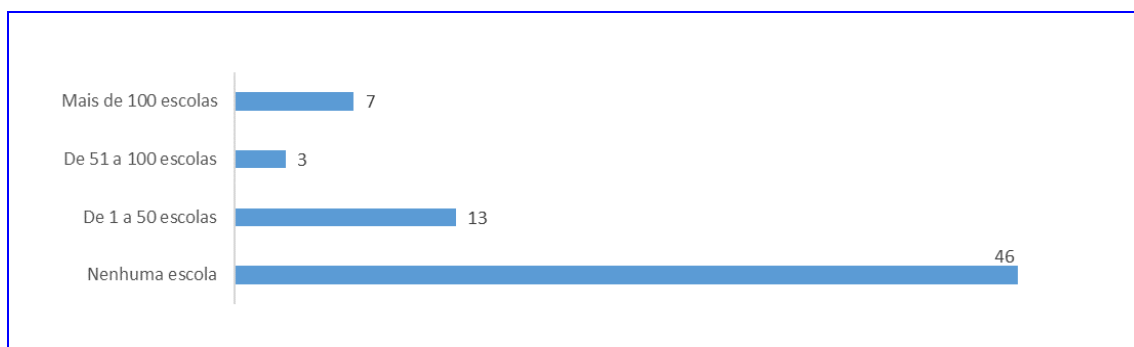
**Achado 10: Ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior**

299. Os auxílios da assistência estudantil não são suficientemente divulgados aos potenciais ingressantes no ensino superior (alunos do ensino médio e outros candidatos). A falta de conhecimento prévio dos tipos de auxílios e seus respectivos valores potenciais dificulta que o futuro aluno escolha a instituição que oferece o apoio mais adequado às suas necessidades e que planeje melhor suas futuras instalação e estada.
300. A ausência de divulgação prévia também pode reduzir a busca por vaga em universidades federais e aumentar o não preenchimento de vagas em alguns cursos.
301. A Lei 12.527/2011 garante o direito de obter informação sobre as atividades exercidas pelas entidades públicas, inclusive as relativas às suas políticas, organizações e serviços (art. 7º, V) e essa divulgação deve ser de fácil acesso na rede mundial de computadores (art. 8º).
302. O ‘Referencial de Controle de Políticas Públicas’ (Anexo da Portaria TCU 188/2020, item 5.9.4) orienta que se verifique se há ampla divulgação da política pública junto à população potencial. Salienta-se que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014, Anexo) estabeleceu, na Meta 12, elevar as taxas de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos, mediante a otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior (12.1) e a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil.
303. As entrevistas realizadas com 42 estudantes de seis universidades evidenciaram que os auxílios de assistência estudantil são quase inteiramente desconhecidos antes do ingresso na universidade (peça 57). Poucos relataram ter alguma noção prévia que, quando existente, restringia-se principalmente à moradia estudantil e ao restaurante universitário, e o conhecimento se dava através de veteranos com quem já tinham amizade, e não mediante divulgação pelas universidades. A maioria dos alunos entrevistados integra corpos de representação discente e registraram a

percepção de que a comunidade de estudantes somente toma ciência dos auxílios após a matrícula, no início das aulas.

304. A atuação das universidades no sentido de tornar público os potenciais auxílios é, de forma geral, incipiente. Questionadas a respeito da divulgação dos auxílios estudantis, quando dos exames vestibulares ou no Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a maioria informou que não tem ações nesse sentido.
305. Entre as vinte e seis que realizam concurso vestibular, apenas três afirmaram divulgar nos editais a possibilidade de obter os auxílios. Somente oito mencionam os potenciais auxílios nos atos convocatórios do Sisu. Trinta e cinco universidades informaram realizar atividades presenciais na rede de ensino médio de ensino, mas o número de escolas visitadas é, em geral, pouco significativo, conforme se verifica no Gráfico 14. Apenas 10 universidades realizaram eventos em mais do que 50 escolas. Registra-se que vinte universidades realizam eventos de ‘portas abertas’ para que alunos do ensino médio possam conhecer a universidade, estando dez dessas compreendidas no universo das que não realizam visitação em escolas.
306. Uma boa prática identificada foi o convite aos diretores da rede pública de ensino médio para divulgar os auxílios e processos da assistência estudantil, para que atuem como multiplicadores das informações nas escolas (peça 57, UFOP).

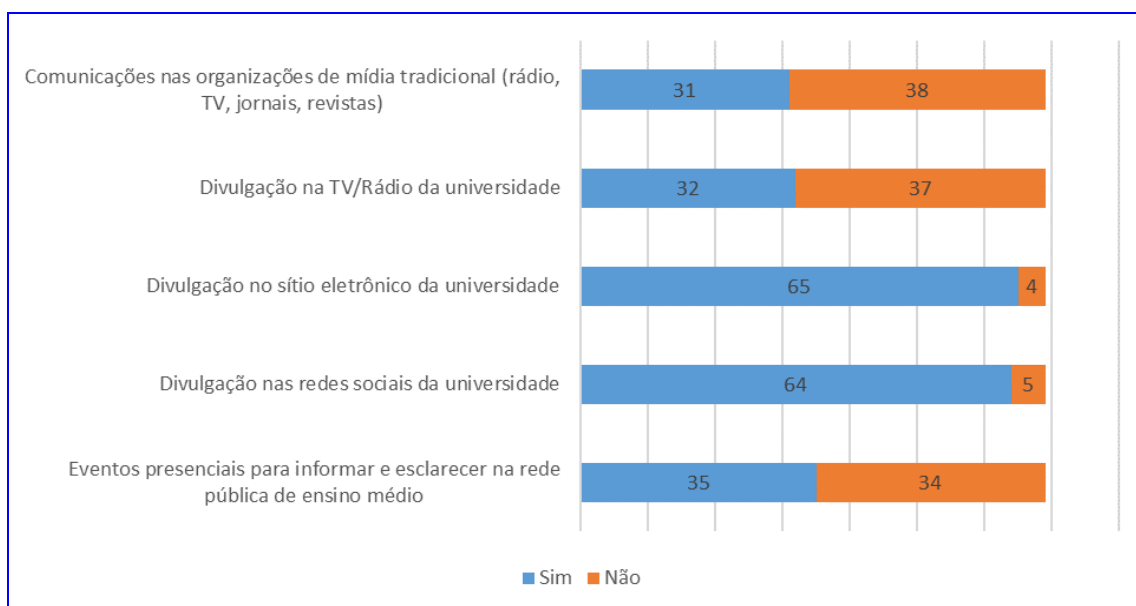
**Gráfico 14 - Universidades que realizaram eventos em escolas ensino médio**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

307. Os principais meios utilizados pelas universidades para divulgar os potenciais benefícios a possíveis interessados em ingressar são o sítio eletrônico e as redes sociais da universidade. No Gráfico 15 estão registrados os meios utilizados.

**Gráfico 15 - Meios usados para divulgar auxílios aos interessados em ingressar na universidade**



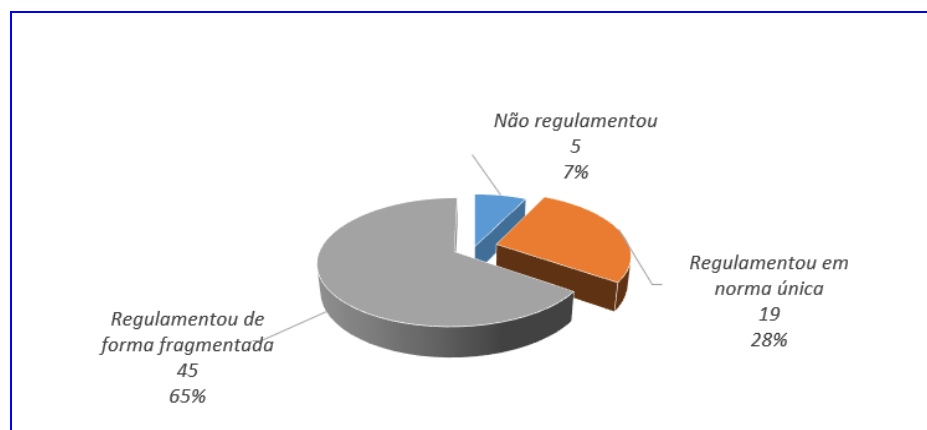
Fonte: questionários respondidos pelas IFES

308. As principais dificuldades informadas no questionário na divulgação dos auxílios aos eventuais interessados em ingressar na universidade foram a falta de recursos humanos (33 menções), em especial de profissionais de comunicação social (10 citações). No que diz respeito à comunicação, foram ressaltadas também as limitações dos métodos tradicionais para alcançar o público-alvo (10 referências), pois os estudantes da geração atual têm desinteresse em ler e-mails e editais, o que foi confirmado mediante as entrevistas realizadas com os alunos (peça 57). Ainda dentre as dificuldades, houve nove menções à falta de recursos orçamentários (em especial para o transporte) e duas à dificuldade de acesso dos estudantes à internet.
309. As universidades relataram como boas práticas a adoção de ‘linguagem diferenciada e acessível’ nas redes sociais, muitas vezes utilizando ‘memes para engajar’ usuários e ampliar o alcance. Também foi referida como boa prática a participação de estudantes veteranos nas ações de divulgação através das redes sociais.
310. Uma vez que é obrigação da administração pública divulgar suas atividades e serviços, será proposto recomendar às universidades federais que realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações de suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e SisU.
311. Entre os benefícios esperados de uma melhor divulgação dos auxílios de assistência estudantil, citam-se: identificação, pelo aluno, da universidade mais adequada para suas necessidades; melhor planejamento do aluno no que diz respeito a sua futura instalação e estada; aumento na busca de vagas nas universidades federais; e redução da ociosidade de vagas nos cursos.

#### **Achado 11: Deficiências na regulamentação interna do PNAES**

312. Mediante análise das respostas do questionário eletrônico, verifica-se que cerca de 86% das universidades federais não normatizaram a integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES.
313. Veja-se a situação das universidades, conforme respostas do questionário:

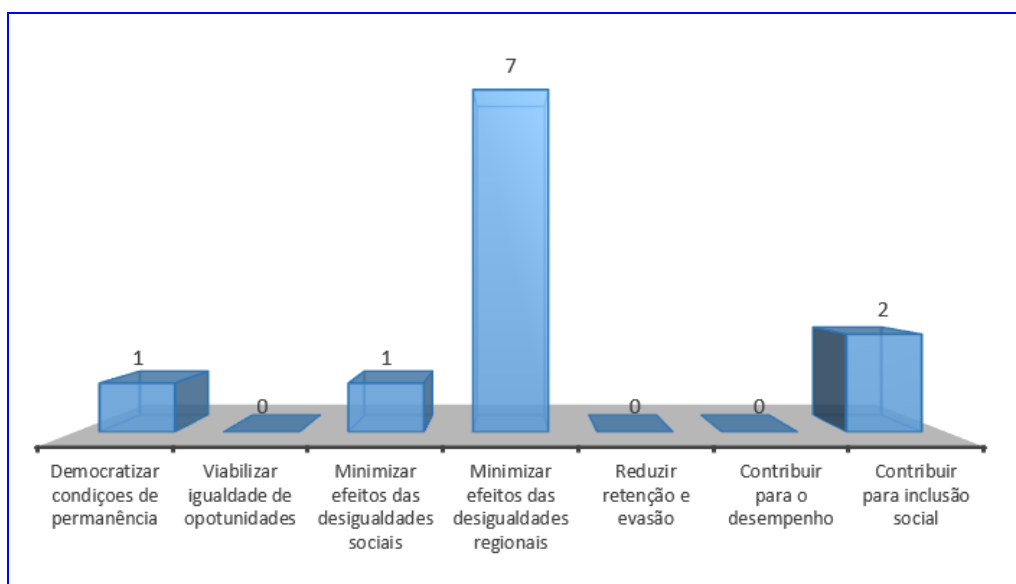
**Gráfico 16 – Regulamentação interna do PNAES**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

314. Das cinco que não regulamentaram o PNAES, duas têm criação muito recente (entre março/2018 e julho/2019). Dentre as 64 que informaram ter normatizado a política, sete não abrangeram em suas normas o objetivo de minimizar os efeitos das desigualdades regionais na permanência e conclusão da educação superior; 14 não regulamentaram mecanismos de avaliação; 15 não institucionalizaram mecanismos de participação discente; 43 não regulamentaram todas as áreas do art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010; e 44 não regulamentaram a articulação com áreas estratégicas de ensino (40), pesquisa (17) e extensão (19). Ademais, 12 afirmaram não ter havido participação do corpo discente na regulamentação interna da universidade e 3 não contemplaram o tema da assistência estudantil no Plano de Desenvolvimento Institucional vigente.
315. Em relação aos objetivos do PNAES (art. 2º e art. 4º, Parágrafo único, do Decreto 7.234/2010), segue gráfico com a quantidade de universidades que não regulamentou cada um dos itens citados no questionário:

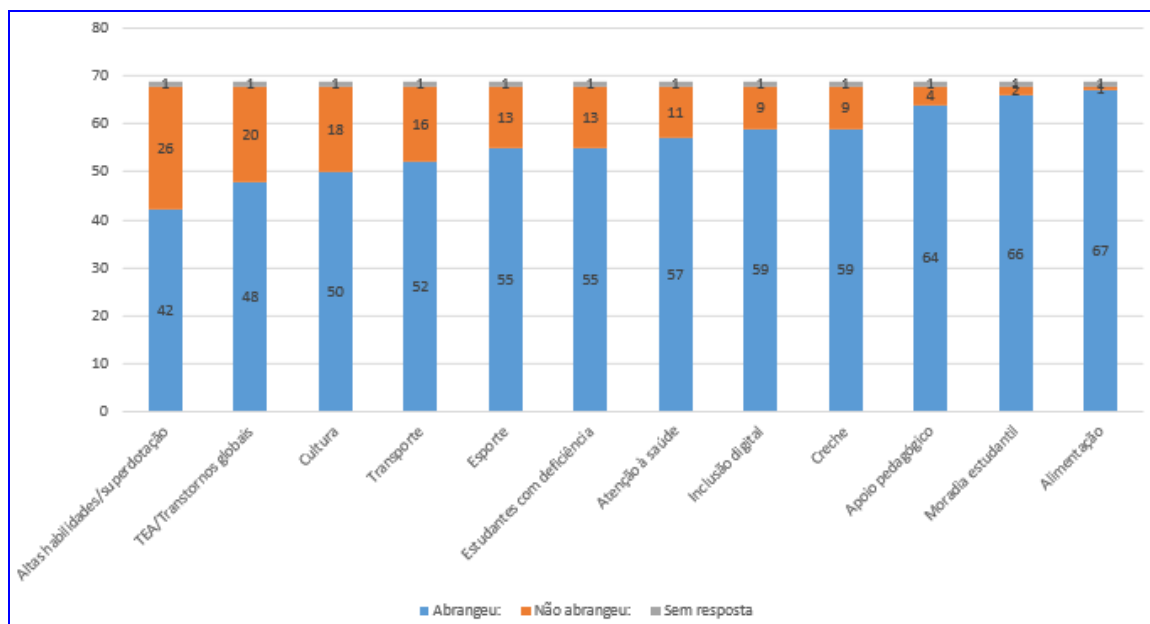
**Gráfico 17 – IFES que não regulamentaram os objetivos do PNAES**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

316. Já no que concerne ao art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010 (áreas em que deverão ser desenvolvidas as ações do PNAES), as principais áreas de assistência estudantil que não foram regulamentadas pelas IFES são: altas habilidades e superdotação (26 universidades não regulamentaram), transtornos globais do desenvolvimento (20), cultura (18) e transporte (16). Veja-se:

**Gráfico 18 – áreas de AE abrangidas pela regulamentação interna**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

317. O Decreto 7.234/2010 traz parâmetros mínimos sobre o PNAES e balizadores para que as universidades criem suas próprias regulamentações, no âmbito da autonomia universitária.
318. Nessa seara, o art. 3º, § 2º, do Decreto PNAES atribui às IFES a competência para definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados. Também compete às IFES, segundo o art. 4º, executar as ações de assistência estudantil, ‘considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente’.
319. Por sua vez, o art. 5º, ao definir o público-alvo prioritário do PNAES, estabelece que as universidades fixarão outros requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o art. 2º (objetivos do PNAES). O art. 5º também determina que cabe às IFES fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.
320. Ainda, o art. 4º do Decreto 9.203/2017 prevê como uma das diretrizes da governança pública: ‘IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.’
321. Conforme o guia ‘Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante’ (p. 126):

Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente institucionalizadas, ou seja, inscritas nos próprios normativos dos programas. Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc. Para além disso, detalhes organizacionais e processos operacionais podem e devem vir especificados em manuais. Programas que institucionalizam esse tipo de instrumento, eventualmente regulamentados por meio de portarias, proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas. Com isso, diminui-se o espaço de discricionariedade que, se, por um lado, dá mais flexibilidade à gestão, por outro, cria inúmeras incertezas. Quando os gestores não estão devidamente empoderados para tomar decisões discricionariamente, ocorre um travamento e, em sua recorrência, surge um gargalo. No entanto, se gestores mais audaciosos tomam decisões discricionárias rotineiramente, os riscos são inúmeros. A discricionariedade abre espaço tanto para a inovação quanto para o arbítrio, o abuso das prerrogativas.

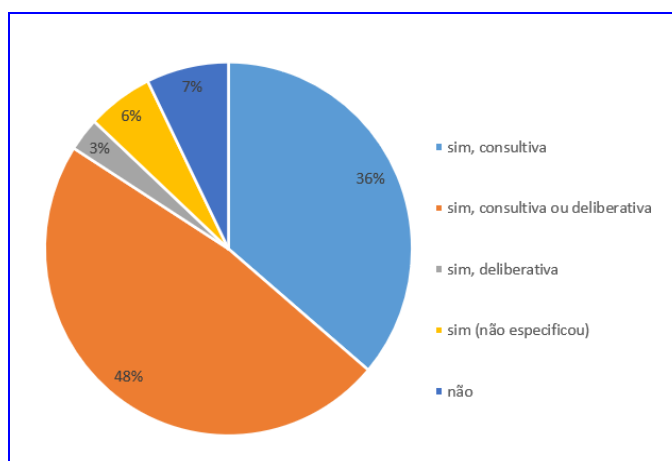


322. Desse modo, observa-se que a não regulamentação do programa pelas universidades federais gera insegurança jurídica tanto para os gestores quanto para os beneficiários do PNAES. Além disso, a falta de normatização pode ensejar dificuldades no planejamento e na execução das ações de assistência estudantil, bem como a não realização de ações em áreas essenciais à permanência.
323. As deficiências na regulamentação interna do PNAES também podem ter como efeito a ausência de participação discente no desenvolvimento das ações de assistência estudantil e ausência de monitoramento e avaliação do programa pelas universidades.
324. As principais causas da deficiência na regulamentação são a insuficiência de pessoal, seja para elaborar a norma, seja para executar as ações normatizadas, e a insuficiência orçamentária, a qual impossibilita a criação de ações em algumas áreas do PNAES. Outras causas possíveis são: criação recente de seis universidades e falta de articulação entre os setores da universidade.
325. Salienta-se que foi requerido no questionário eletrônico, para resposta textual em campo aberto, quais as principais dificuldades relacionadas à regulamentação interna do PNAES. Mediante análise do conteúdo das respostas, verificou-se que as dificuldades mais citadas foram a insuficiência orçamentária (18 universidades citaram esse item), insuficiência de pessoal (citada por 7 IFES) e a dificuldade em definir critérios para acompanhamento dos discentes (citada por 5 IFES).
326. Outras dificuldades citadas foram: fragmentação normativa, falta de revisão das normas, baixo poder decisório (o setor de AE não ser Pró-Reitoria), pouco interesse político dos alunos e servidores, falta de articulação entre os setores da universidade, falta de alinhamento com políticas de mesmo público-alvo, equacionamento entre autonomia universitária e normas do MEC, falta de diretrizes pelo MEC, falta de critérios padronizados de priorização, volatilidade do perfil socioeconômico dos discentes, ausência de dados de todos os ingressantes, precariedade ou ausência de sistemas, falta de revisão do Decreto 7.234/2010, falta de regulamentação por lei.
327. Ademais, em relação à pergunta aberta acerca de possíveis sugestões da universidade para aperfeiçoar a regulamentação interna do PNAES, as sugestões mais citadas foram: criação de indicadores e de painel de acompanhamento do programa e análise de efetividade/perfil do egresso (8 universidades); participação discente na construção das normas (7 universidades); atualização periódica da norma (4 universidades); regulamentação/institucionalização de Câmara/Conselho de Assistência Estudantil com participação discente (3 universidades); e criação de sistema de gestão (3 universidades). Outras sugestões citadas foram: participação ativa dos dirigentes na construção da norma, compreensão institucional da importância da AE, criação de comitê permanente, vinculação com ações afirmativas, previsão de equipe multiprofissional mínima, criação de regras que possam ser informatizadas e regulamentação de auxílios conforme grau de vulnerabilidade social.
328. A partir das respostas do questionário eletrônico, foram identificadas como boas práticas: revisão periódica das normas; disponibilização da minuta da norma na internet para consulta pública e realização de audiências públicas antes de encaminhar a norma ao Conselho Universitário (tanto para criação quanto para revisão das normas); e realização de seminário para elaboração, de forma participativa e democrática, da minuta de Resolução que institui a Política de Assistência Estudantil.
329. Assim, será proposto dar ciência a cada uma das sessenta e nove universidades federais que a ausência de regulamentação interna do PNAES e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES estão em desacordo com o artigo 3º, §§ 1º e 2º, artigo 4º e artigo 5º do Decreto 7.234/2010.
330. Espera-se que esse encaminhamento gere como benefícios trazer segurança jurídica para a execução do programa pelas universidades e institucionalizar mecanismos de avaliação do PNAES, de participação discente e de articulação do PNAES com áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão.

### Achado 12: Baixa efetividade dos mecanismos de participação discente

331. Embora cerca de 75% das universidades federais afirmem que a regulamentação interna do PNAES contemplou a definição de mecanismos de participação discente, verifica-se que a maioria das instâncias tem função apenas consultiva e/ou tem atribuições restritas a questões pontuais.
332. Segundo respostas no questionário eletrônico, dentre as 52 universidades que informaram ter mecanismos institucionalizados de participação discente, apenas duas têm mecanismos de caráter deliberativo e 33 têm mecanismos de caráter consultivo ou deliberativo, conforme o caso. Veja-se:

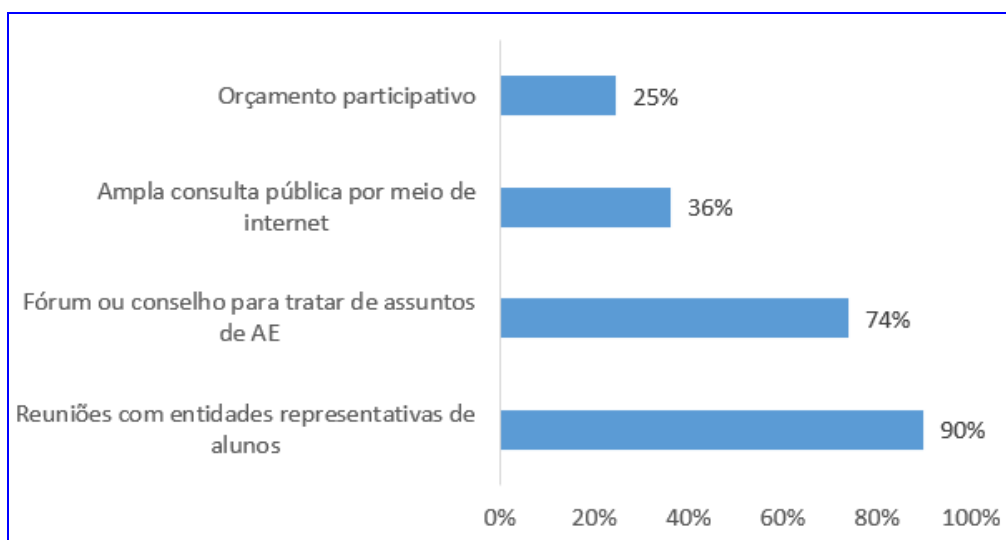
**Gráfico 19 – existência de mecanismos de participação discente**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

333. Conforme informado pelas IFES no questionário eletrônico, a participação discente em relação às ações de AE ocorre das seguintes maneiras (campo que admitiu respostas múltiplas):

**Gráfico 20 – formas de participação discente**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

334. Observa-se que a participação discente, em regra, se dá mediante reuniões com os alunos (61 universidades) ou fórum ou conselho (51 universidades). Todavia, mediante análise de conteúdo das respostas de campo aberto do questionário, verifica-se que essa participação se dá mediante fóruns/comissões que tratam de áreas específicas (moradia estudantil ou RU) ou mediante assentos no Conselho Universitário, Conselho de Administração ou outros conselhos superiores. Assim, em regra, as universidades não dispõem de conselho ou câmara que trate especificamente de assuntos estudantis.

335. Ademais, durante as visitas às universidades objetos de estudo de caso (peça 57), observou-se que, quando existentes, os fóruns/comitês têm atribuições limitadas (apenas para julgar recursos ou para apurar casos de denúncia), não realizam reuniões periódicas e não atuam efetivamente nas decisões relacionadas à gestão do PNAES.
336. Segundo o Decreto 7.234/2010, art. 4º, as ações de AE deverão ser executadas pelas IFES considerando as necessidades identificadas por seu corpo discente.
337. Além disso, a Lei 12.852/2013 (Estatuto da Juventude) traz, em seu art. 12º, a ‘garantia de participação efetiva do segmento juvenil, respeitada sua liberdade de organização, nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas e universidades’.
338. Já o art. 4º do Decreto 9.203/2017 traz como diretriz da governança pública ‘manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.’
339. Conforme a publicação ‘Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante’ (p. 167):
- A participação social constitui um importante mecanismo de controle das políticas públicas. Materializada principalmente por meio de conselhos e de parcerias, requer, entretanto, uma maior instrumentalização por parte do poder público para que possa ser efetiva. Essa instrumentalização, além do fornecimento de infraestrutura física, deve prever oportunidades de capacitação, de interação com o gestor da política e de acesso a dados que permitam o acompanhamento dos resultados da política proposta.
340. Nessa seara, a situação encontrada pode ocasionar a execução de ações de AE que não atendem às necessidades identificadas pelo corpo discente, seu público-alvo, bem como o baixo controle social da execução do programa.
341. A pouca efetividade dos mecanismos de participação discente pode ter sido ocasionada pela falta de institucionalização desses mecanismos nas normas da universidade, bem como pelo fato de seis universidades terem sido criadas há pouco tempo.
342. Em relação a esse tema, identificou-se como boa prática a existência de orçamento participativo, a exemplo da UFCA, que utiliza esse mecanismo de participação discente desde 2018. Segundo relatado pela PRAE em entrevista realizada na fase de planejamento da auditoria, a equipe faz uma reunião inicial com os alunos (após ampla divulgação na comunidade acadêmica) para apresentar a planilha de orçamento participativo e fornecer orientações e diretrizes (por exemplo, priorizar os auxílios-chaves, que são alimentação, transporte e moradia).
343. A PRAE já coloca previamente na planilha, em campos bloqueados, o valor do PNAES a ser recebido, o valor que já está comprometido com creche e moradia (benefícios recebidos durante todo o curso) e a previsão do orçamento que será destinado ao custeio do RU. O valor remanescente, após as deduções, pode ser alterado discricionariamente pelos alunos, que podem modificar tanto o número de vagas quanto o valor de cada auxílio. A planilha é dinâmica e o valor disponível vai sendo atualizado à medida que se alteram as variáveis não bloqueadas. O valor que o aluno paga de refeição no RU também pode ser alterado. Cada Centro Acadêmico preenche uma planilha e a envia à PRAE, a qual verifica eventuais inconsistências e solicita as correções. Posteriormente, já com todas as planilhas ajustadas, a PRAE faz uma assembleia geral para que os alunos possam escolher a planilha que será implementada em toda a universidade.
344. Outra boa prática identificada foi a instituição, pela UFABC, da Comissão de Políticas Afirmativas (CPAf), órgão consultivo e deliberativo, com participação discente e reuniões mensais. Essa comissão conta não apenas com representação estudantil, mas também com representantes de grupos vulneráveis específicos.
345. Além de representantes da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, da Pró-Reitoria de Graduação e da Pró-Reitoria de Pesquisa, a Comissão é composta por representantes dos docentes, dos técnicos administrativos, dos funcionários terceirizados, dos discentes de graduação e de pós-graduação,

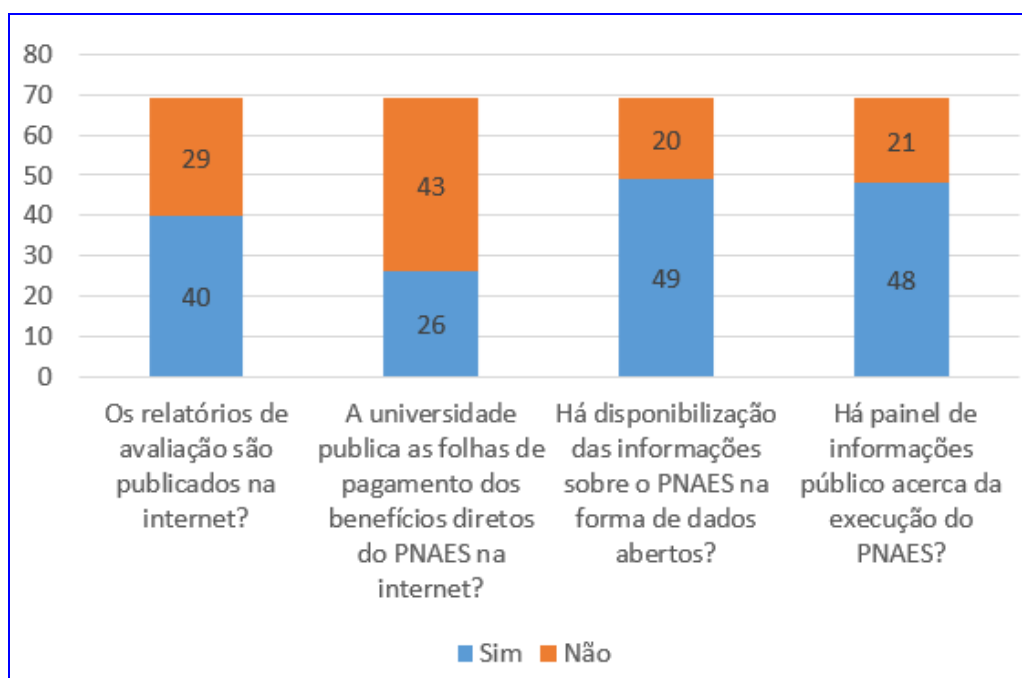
membros da Comissão Permanente de Acessibilidade (CoPA), do Núcleo de Estudos Africanos e Afro-Brasileiros (NEAB), da Comissão Especial de Pessoas Transgêneras (CEPT), da Comissão Especial para Refugiados ou solicitantes de refúgio (CER) e um representante da sociedade civil, oriundo da comunidade externa.

346. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente.
347. Espera-se que tais recomendações ensejem o aumento da transparência e a efetivação de uma gestão democrática e participativa, com compartilhamento de decisões e responsabilidades.

**Achado 13: Insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES e falta de transparência sobre os resultados do programa**

348. Segundo respostas no questionário eletrônico, 42% das universidades não publicam relatório de avaliação na internet, 62% não divulgam as folhas de pagamento dos beneficiários de bolsas e auxílios do PNAES, 29% não divulgam informações sobre o PNAES na forma de dados abertos e 30% não possuem painel de informações acerca da execução do PNAES.

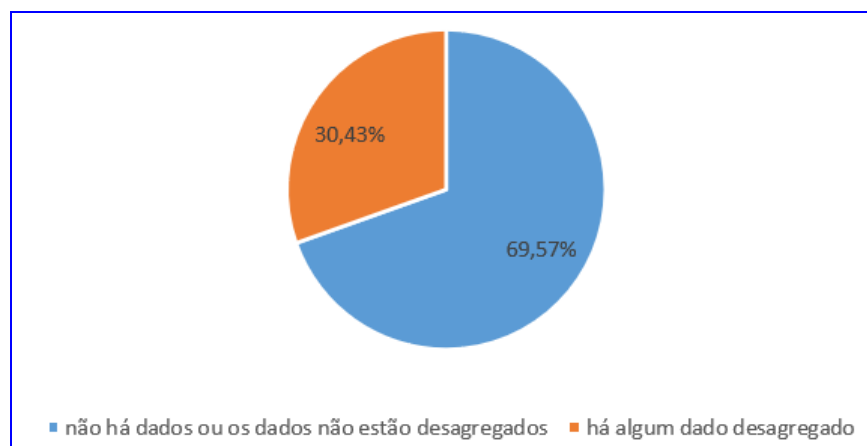
**Gráfico 21 – divulgação de informações sobre a execução do PNAES**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

349. Ademais, mediante análise dos links disponibilizados pelas universidades nos questionários, verificou-se que, dentre as IFES que informaram publicar relatórios de gestão e painéis BI com informações acerca dos beneficiários do PNAES, cerca de 60% não apresentam dados desagregados que permitam recortes dos indicadores por grupo vulnerável para orientar a execução do programa.
350. Em geral, os relatórios de atividade apresentam apenas a quantidade de bolsas e auxílios ofertadas e o valor de cada tipo de benefício, sem trazer informações acerca do perfil social dos alunos que se beneficiam de cada uma dessas ações.

**Gráfico 22 – utilização de dados desagregados nos relatórios ou painéis BI**



Fonte: questionários respondidos pelas IFES, análise de conteúdo dos links disponibilizados

351. Dentre as universidades que trazem algum tipo de dado desagregado, as informações, em sua maioria, dizem respeito a renda, origem escolar, forma de ingresso (cotas ou ampla concorrência), curso e cor/raça. Em regra, não há informações acerca de sexo, idade, indígenas, quilombolas, tipo de deficiência, pessoas com altas habilidades e superdotação, identidade de gênero, orientação sexual, local de origem, imigrantes, refugiados e outros tipos de vulnerabilidade social.
352. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu art. 7º, assegura o direito de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços (inciso V), informação pertinente à administração do patrimônio público e utilização de recursos públicos (inciso VI) e informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas (inciso VII, alínea a). Ademais, segundo o art. 8º da lei supracitada, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral.
353. Além disso, consoante o Decreto 9.319/2018, Anexo I (II - Eixos de transformação digital - 2. Cidadania e Transformação Digital do Governo), os objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital incluem, dentre outros: promover políticas públicas baseadas em dados e evidências, com utilização de tecnologias emergentes; e conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais.
354. Assim, é dever dos órgãos públicos dar transparência acerca da utilização dos recursos públicos, de modo que se torna imperativa a divulgação, pelas universidades federais, dos dados relativos aos pagamentos dos benefícios do PNAES, bem como dos relatórios de avaliação e das informações na forma de dados abertos. Ainda, a exemplo da transparência dada ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), há mecanismos e garantias previstas para harmonizar a proteção de dados pessoais com o acesso à informação.
355. Nesse contexto, o Acórdão 2630/2022-TCU-Plenário (processo TC 014.113/2022-8) determinou ao Ministério do Trabalho e Previdência que desse transparência ativa às informações individualizadas de todos os cidadãos beneficiários dos auxílios financeiros a transportadores autônomos de carga e taxistas. Em seu voto, o relator Ministro Benjamin Zymler afirma que (grifos inseridos):

De acordo com o que foi apurado pela equipe de fiscalização, **a falta de divulgação dos dados dos beneficiários decorreu da incerteza dos gestores sobre a legalidade dessa divulgação**. Isso porque a Assessoria de Comunicação (Ascom) do MTP, responsável por essa divulgação, entendeu que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) não permitiria essa divulgação.

Acolho as conclusões da equipe quanto à **necessidade de publicação dessas informações, pois não é dado ao poder público realizar despesas sem que se dê conhecimento aos cidadãos da destinação dos recursos públicos, ainda mais quando se trata de benefício assistencial, o qual implica transferência de renda do contribuinte para determinado grupo de cidadãos.**

Ademais, a divulgação desses dados **possibilita o controle social dos gastos** realizados com a política pública, inclusive quanto a possíveis pagamentos indevidos. [...]

Assim, **quando se trata de pagamento de benefícios custeados com recursos públicos, mormente os de natureza assistencial, o qual não decorre de nenhuma contrapartida do assistido, as normas que impõem à administração o dever de conferir transparência a seus gastos prevalecem frente à LGPD.**

356. Cita-se, ainda, o Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas e prolatado no âmbito do processo TC 018.851/2020-7, que determinou a publicação dos dados dos cidadãos beneficiários do Auxílio Emergencial no Portal da Transparência do governo federal.
357. Por sua vez, a divulgação acerca da execução do PNAES na forma de painel de *business intelligence* (BI) permite melhor visualização das informações e possibilita a geração de relatórios com maior rapidez, auxiliando tanto o gestor na tomada de decisão quanto os cidadãos na realização do controle social.
358. Nesse contexto, a utilização de dados desagregados, nos relatórios de atividade e painéis BI, promove a realização da política de AE baseada em dados e evidências, de modo a possibilitar aos gestores realizar o acompanhamento e a avaliação do PNAES por grupo vulnerável, tornando mais efetivo o cumprimento dos objetivos do PNAES de minimizar os efeitos das desigualdades sociais (Decreto 7.234/2010, art. 2º) e de contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão (Decreto 7.234/2010, art. 4º, parágrafo único).
359. A insuficiência da divulgação de dados e a falta de transparência sobre os resultados do PNAES pode ocasionar o baixo controle social. Ademais, a divulgação de relatórios que não tragam recortes de vulnerabilidade social pode ensejar o planejamento inadequado de tipos, quantidade e valores de bolsas e auxílios e consequente não atendimento das necessidades do corpo discente, bem como carência de ações voltadas a grupos vulneráveis específicos. Pode haver, em decorrência disso, falta de monitoramento e avaliação das ações do PNAES por grupo vulnerável e aumento das taxas de retenção e evasão de grupos específicos.
360. A não divulgação de informações sobre o pagamento dos benefícios do PNAES pode ter sido ocasionada pelo receio dos gestores de infringir a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei 13.709/2018). Contudo, conforme visto, tratando-se de recursos públicos, a regra geral é a publicidade dos dados. Por sua vez, a falta de divulgação de relatórios de avaliação e de dados abertos pode ser causada pela falta de pessoal, em especial da área de Tecnologia da Informação. Por fim, a não utilização de dados desagregados nos relatórios de avaliação e painéis BI tem como causa a ausência de dados sobre o perfil socioeconômico do público-alvo potencial e efetivo do PNAES.
361. Identificou-se como boa prática a página de transparência da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da UFU, que traz vários painéis BI, um dos quais retrata o perfil do estudante assistido, com recortes por: curso, campus, faixa etária, local de origem, curso, domínio de línguas, renda, raça/etnia, sexo, identidade de gênero, orientação sexual, tipo de deficiência, perfil psicológico, perfil pedagógico e perfil alimentar.
362. A UFG, por sua vez, tem o Painel de Análise de Dados da Assistência Estudantil, o qual traz o perfil socioeconômico dos discentes com dados desagregados de renda, origem escolar, cor/raça, gênero, local de origem, unidade acadêmica, curso e forma de ingresso. O painel traz, ainda, informações sobre: atendimentos realizados (com dados socioeconômicos desagregados, por modalidade de bolsa); série histórica dos índices de retenção, evasão e conclusão (comparando alunos atendidos e não atendidos pelo PNAES); e informações sobre execução financeira.



363. Por fim, a UFES publica relatórios semestrais com o Perfil dos Estudantes Cadastrados na PROAES, que apresenta a quantidade de beneficiários do PNAES por gênero, cor e etnia, faixa etária, tipo de deficiência, quantidade de filhos, forma de ingresso, local de origem, renda, campus, centro de ensino e curso.
364. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que divulguem em ferramenta de transparência ativa as informações dos beneficiários do PNAES contendo, no mínimo, nome do beneficiário, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência.
365. Também será proposto recomendar às universidades que elaborem e divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PNAES (mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* ou outros) que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável.
366. Espera-se que tais proposições aumentem a *accountability*, a transparência ativa e o controle social, conferindo maior legitimidade e segurança jurídica às decisões dos gestores, bem como contribuam para o melhor planejamento das ações do PNAES e melhor avaliação dos resultados do programa.

### Conclusão

367. A presente auditoria de natureza operacional foi a primeira realizada pelo TCU com abrangência sistêmica no tema Assistência Estudantil, tendo como objeto todas as 69 universidades federais, o que permitiu um diagnóstico da implementação do PNAES, nas perspectivas de regulamentação interna (formulação das políticas das IFES), execução e avaliação. Além disso, foram examinados os processos de acompanhamento e avaliação da política em nível nacional, encargo do Ministério da Educação.
368. Entende-se plenamente satisfeito o requisito de oportunidade, visto o início de nova gestão no governo federal e as discussões em andamento, tanto no contexto do FONAPRACE como do MEC, sobre a reformulação da política. Nesse sentido, destaca-se novamente a tramitação do Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011 (peça 44), que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil, aprovado na Câmara dos Deputados em Sessão Deliberativa Extraordinária de 31/10/2023.
369. Em caso de edição da lei, que traz expressivas transformações quanto à política de assistência estudantil, deverá haver uma reavaliação das medidas ora propostas. A própria regulamentação através de lei, em vez de Decreto, atenderá a uma demanda há muito sendo mencionada, bem como garantirá maior segurança jurídica e *status* de política de Estado.
370. Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014, está em processo de revisão face à iminência do final da vigência decenal, e a estratégia de assistência estudantil deverá ser uma das diretrizes para o ensino superior a serem debatidas para o plano do próximo decênio.
371. Ao lado dessas circunstâncias, a oportunidade também está atrelada à reconhecida importância da política de assistência estudantil, que se potencializou no contexto pós-pandemia, visto que se somam, às vulnerabilidades oriundas da baixa renda familiar, categorias relacionadas a outros recortes, incluindo o grupo que necessita de cuidados de saúde mental, visto a piora de situações de sofrimento psíquico decorrente de várias causas.
372. Nesse sentido, é necessário um olhar amplo para todas as pessoas que necessitam de apoio, no intuito de efetivamente prover maior inclusão social.
373. Necessário se faz rememorar a perspectiva cidadã no sentido de que o apoio à permanência, assim como o próprio acesso ao ensino superior, deve ser considerado como direito garantido constitucionalmente e em normas infralegais, gerando um dever estatal para sua efetivação.
374. Para a resolução de parcela relevante do problema de auditoria, que é a necessidade de ampliação da política para acompanhar a maior democratização do acesso ao ensino superior, fato que vem ocorrendo especialmente após a Lei de Cotas, de 2012, serão necessários esforços dos gestores do MEC junto às instâncias decisórias envolvidas na definição do orçamento do governo

federal no sentido de consolidar a pauta da assistência estudantil no contexto das prioridades governamentais requerendo, nos próximos anos, fatias de recursos mais condizentes com as necessidades dos alunos para que atinjam o sucesso acadêmico.

375. O incremento dos recursos proposto pela equipe segue um parâmetro conservador, que é garantir ao menos o realinhamento à situação de 2016, não obstante esteja comprovado o aumento significativo de cerca de 50% do público-alvo (aproximado) entre esse ano de 2016 e o ano de 2022, com base na estimativa de matrículas de alunos cotistas. Ou seja, em uma situação ideal, o valor do PNAES deveria ser incrementado em ao menos 50% além da recomposição objeto da proposta de encaminhamento.
376. Além disso, outras medidas que dependem de ações internas ao Ministério da Educação, incluindo as universidades, devem ser adotadas para garantir maior equidade na distribuição dos recursos, na execução do programa e no acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados.
377. É premente a necessidade de definir um conjunto de dados padronizados sobre a execução das políticas, a serem coletados das universidades com informações desagregadas tanto dos alunos atendidos como dos potenciais beneficiários não assistidos (demanda reprimida), para alcançar um nível de governança da política pública lastreado em dados e evidências. Essa definição deve estar associada a uma metodologia racional e clara de obtenção dos dados, que considere as possibilidades de integração de sistemas e dados hoje já existentes, permitindo melhor acompanhamento e avaliação do PNAES.
378. Um conjunto de dados concebido para avaliar a execução da política frente aos objetivos expressos no art. 2º do Decreto 7.234/2010 viabilizará fundamentada avaliação do impacto do programa na permanência e no desempenho dos alunos assistidos e na redução dos índices de evasão, retenção, ociosidade, avaliados sob diversas dimensões (por curso, por região, por categoria, por etnia/cor/raça e outros), que porventura sejam definidos pelos gestores do MEC em conjunto com as IFES.
379. Embora o PNAES já seja reconhecidamente relevante para os alunos que necessitam de apoio – o que é atestado pelos próprios discentes, pelas equipes e gestores das universidades, pelos pesquisadores em trabalhos acadêmicos publicados, pelos gestores do MEC e por avaliações pontuais realizadas por algumas universidades –, a criação de um ambiente de dados e evidências propícios a demonstrar o impacto positivo em âmbito nacional contribuirá para certificar de forma inequívoca a importância da política.
380. Nesse sentido, busca-se contribuir no fomento à criação desse ambiente, que permitirá também, no futuro, avaliações mais robustas pelo próprio TCU, além das outras linhas de defesa, e por parte do controle social.
381. A importância da AE pode ser confirmada também pelo entendimento de algumas IFES, que a colocam como uma quarta instância/função em seus planejamentos estratégicos, ao lado do tripé Ensino/Pesquisa/Extensão.
382. Com relação às universidades, embora enfrentem restrições devido à insuficiência de recursos financeiros e de pessoal, entende-se haver oportunidades de melhoria no que tange aos seus fluxos de seleção e análise de beneficiários, a ações de enfrentamento e conscientização quanto a condutas de discriminação, assédio e falta de acessibilidade, e à transparência na apresentação das informações de execução do PNAES e das ações de assistência estudantil.
383. Destaca-se, no quesito transparência, a necessidade de aumentar a divulgação ‘pré-ingresso’, junto a interessados no acesso ao ensino superior, pois um maior conhecimento das possibilidades de apoio à permanência, em especial no que tange às ações consideradas mais importantes (moradia, alimentação e transporte), pode incentivar os candidatos a se inscreverem no SISU ou em outros processos seletivos.

384. A equipe entende que as quatro questões de auditoria foram respondidas e as conclusões encontram-se respaldadas em informações prestadas pelas próprias IFES, nos questionários respondidos, e nas entrevistas com gestores, equipes e estudantes nos estudos de casos realizados, além de comprovações documentais oriundas dos sítios eletrônicos das Pró-Reitorias analisadas, bem como de documentos extraídos ou enviados pelo MEC e pelas universidades.
385. As universidades relataram dificuldades de diversas ordens, nas diversas seções dos questionários produzidos pela equipe. As consideradas mais relevantes foram citadas, em termos gerais, no relatório. Iniciativas positivas, que devem ser destacadas e disseminadas, foram também descritas. Algumas das boas práticas vão ao encontro das conclusões e propostas de melhorias efetuadas no presente relatório.
386. Os encaminhamentos sugeridos deverão contribuir para o alcance dos seguintes benefícios: i) aperfeiçoar a institucionalização do PNAES no âmbito das IFES; ii) induzir o aprimoramento nos processos de divulgação do programa (transparência, divulgação ‘pré-ingresso’, divulgação interna, busca ativa); iii) aprimorar os processos de seleção de beneficiários; iv) identificar o grau de cobertura dos beneficiários potenciais (listas de espera, demanda não atendida); v) assinalar a insuficiência de recursos orçamentários e de pessoal; vi) promover melhorias na distribuição de recursos do PNAES (Matriz PNAES); vii) induzir melhorias dos controles sobre uso dos recursos, em especial no que tange à política de alimentação (subsídios); viii) induzir melhorias nos processos de acompanhamento e avaliação das IFES; ix) reforçar a necessidade de um sistema nacional de coleta de dados uniformizados para acompanhamento e avaliação do PNAES.
387. Os próximos passos de acompanhamento ou monitoramento da deliberação que for proferida poderão ser planejados a partir da situação ora apresentada, de forma a induzir os aperfeiçoamentos propostos visando a um maior alcance dos objetivos da política de apoio à permanência concretizada no PNAES.
388. Ressalta-se que algumas possíveis medidas não foram propostas pela equipe, por constarem do texto da lei que ainda está sendo apreciada no Congresso Nacional. Nesse sentido, a fim de subsidiar o trabalho legislativo, é pertinente dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida ao parlamento federal, por meio das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação e Cultura do Senado Federal.
389. Por fim, entende-se que seja mantido o presente tema na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, avaliando-se a sua possível retirada a partir dos trabalhos de acompanhamento ou monitoramento futuros, com a concretização de um plano de ação, do comprometimento da gestão dos órgãos envolvidos e da demonstração de progresso relativamente às melhorias sugeridas, conforme já exposto no despacho autorizador da auditoria, do Ministro Relator.
390. Registra-se que na peça 7 consta solicitação do procurador Júlio Marcelo de Oliveira para oficial nos autos após a manifestação da unidade técnica.

#### **Proposta de Encaminhamento**

391. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:
- 391.1. **recomendar** ao **Ministério da Educação**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- 391.1.1. adote medidas para, em articulação com os demais Órgãos Superiores, recompor o orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em vista da significativa depreciação dos valores em termos atualizados desde 2016, de forma a buscar no mínimo um realinhamento à situação anterior;
- 391.1.2. em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância para reavaliar e elaborar nova Matriz PNAES, observando o contexto de

defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as IFES face ao público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

- 391.1.3. em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância que defina um conjunto de dados padronizados a ser fornecido pelas universidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades; a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; a realização de avaliações sistêmicas dos resultados e impactos da assistência estudantil e do PNAES;
- 391.2. **recomendar** às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- 391.2.1. realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, e que utilizem tais dados para o dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PNAES, bem como para o planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;
- 391.2.2. aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como: coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu para identificação de potenciais beneficiários; utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade; adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para a apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade; fixação de prazo de no mínimo dois anos para validade da documentação apresentada; realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade; uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários;
- 391.2.3. utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PNAES outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica além de renda familiar per capita e origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;
- 391.2.4. realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações de suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu;
- 391.2.5. regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;
- 391.2.6. divulguem em ferramenta de transparência ativa as informações dos beneficiários do PNAES contendo, no mínimo, nome do beneficiário, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;
- 391.2.7. elaborem e divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PNAES (mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* e outros) que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável;
- 391.3. **recomendar** ao **Ministério da Educação** e às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas no sentido de conferir melhor alocação de recursos humanos nos setores de assistência estudantil das universidades federais;
- 391.4. **dar ciência** às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

- 391.4.1. a ausência de controles orçamentários que identifiquem os gastos e as receitas de seus restaurantes universitários, bem como as fontes de financiamento (se PNAES, recursos próprios, diretamente arrecadados ou outros) e que demonstrem de forma transparente qual o montante aplicado com recursos do PNAES para alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para os demais usuários está em desacordo com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;
- 391.4.2. a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010;
- 391.4.3. a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, estão em desacordo com a Lei 13.146/2015 (art. 27 e 28), a Lei 12.288/2010 (art. 56), a Lei 12.852/2013 (art. 13º) e o Decreto 8.727/2016 (art. 2º e 3º);
- 391.4.4. a ausência de regulamentação interna do PNAES e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES estão em desacordo com o artigo 3º, §§ 1º e 2º, artigo 4º e artigo 5º do Decreto 7.234/2010;
- 391.5. dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, às universidades federais, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;
- 391.6. autorizar a AudEducação a autuar processo de tipo Acompanhamento (ACOM) com vistas a manter o exame quanto ao PNAES e aos aperfeiçoamentos pretendidos nesta auditoria, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco (LAR), realizando, nos mesmos autos, o monitoramento da deliberação que vier a ser expedida; e
- 391.7. arquivar os autos.”

3. O titular da 4ª Diretoria Técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos, manifestando sua anuência ao teor do relatório e à proposta de encaminhamento apresentada, fez o seguinte pronunciamento:

“1. Manifesto-me de acordo com o contido no Relatório de Auditoria e suas propostas de encaminhamento, especialmente considerando o que segue.

## II

2. A presente ação de controle teve como objeto o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), política pública atualmente estabelecida em norma infralegal, qual seja, o Decreto 7.243/2010.
3. O PNAES tem como objetivos democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.
4. As ações de assistência estudantil, voltadas a estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino (IFE), abrangem áreas como: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

5. É consenso entre os especialistas no assunto que a assistência estudantil no ensino superior – tanto quanto os programas de alimentação (PNAE) ou de transporte escolar (PNATE), dentre outros voltados à educação básica – pode impactar de forma relevante no acesso, permanência e sucesso dos alunos dos cursos universitários, indicando a relevância desta ação do TCU.

### III

6. Esta fiscalização está alinhada com as diretrizes do Plano Estratégico do TCU 2023-2028, relativamente ao Valor Público ‘Efetividade das Políticas Públicas’ e ao ‘Objetivo 3: contribuir para a efetividade das políticas públicas’, em especial quanto aos resultados-chave ‘3.1: Em seis anos, induzir que 100% das políticas públicas priorizadas adotem as melhores práticas de formulação, implementação e execução, na forma definida no Plano de Gestão’, ‘3.2: Em seis anos, induzir a ampliação da disponibilidade de informações sobre o efetivo impacto de 100% das políticas públicas selecionadas’ e ‘3.3: Induzir a Administração Pública a tratar os problemas relacionados na Lista de Alto Risco (LAR), solucionando-os ou dando encaminhamento a eles, de modo que a cada dois anos ao menos 20% deles cumpram os requisitos para serem retirados da LAR’.

### IV

7. Dado esse contexto de significância, o PNAES é mencionado na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, instrumento de planejamento de fiscalizações do Tribunal de Contas da União, no âmbito do tema ‘Equidade no acesso à educação’.

8. Tratando-se de política pública de grande alcance e que está em constante ciclo de avaliação, amadurecimento e aperfeiçoamento, entende-se que o tema deve ser mantido na LAR, refletindo-se acerca da possível retirada da lista a partir dos futuros trabalhos de acompanhamento, como adiante detalhados, esperando-se contar com o comprometimento dos gestores e a demonstração de progresso quanto às melhorias sugeridas pela equipe de auditoria.

### V

9. Mediante exame da legislação e de trabalhos anteriores, aplicação de questionário eletrônico, pesquisa em páginas da internet, realização de entrevistas com as partes envolvidas, estudos de casos in loco, bem como a análise de bases de dados, a equipe de auditoria elaborou o relatório de peça 65, identificando os achados abaixo:

9.1. redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União;

9.2. critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES);

9.3. alocação expressiva de recursos PNAES para subsídio de alimentação a usuários do Restaurante Universitário não compreendidos no público-alvo prioritário;

9.4. insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades;

9.5. deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida;

9.6. deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo;

9.7. falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES;

9.8. deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados;

9.9. deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade;





9.10. ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior;

9.11. deficiências na regulamentação interna do PNAES;

9.12. baixa efetividade dos mecanismos de participação discente; e

9.13. insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES e falta de transparência sobre os resultados do programa.

10. As propostas constantes do item 391 do relatório de auditoria (peça 65) procuram atacar as causas raízes dos problemas constatados e contribuir com o aperfeiçoamento do PNAES.

11. Contudo, como toda política pública de alta materialidade, capilaridade e relevância social, deve-se ponderar que os aprimoramentos almejados pelo Tribunal estarão sujeitos especialmente à disponibilidade de recursos e às priorizações dos tomadores da decisão governamental.

12. É nesse complexo quadro que esta subunidade técnica considera adequado manter Acompanhamento (item 391.6 do relatório), contínuo, colaborativo, preventivo e pedagógico, sobre o PNAES, induzindo as melhorias e, conforme o caso, adotando encaminhamentos direcionados a questões que porventura mereçam tratamento específico.

## VI

13. Esta auditoria está inserida em diferentes trabalhos do Tribunal, se interrelacionando com fiscalizações como os ‘Indicadores das Universidades federais’ (Acórdão 461/2022-TCU-Plenário), a elaboração de ‘Política Nacional do Ensino Superior’ (item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário), a ‘avaliação da Lei de Cotas’ (Acórdão 2376/2022-TCU-Plenário), o ‘Levantamento nas Universidades e nos Institutos Federais’ (TC 019.199/2021-0), a ‘Avaliação do Desempenho Operacional e os Resultados alcançados pelas Universidades Federais’ (TC 009.177-2022-1) e a ‘Evasão dos Institutos Federais’ (TC 014.924/2023-4) – estes três últimos, pendentes de julgamento.

14. Ainda, menciona-se a existência de relatório do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) que aborda o PNAES, tendo sido constatada a baixa transparência da política, a falta de sistema único de informações, a existência de demanda reprimida (fila de não assistidos) e a fragmentação de esforços, prejudicando a eficácia da assistência estudantil.

15. Assim, esta Corte de Contas, sensível à complexidade dos temas e levando em conta que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, deve reconhecer que a educação não é compartimentada, mas sim integrada entre seus diferentes níveis (pré-escola, educação básica, superior, pós-graduação) e esferas (federal, estadual, municipal e setor privado), exigindo, assim, atuação sistêmica e integrada entre as diferentes frentes de atuação do controle.

## VII

16. A respeito da auditoria que tratou da ‘Evasão dos Institutos Federais’, a equipe da presente fiscalização consignou que naquele trabalho havia sido formulada proposta para determinar ao Ministério da Educação (MEC) a avaliação do PNAES contemplando, dentre outros aspectos, o ‘custo-benefício das alternativas do/ao referido programa’ (TC 014.924/2023-4, peça 511, item 148, II).

17. Ao final, tal proposta específica não foi acatada pela Unidade Técnica, entendendo-se que o encaminhamento poderia ser mais efetivo se fosse feito nestes autos.

18. Concordando-se com as considerações da equipe de auditoria (relatório de peça 65, p. 40-41, itens 251-253), esta Subunidade Técnica avalia que, ao menos por ora, não é possível vislumbrar-se alternativas para o PNAES, política pública que certamente pode ser aprimorada, mas, tanto quanto os antes citados PNAE e PNATE, tem caráter de essencialidade.

19.É forçoso reconhecer que atualmente não há dados, indicadores e metas suficientes, adequados e consolidados que permitam um bom planejamento, execução e avaliação das ações, resultados e impactos da assistência estudantil no ensino superior.

20.Nesse sentido, a equipe de auditoria encaminhou propostas que tendem a atacar essa dificuldade, esperando-se que em médio prazo, sob liderança do Ministério da Educação, sejam promovidas melhorias na questão.

21.Ademais, rememora-se que há Projeto de Lei (5.395/2023) que fortalece o PNAES ao instituir a Política Nacional de Assistência Estudantil e que prevê a implementação do Sistema Nacional de Informações e de Controle das ações, visando inclusive o acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa.

22.Por outro lado, a ação de controle na modalidade Acompanhamento, ora proposta, permitirá o aprofundamento da questão e eventualmente que seja avaliada a pertinência de determinar-se ao MEC uma análise quanto ao custo-benefício do PNAES e suas possíveis alternativas.

#### VIII

23.Apesar de atualmente estar previsto tão somente em Decreto, sem Lei (em sentido estrito), o que causa certa insegurança na comunidade acadêmica, o PNAES é, como já referido, objeto de proposta legislativa no âmbito do Congresso Nacional.

24.Por este motivo, é adequado o encaminhamento do relatório e da deliberação que vier a ser proferida a Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado, a fim de subsidiar os parlamentares quanto ao assunto.

25.Nesse sentido, reforça-se a proposta de realização de Acompanhamento para também monitorar o atendimento dos itens deliberados pelo Tribunal, considerando a possibilidade de profundas modificações no marco legal de regência do PNAES.

#### IX

26.A problemática da carência de recursos orçamentários para a assistência estudantil, mormente considerando a ampliação da quantidade de estudantes que potencialmente se inserem no público-alvo do PNAES e a significativa redução de valores nos últimos anos, foi adequadamente analisada pela equipe de auditoria.

27.Nesse ponto, é importante ressaltar que a presente política pública é reconhecida como um dos instrumentos que, de forma mais direta e tempestiva, pode minimizar os efeitos nefastos da evasão discente e ampliar a permanência e o sucesso dos estudantes no ensino superior, contribuindo com a diminuição das desigualdades sociais e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional.

#### X

28.Um dos aspectos mais importantes que foi objeto da auditoria se refere à transparência da gestão e execução do PNAES.

29.Sendo uma política pública descentralizada que envolve alta materialidade de recursos, mas distribuição bastante capilarizada – mediante prestação de benefícios (alimentação, moradia, saúde, etc), distribuição de bens (notebooks, livros, etc) ou repasses em pecúnia – é necessário, para a boa governança do programa e minimização de riscos, fortalecer as Linhas de Defesa (vide anexo à IN-CGU 3/2017, itens 7-20) e a transparência do programa.

30.Nesse quadro, são pertinentes as propostas constantes do relatório de peça precedente, que, como antes mencionado e tanto quanto os demais encaminhamentos, serão avaliadas de forma contínua, presente e colaborativa por meio de processo de tipo Acompanhamento.

#### XI

31. Sintetizando as conclusões da equipe, tem-se que a problemática da carência de recursos orçamentários e financeiros, sempre relevante e de complexa solução, foi abordada nos itens 391.1.1, 391.1.2 e 391.4.1 dos encaminhamentos.

32. Acerca da avaliação e monitoramento da política pública, por meio de dados transparentes e fidedignos, indicadores relevantes, diretrizes e metas, foram sugeridas as medidas contidas nos itens 391.1.3, 391.2.1, 391.4.2 e 391.2.7 do relatório.

33. Nos itens 391.2.2, 391.2.3, 391.2.4, 391.2.5, 391.2.6, 391.3 e 391.4.4 há comandos que visam o aperfeiçoamento dos normativos, dos procedimentos e da transparência do PNAES.

34. Por fim, o item 391.4.3 traz à lume aspectos relacionados com a necessária inclusão, equidade e enfrentamento às desigualdades sociais que envolvem a comunidade acadêmica, abordagem intrínseca à assistência estudantil.

## XII

35. Por pertinente e para deliberação pelo ministro-relator, registra-se que na peça 7 consta solicitação do procurador Júlio Marcelo de Oliveira para oficiar nestes autos.

## XIII

36. Sendo estas as considerações, anui-se integralmente às propostas contidas no relatório de peça precedente.

37. Espera-se que a presente ação de controle, em conjunto com o Acompanhamento contínuo e colaborativo que se pretende realizar, tenha o condão de transformar a realidade da assistência estudantil aos estudantes universitários.

38. Por fim, é preciso consignar agradecimento aos diversos gestores e servidores que prestaram, de forma tempestiva e relevante, contribuições e informações necessárias à boa realização deste trabalho, em especial às equipes da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESU), das Pró-reitorias de Assistência Estudantil, das Unidades de Auditoria Interna das Universidades, ao Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), bem como aos representantes de diversos segmentos discentes.”

4. A auditora-chefe coloca-se de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria, mas, partindo de uma visão sistêmica das fiscalizações promovidas pela AudEducação, propõe ajustes no encaminhamento sugerido:

“Manifesto, inicialmente, minha concordância quanto ao mérito com as propostas formuladas pelos auditores ANDRÉ KIRCHHEIM, JORGE JOSÉ MARTINS JÚNIOR e LARISSA NUNES MOTA, bem como com as considerações feitas pelo titular da 4ª Diretoria Técnica. Todavia, a partir de visão sistêmica das fiscalizações em andamento ou recém finalizadas no âmbito da AudEducação, sugiro ajustes nas deliberações propostas pela equipe. Explico-me.

Recentemente, foi concluída a Auditoria sobre Evasão de Estudantes na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no âmbito do TC 014.924/2023-4, sob relatoria do Ministro Antonio Anastasia. O processo foi remetido para manifestação do Ministro Relator no dia 27/12/2023.

No âmbito daquela fiscalização, o Achado 3.9 do relatório de auditoria detectou ausência de avaliação da efetividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (peça 511, p. 26-27 do TC 014.924/2023-4). A essência da constatação pode ser assim resumida (peça 511, p. 26 do TC 014.924/2023-4):

124. Devido à ausência de avaliação, pelo Ministério da Educação, da efetividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), ocorreu o desconhecimento do impacto do referido programa para a redução das taxas de evasão dos estudantes da educação superior pública federal em âmbito nacional, o que levou ao desconhecimento da sua efetiva contribuição para a

democratização das condições de permanência e êxito dos estudantes, obscurecendo o processo decisório de priorização e alocação de recursos destinados à assistência estudantil.

Em virtude disso, a equipe propôs, no item 148. II do aludido relatório de auditoria, determinar ao Ministério da Educação a elaboração de plano de ação para a realização de estudo técnico de avaliação nacional da efetividade do PNAES, contemplando o grau de alcance do objetivo de reduzir as taxas de retenção e de evasão dos estudantes na educação superior pública federal e o custo-benefício das alternativas do/ao referido programa.

Ocorre que, diante das razões a seguir transcritas, considere no pronunciamento daqueles autos, e considero ainda, que a referida proposta seria mais cabível no presente processo (peça 513, TC 014.924/2023- não apreciado até a presente data), com a realização de ajustes que contemplasse avaliação do PNAES de forma mais abrangente:

Todavia, apresento sugestões na redação de algumas propostas de encaminhamento, bem como a **exclusão da proposta contida no item 7. II do relatório de auditoria, pelos seguintes motivos:**

a) **encontra-se em curso nesta Unidade Técnica auditoria com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cujo relatório aguarda a apresentação de comentários do gestor. Nesse processo específico, identificou-se a ausência de avaliação da efetividade do PNAES e nele há minuta de propostas contemplando o referido achado;**

b) **os gestores já foram ouvidos no presente processo sobre os termos da deliberação proposta, fazendo ponderação apenas em relação ao prazo necessário para cumpri-la, o que, entendemos, não oferece óbice a sua implementação caso inserida no processo específico de auditoria no PNAES; e**

c) **entendemos que a proposta de encaminhamento constante do item 7. II poderá ser mais efetiva se for feita no contexto da auditoria específica no Programa Nacional de Assistência Estudantil (TC 017.513/2023-5), de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, porém abrangendo todo espectro de entidades que recebem recursos para aplicar no PNAES. (grifei)**

Como citado no item 'a' do Despacho, o presente processo versa especificamente sobre o PNAES, no qual o Achado 7 corrobora a necessidade de avaliação da efetividade do programa, na medida em que aborda a falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do programa (peça 65, p. 37 - 41). Sobre esse ponto a equipe menciona que (peça 65, p. 37):

225. Não foram encontradas, na maioria das IFES, avaliações consistentes e sistemáticas acerca do atendimento à demanda do PNAES, que mensurem o alcance dos objetivos em relação à melhoria do desempenho acadêmico ou da taxa de sucesso, à diminuição das taxas de evasão e retenção e à contribuição para a permanência dos alunos assistidos. Também no âmbito do MEC, na condição de coordenador da política nacional, inexistiu processo ou prática de avaliações.

Diante disso, o presente relatório de auditoria propôs ciência às IFES, no sentido de que a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010.

Além disso, há proposta de recomendar ao MEC que, em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância que defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas universidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discente em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades, a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprio, a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência e do PNAES (peça 65, p. 62).

Logo, ainda que não tenha sido resultado de análise da presente equipe de auditoria, reitero que as análises proferidas pela equipe da auditoria realizada no âmbito do TC 014.924/2023-4 são pertinentes e alinhadas ao achado 7 deste processo, cabendo ajuste na proposta de encaminhamento dirigida ao MEC feita pela equipe, para que de forma sistêmica, permita ao gestor construir o modelo de avaliação alinhado ao programa que englobe todas as instituições que fazem a gestão e executam o PNAES, com a utilização de metodologia adequada para avaliação de resultados e impactos que o programa pretende alcançar.

Importante ressaltar que nos comentários dos gestores (peça 63, p.5), o MEC relata que há parceria daquele órgão com a UNESCO, para realização de processo de execução, aplicação e avaliação do PNAES como um todo, alinhado com os ajustes apresentados na proposta aqui em análise.

Diante do exposto, proponho ajustes na redação formulada pela equipe de auditoria para que contemple todas as Instituições Federais de Ensino (IFE) que gerenciam e executam recursos provenientes do PNAES, passando a ser expressa no seguinte sentido:

- recomendar ao MEC que, em articulação com as Instituições Federais de Ensino que gerenciam e executam o PNAES, defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas entidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discente em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades, a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprio, a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência e do PNAES.

Adicionalmente em relação às demais propostas de encaminhamento sugeridas pela equipe de auditoria, trago pequenos ajustes no sentido de aperfeiçoá-las:

- a) Suprimir a parte final da proposta 391.1.1, tendo em vista que o gestor deve aferir de forma mais acurada o montante de recursos a ser destinado ao PNAES que garanta sua plena execução e alcance dos seus objetivos tendo em vista a mudança de perfil dos estudantes que acessam os cursos das instituições federais de ensino.
- b) Autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser proferidas, sem a definição de que o processo seja de acompanhamento.

Diante desses ajustes, os encaminhamentos passariam a ter o seguinte teor:

### **Proposta de Encaminhamento**

Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

**1. recomendar ao Ministério da Educação**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

1.1 adote medidas para, em articulação com os demais Órgãos Superiores, recompor o orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em vista da significativa depreciação dos valores em termos atualizados desde 2016;

1.2 em articulação com as Universidades Federais, reavalie e elabore nova Matriz PNAES, observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as IFES face ao público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

1.3 em articulação com as Instituições Federais de Ensino que gerenciam e executam o PNAES, defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas entidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discente em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades, a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada

com recursos próprio, a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência e do PNAES;

**2. recomendar** às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

2.1 realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, e que utilizem tais dados para o dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PNAES, bem como para o planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;

2.2 aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como: coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu para identificação de potenciais beneficiários; utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade; adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para a apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade; fixação de prazo de no mínimo dois anos para validade da documentação apresentada; realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade; uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários;

2.3 utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PNAES outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica além de renda familiar per capita e origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;

2.4 realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações de suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu;

2.5 regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;

2.6 divulguem em ferramenta de transparência ativa as informações dos beneficiários do PNAES contendo, no mínimo, nome do beneficiário, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;

2.7 divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PNAES (mediante relatório de avaliação, painéis de business intelligence e outros) que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável;

**4. dar ciência** às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

4.1 a ausência de controles orçamentários que identifiquem os gastos e as receitas de seus restaurantes universitários, bem como as fontes de financiamento (se PNAES, recursos próprios, diretamente arrecadados ou outros) e que demonstrem de forma transparente qual o montante aplicado com recursos do PNAES para alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para os demais usuários está em desacordo com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;

4.2 a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010;

4.3 a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas





universidades, estão em desacordo com a Lei 13.146/2015 (art. 27 e 28), a Lei 12.288/2010 (art. 56), a Lei 12.852/2013 (art. 13º) e o Decreto 8.727/2016 (art. 2º e 3º);

4.4 a ausência de regulamentação interna do PNAES e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES estão em desacordo com o artigo 3º, §§ 1º e 2º, artigo 4º e artigo 5º do Decreto 7.234/2010;

5. dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, às universidades federais, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Esporte e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;

6. autorizar a AudEducação a monitorar as deliberações exaradas, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco (LAR), e

7. arquivar os autos.

Finalmente, informo que há solicitação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 7), representante do MP sorteado para este processo (peça 1), para oficiar nos autos após manifestação desta unidade técnica.”

5. O ilustre representante do Ministério Público de Contas, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, por meio do parecer de peça 69, manifestou-se de acordo com a proposta apresentada pela equipe de auditoria.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional destinada a avaliar o **Programa Nacional de Assistência Estudantil**, regulamentado pelo Decreto 7.234/2010, e a contribuir para o atingimento de seus objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

2. O relatório de auditoria, no excerto abaixo, traz uma visão geral sobre o objeto fiscalizado:

“19. Pode-se considerar que a política de assistência estudantil do ensino superior, em sentido amplo, abrange o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e outras ações, tais como o Programa Bolsa Permanência (PBP), o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir).

20. Nesse contexto, importa consignar que o conceito de assistência estudantil (AE) como política é mais amplo do que o PNAES. O Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assistência Estudantil (FONAPRACE), instância no âmbito da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) estabeleceu a seguinte definição de ‘assistência estudantil’:

‘um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (peça 41, p. 32)’

21. Assim, a política de AE é implementada de forma fragmentada e constitui matéria relacionada tanto aos órgãos superiores responsáveis pelas políticas de educação, em especial o Ministério da Educação, como pelas próprias IFES, no âmbito de sua regulamentação interna.
22. As desigualdades no acesso e na permanência no ensino superior constituem problemas públicos inseridos na agenda governamental. Um problema público, para assim ser considerado, deve ser diagnosticado e delimitado, ser reconhecido pela sociedade e passível de tratamento (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, 2020).
23. A política de assistência estudantil, com o foco limitado aos cursos de graduação presencial das IFES, surge no contexto do tratamento desse problema público e tem por objetivo prover a proteção social para que os alunos em condições desiguais tenham acesso às vagas dos cursos superiores e posteriormente mantenham o vínculo (permanência) e concluam seus cursos de forma satisfatória.  
[...]
24. Assim, a política para acesso e permanência de estudantes no ensino superior é tratada em diversos instrumentos, a exemplo da Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), recentemente ampliada pela Lei 14.723/2023, passando por decretos e normas internas, até ações centralizadas geridas pelo Ministério da Educação, como o Programa Bolsa Permanência (PBP), regido pela Portaria MEC 389/2013.  
[...]
26. O programa também abarca o tema do desempenho acadêmico, expresso no art. 4º, parágrafo único, primeira parte, do Decreto 7.234/2010: ‘as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico.’  
[...]
35. Salienta-se que a assistência estudantil foi assegurada na Constituição Federal de 1988. No artigo 206, inciso I, define-se como um dos três princípios para o ensino a ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’.
36. Com a expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu principalmente nas décadas iniciais do século XXI, acompanhadas da maior democratização do acesso, reforçou-se a necessidade de consolidação e ampliação da política de assistência estudantil.  
[...]
40. Numa perspectiva larga, são diversas as situações que trazem dificuldades para a trajetória acadêmica. O conceito de vulnerabilidade é amplo, relacionando-se a condições decorrentes da pobreza, da privação (seja por ausência de renda ou acesso dificultado aos serviços públicos), fragilização de vínculos afetivos e relacionais ou questões de pertencimento social (discriminação etária, étnica, de gênero, por deficiências, entre outros).
41. Dentre as condições de desigualdade que a AE procura enfrentar, concretizada nas disposições do PNAES, o foco maior é de natureza social, vinculado à renda e à origem escolar. [...]
43. O PNAES prevê ações de apoio em áreas específicas, relevantes para a permanência dos estudantes: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (art. 3º, § 1º).
44. Não há uma base centralizada de dados sobre a execução das ações de AE a cargo das universidades, seja em relação a quantitativos físicos, seja em relação a aspectos qualitativos. Cada IFES institui seus mecanismos de controle e de tratamento das informações sobre as modalidades de assistência estudantil oferecidas, de acordo com sua política própria.  
[...]
46. Quanto à dimensão financeira, os recursos do PNAES são alocados nos orçamentos das IFES utilizando-se a Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior, inserida no

Programa de Trabalho 5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

[...]

49. A distribuição do montante orçamentário entre cada uma das universidades federais é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das universidades (matriz OCC).”

3. Os trabalhos foram conduzidos de forma a responder as seguintes questões de auditoria:

- “1) Em que medida as normas relacionadas à política de assistência estudantil editadas pelas IFES dispõem sobre os requisitos e diretrizes dispostos no Decreto 7.234/2010?
- 2) Em que medida discentes em situação de vulnerabilidade e demais categorias estão sendo atendidos pelo PNAES, de forma a maximizar o atingimento dos objetivos do PNAES?
- 3) De que maneira os recursos financeiros são alocados ao PNAES e distribuídos entre as 69 IFES de forma a garantir a equidade e a diminuição de desigualdades sociais e regionais?
- 4) Em que medida está sendo acompanhada e avaliada a execução das ações de assistência estudantil do PNAES, com a devida transparência?”

4. Ao término da fiscalização, foram identificados treze achados: 1) redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União; 2) critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades; 3) alocação expressiva de recursos do programa para subsídio de alimentação a usuários do restaurante universitário não compreendidos no público-alvo prioritário; 4) insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades; 5) deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida; 6) deficiências na sistemática do Ministério da Educação (MEC) para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo; 7) falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do programa; 8) deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados; 9) deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade; 10) ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior; 11) deficiências na regulamentação interna do programa; 12) baixa efetividade dos mecanismos de participação discente; e 13) insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do programa e falta de transparência sobre seus resultados.

5. Em face dessas constatações, a equipe de auditoria propôs recomendações e ciências, bem como autuação de processo do tipo Acompanhamento (ACOM) para continuidade do exame da matéria e monitoramento das providências adotadas pelos órgãos. O encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da AudEducação, que efetuou ajustes pontuais, e do ilustre representante do Ministério Público de Contas, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

\*\*\*\*\*

6. Inicialmente, é necessário reportar que, após a conclusão do relatório de auditoria, houve, em 3/7/2024, a sanção da Lei 14.914, que instituiu a **Política Nacional de Assistência Estudantil** “com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional,

*científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos*”, abrangendo os seguintes programas e ações:

“Art. 4º [...]

- I - Programa de Assistência Estudantil (PAE);
- II - Programa de Bolsa Permanência (PBP);
- III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases);
- IV - Programa Estudantil de Moradia (PEM);
- V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate);
- VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir);
- VII - Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe);
- VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB);
- IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS);
- X - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes);
- XI - Benefício Permanência na Educação Superior;
- XII - oferta de serviços pelas próprias instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica;
- XIII - outras ações tornadas públicas por meio de ato normativo do Ministro de Estado da Educação, observada a compatibilização dessas ações com as dotações orçamentárias existentes, e desde que não haja prejuízos aos programas e às ações constantes dos incisos I a XII do caput deste artigo.”

7. Como se vê, o escopo da política recém-instituída vai além do objeto desta fiscalização, que se concentra na análise do agora denominado “Programa de Assistência Estudantil” (PAE), conforme o inciso I acima, cujas regras estão dispostas nos arts. 5º ao 7º daquela lei.
8. As áreas de abrangência previstas no §1º do art. 3º do Decreto 7.234/2010 não foram alteradas pela nova lei (§ 1º do art. 5º), porém o programa, antes restrito ao atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino, passou a alcançar cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio.
9. Além disso, o art. 6º da Lei 14.914/2024, abaixo reproduzido, ao definir o público-alvo prioritário do PAE, trouxe hipóteses além daquelas previstas no decreto (estudantes egressos da rede pública de educação básica ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica); por outro lado, limitou o critério de renda familiar *per capita* a um salário mínimo:

“Art. 6º O PAE será destinado prioritariamente aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, e o estudante beneficiário deverá atender ao menos um dos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros suplementares estabelecidos pela instituição em que estiver matriculado:

- I - ser egresso da rede pública de educação básica;
- II - ser egresso da rede privada na condição de bolsista integral na educação básica;
- III - estar matriculado nas vagas reservadas de que trata a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012;
- IV - ser integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, observado o limite de renda bruta familiar mensal *per capita* de até 1 (um) salário mínimo, podendo ser criadas, nos termos do regulamento, faixas de ordem de prioridade para atendimento, da seguinte forma:

- a) integrante de grupo familiar com renda bruta familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo;
- b) integrante de grupo familiar com renda bruta familiar mensal *per capita* entre 1/2 (meio) e 1 (um) salário mínimo;
- V - ser estudante com deficiência a qual requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda;
- VI - ser estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional não adotado em idade de saída;
- VII - (VETADO);
- VIII - ser estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais;
- IX - ser estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.”

- 10. Embora aprovada depois da conclusão do relatório, a lei foi, em boa medida, considerada na fiscalização, pois o projeto de lei que lhe deu origem foi analisado pela equipe.
- 11. A sigla PNAES, que no Decreto 7.234/2010 está associada ao **Programa** Nacional de Assistência Estudantil, é empregada na Lei 14.914/2024 para designar a **Política** Nacional de Assistência Estudantil; para o referido programa, a novel lei emprega a sigla **PAE** (art. 4º, inciso I), que passo a utilizar neste voto, a fim a evitar eventual dubiedade.

\*\*\*\*\*

- 12. Tendo em conta a qualidade do trabalho realizado, incorporo o teor do relatório de auditoria (peça 65) às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre aspectos que entendo relevantes.
- 13. O **achado 1** aponta que a execução financeira e orçamentária do programa (ação orçamentária 4002) nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, em comparação com a do ano de 2016, foi reduzida em 23,76%, 23,44% e 16,69%, respectivamente.
- 14. Com base em informações prestadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a equipe de fiscalização identificou déficit de R\$ 470 milhões no orçamento do PAE, valor estimado, principalmente, com base em solicitações de auxílios não atendidas (alunos inscritos e não beneficiados).
- 15. Dos alunos que se candidatam estima-se que 1/3, cerca de 80 mil, não consegue os benefícios. Além desses, há os que não se inscrevem por desconhecer as ações de assistência estudantil ou por entender que, em razão das restrições de vagas e de recursos, não teriam êxito na demanda.
- 16. Devido à insuficiência de recursos, as Ifes classificam os estudantes em alta, média e baixa vulnerabilidade, conforme a faixa de renda familiar, e priorizam os mais carentes; por consequência, tem-se um contingente de beneficiários que, embora elegíveis, não conseguem ser atendidos no âmbito do PAE.
- 17. Além disso, os efeitos da redução dos recursos alocados no programa são agravados pelo aumento do ingresso de discentes vulneráveis ocorrido nos últimos anos, especialmente em razão da política de cotas, que passou de 27% para 41% entre 2016 e 2022.
- 18. Nesse cenário, a equipe entende crucial a recomposição do orçamento do programa, no mínimo, ao nível histórico de 2016 e propõe recomendação ao MEC nesse

sentido. A titular da AudEducação concorda com a necessidade de restabelecimento dos valores, mas pondera caber ao gestor aferir de forma mais acurada o montante de recursos a ser destinado ao programa, e, dessa forma, considera impertinente o parâmetro de realinhamento sugerido pela equipe.

19. Com o advento da Lei 14.914/2024, o encaminhamento proposto se mostra ainda mais acertado, tendo em vista que o PAE passou a abarcar não apenas a graduação, mas também os cursos de educação profissional técnica de nível médio, além de estabelecer outras hipóteses que autorizam a percepção da assistência; desse modo, manifesto minha concordância com a recomendação proposta, com o ajuste sugerido pela titular da unidade técnica.
20. O **achado 2** diz respeito à inadequada distribuição dos recursos orçamentários do programa entre as universidades, que não leva em conta o perfil socioeconômico dos discentes de cada instituição. O cálculo, essencialmente, é baseado na quantidade de alunos da graduação ponderada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município do curso.
21. Constatada a importância de uma base de dados auditável e confiável que permita direcionar os recursos a partir de indicadores de vulnerabilidade, a equipe sugere recomendar ao Ministério da Educação que, em conjunto com as universidades federais, reavalie e elabore nova proposta de matriz de distribuição, encaminhamento que entendo adequado.
22. O **achado 3** refere-se à alocação de recursos expressivos em restaurantes universitários (RU), que, de forma geral, cobram preço inferior ao custo da refeição oferecida. Como a utilização dos restaurantes é aberta a toda a comunidade acadêmica, parcela relevante dos recursos do PAE é direcionada para subsídio de caráter universal, beneficiando usuários não inseridos entre o público-alvo prioritário do programa.
23. Tal constatação, entretanto, como bem destacou a equipe de auditoria, não constitui irregularidade, pois o Decreto 7.234/2010, embora estabeleça tal prioridade, não contém disposição que obste a aplicação dos recursos do programa nesse tipo de ação. Há, contudo, a necessidade de conferir a devida transparência às despesas e receitas relacionadas à atividade, de forma a possibilitar o exercício do controle social.
24. Quanto ao ponto, a Lei 14.914/2024 concebeu, no âmbito da Política Nacional de Assistência Estudantil, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), cujo escopo inclui os restaurantes universitários:

“Art. 11. O Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases) destina-se a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes ao desenvolverem atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito do espaço acadêmico.

[...]

Art. 14. As instituições federais de ensino superior e as instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica devem atuar de forma a oferecer espaços adequados para a oferta e o consumo de alimentos, por meio da criação e da disponibilização de restaurantes universitários que também atuem como espaços de formação cultural e para a cidadania.

§ 1º Os recursos do Pases deverão garantir as condições para a oferta de alimentação saudável e adequada nas instituições federais de ensino superior e nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.”



25. Embora o Pases esteja diretamente alinhado à temática deste achado, é plausível que recursos atrelados ao PAE continuem sendo aplicados nos restaurantes universitários, porquanto a alimentação segue entre as ações englobadas por esse programa (inciso II do art. 5º da Lei 14.914/2024); portanto, a ciência proposta pela equipe de auditoria mantém-se apropriada.
26. O **achado 4** se relaciona à insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil, carência que atinge as mais diversas áreas e impacta negativamente o programa em todas as suas fases: regulamentação, seleção, execução, acompanhamento e avaliação.
27. Por se tratar de queixa relatada por todas as universidades entrevistadas, entendo oportuna a proposta de recomendar às instituições que viabilizem suficiente alocação de recursos humanos em seus setores de assistência estudantil.
28. O **achado 5** trata de deficiências na identificação de ingressantes vulneráveis. Apesar de todas as universidades federais efetuarem o registro de algum tipo de dado socioeconômico no processo de matrícula, em especial origem escolar e ingresso por cotas, cerca de 46% afirmaram não usar esses dados na identificação do público-alvo do programa.
29. A obtenção de dados acerca da composição do quadro discente permite identificar as necessidades e as diferenças específicas entre grupos. Assim, considerando a importância de obter informações sobre a condição socioeconômica e outras situações de vulnerabilidade dos alunos, fundamentais para o bom andamento do programa, manifesto anuência à proposta de remeter às instituições de ensino recomendação nesse sentido.
30. Os **achados 6 e 7** estão inter-relacionados: o primeiro trata de deficiências do Ministério da Educação na coleta de dados sobre a execução do programa e sobre o seu público-alvo; o segundo, da falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional das ações de assistência estudantil.
31. O MEC desconhece a demanda não atendida e não elabora estudos que indiquem os valores de auxílio desejáveis para o pleno atendimento das necessidades dos estudantes e não dispõe de informações sobre atividades de assistência estudantil financiadas com recursos próprios das universidades; apesar de solicitar anualmente às Ifes o envio de planilha rica em informações, a produção de análises a partir dos dados coletados mostra-se bastante difícil.
32. De forma similar, a maioria das Ifes também não promove avaliações consistentes e sistemáticas que viabilizem aferir os resultados do programa.
33. O desenvolvimento de mecanismos de avaliação do programa com base em dados padronizados, confiáveis e auditáveis permitirá mensurar e demonstrar os impactos positivos sobre permanência, taxas de evasão e de retenção, desempenho acadêmico, entre outros. Assim, a equipe de auditoria propõe recomendar à pasta ministerial que, em articulação com as universidades, defina um conjunto de dados e indicadores padronizados a permitir a avaliação nacional dos resultados e dos impactos do PAE.
34. Por sua vez, a titular da AudEducação, integrando esta análise àquela realizada no âmbito do TC 014.924/2023-4 – fiscalização sobre evasão de estudantes na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica –, sugere ajustar a

redação, de modo a envolver não apenas as universidades, mas todas as instituições federais de ensino que gerenciem recursos do programa.

35. Entendo adequado o encaminhamento, na forma sugerida pela titular da unidade técnica especializada.
36. De acordo com o **achado 8**, a complexidade e a morosidade dos fluxos de seleção dificultam o acesso de interessados ao programa. Segundo os dados apresentados pelas universidades, entre a matrícula e o efetivo recebimento dos benefícios, transcorrem, em média, 73 dias, intervalo preocupante, visto que a probabilidade de evasão do aluno é diretamente proporcional à demora na concessão do auxílio.
37. Indicou-se a necessidade de as instituições reavaliarem o custo-benefício de seus processos seletivos, sopesando os riscos de eventual concessão indevida de benefício com os efeitos de evasões provocadas pela morosidade ou dificuldades relacionadas à seleção; ponderou-se que a simplificação dos procedimentos não obstará outras formas de controle, tal como o acompanhamento permanente dos benefícios concedidos por amostragem.
38. Em vista da necessidade de aperfeiçoamento dos fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, entendo pertinente a recomendação nesse sentido.
39. O **achado 9** indica que as ações de assistência estudantil não amparam a totalidade das situações de vulnerabilidade. Observou-se que os objetivos de “*minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior*” e de “*contribuir para a promoção da inclusão social pela educação*”, previstos, respectivamente, nos incisos II e IV do art. 2º do Decreto 7.234/2010, assim como na Lei 14.194/2024, não estão sendo plenamente atingidos.
40. Muito embora o público-alvo prioritário do programa seja formado por estudantes egressos da rede pública de educação básica e/ou com baixa renda familiar, é permitido às instituições de ensino fixar requisitos diversos, de forma a alcançar alunos submetidos a outras formas de vulnerabilidade social e a contribuir para a efetividade das ações. Nesse contexto, o relatório de auditoria remete a disposições contidas, entre outras normas, no Plano Nacional da Educação (Lei 13.005/2014) e nos Estatutos da Juventude (Lei 12.852/2013), da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) e da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010).
41. A linha defendida pela equipe de fiscalização está em consonância com as disposições do art. 6º Lei 14.914/2014, que estabelece hipóteses adicionais, não previstas expressamente no referido decreto, para a percepção prioritária dos benefícios do programa de assistência estudantil:
 

“Art. 6º O PAE será destinado prioritariamente aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, e o estudante beneficiário deverá atender ao menos um dos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros suplementares estabelecidos pela instituição em que estiver matriculado:

[...]

V - ser estudante com deficiência a qual requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda;

VI - ser estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional não adotado em idade de saída;

VII - (VETADO);

VIII - ser estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais;

IX - ser estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.”

42. Portanto, a utilização de outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica, que não os de renda familiar e de origem em escola pública, é medida congruente com as finalidades do PAE, razão pela qual entendo acertado o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização.

43. O **achado 10** dá conta de falhas na divulgação dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior; a falta de conhecimento sobre os tipos de benefícios e respectivos valores dificulta ao futuro aluno identificar a instituição que poderia oferecer o apoio mais adequado às suas necessidades.

44. Entrevistas realizadas com estudantes evidenciaram que, antes do ingresso na instituição, os auxílios são desconhecidos pela maioria dos candidatos, desinformação que contribui para reduzir o interesse por instituições federais de ensino e para aumentar a quantidade de vagas não preenchidas. Esse quadro denota a importância do aperfeiçoamento das formas de divulgação dos auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos, tal como proposto no relatório de auditoria.

45. O **achado 11** relata deficiências na regulamentação interna do PAE. Apesar de o Decreto 7.234/2010 conferir às instituições de ensino competência para estabelecerem suas próprias regras, atribuição ratificada na Lei 14.914/2024, verificou-se que 86% das universidades federais ainda não dispõem de normativos satisfatórios, alguns deles omissos até mesmo em pontos sensíveis:

“314. [...] Dentre as 64 que informaram ter normatizado a política, sete não abrangeram em suas normas o objetivo de minimizar os efeitos das desigualdades regionais na permanência e conclusão da educação superior; 14 não regulamentaram mecanismos de avaliação; 15 não institucionalizaram mecanismos de participação discente; 43 não regulamentaram todas as áreas do art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010; e 44 não regulamentaram a articulação com áreas estratégicas de ensino (40), pesquisa (17) e extensão (19). Ademais, 12 afirmaram não ter havido participação do corpo discente na regulamentação interna da universidade e 3 não contemplaram o tema da assistência estudantil no Plano de Desenvolvimento Institucional vigente.

[...]

316. Já no que concerne ao art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010 (áreas em que deverão ser desenvolvidas as ações do [PAE]), as principais áreas de assistência estudantil que não foram regulamentadas pelas IFES são: altas habilidades e superdotação (26 universidades não regulamentaram), transtornos globais do desenvolvimento (20), cultura (18) e transporte (16). [...]”

46. A regulamentação inadequada gera, entre outros possíveis efeitos negativos, insegurança jurídica para gestores e beneficiários, dificuldades no planejamento e na execução das ações, além de deficiências no monitoramento e na avaliação do programa; por conseguinte, entendo conveniente a ciência sugerida no relatório de auditoria.

47. O **achado 12** aponta baixa efetividade dos mecanismos de participação discente na condução do PAE, prerrogativa, inclusive, reforçada no § 2º do art. 5º da nova lei:

“Art. 5º [...]

§ 2º O PAE deverá garantir a participação dos estudantes, por meio de suas entidades representativas, na formulação, na execução, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de suas ações, inclusive na fase prévia de seleção dos contemplados, para garantir a expectativa do direito à obtenção dos benefícios do programa.”

48. Apesar de 75% das Ifes afirmarem haver participação discente na regulamentação interna do programa, a maioria das instâncias implementadas tem apenas função consultiva ou atribuições pontuais. Portanto, há pertinência na recomendação sugerida, que tem o propósito de impulsionar a regulamentação e a implementação de instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente.
49. Por último, o **achado 13**, que concerne à insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do programa e de seus resultados. Identificou-se que 42% das universidades não publicam relatório de avaliação na internet, que 62% não divulgam as folhas de pagamento dos beneficiários de bolsas e auxílios do programa, que 29% não apresentam informações na forma de dados abertos e que 30% não possuem painel de informações.
50. Uma vez que a gestão de recursos públicos deve ser transparente, tem-se por indispensável a publicação dos dados relativos aos benefícios do PAE, bem como dos relatórios de avaliação, razão pela qual manifesto anuência à recomendação nessa direção.
51. Por fim, entendo pertinente a continuidade do exame sobre o tema, ainda mais com o advento da Política Nacional de Assistência Estudantil, que envolve, além do PAE, outros programas e ações que se interligam e se complementam. Diante desse cenário, com as devidas vênias à titular da AudEducação, alinho-me à proposta formulada pela equipe de auditoria e autorizo a autuação de processo do tipo Acompanhamento, instrumento de fiscalização que melhor se amolda à realização desse trabalho.
52. Ressalto que a presente auditoria, ao promover uma análise abrangente sobre o programa de assistência estudantil, identificou achados relevantes e apontou encaminhamentos, os quais, certamente, contribuirão para o aprimoramento não apenas do PAE, mas também da Política Nacional de Assistência Estudantil.
- Destacando, uma vez mais, a qualidade e a relevância do trabalho realizado pela equipe de fiscalização, à qual dirijo merecidos cumprimentos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2281/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.513/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.



4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, que teve por objeto avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil,

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

9.1. **recomendar** ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. em articulação com os demais órgãos superiores, adote medidas para recompor o orçamento do Programa de Assistência Estudantil (PAE), em vista da significativa depreciação dos valores, em termos atualizados desde 2016;

9.1.2. em articulação com as universidades federais, reavalie e elabore nova matriz de distribuição dos recursos do PAE (Matriz PNAES), observando o contexto de defasagem dos valores e

de distribuição inadequada entre as Ifes em face do público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

9.1.3. em articulação com as instituições federais de ensino que gerenciem e executem o PAE, defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas entidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e os instrumentos por elas já utilizados, que possibilite:

9.1.3.1. a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades;

9.1.3.2. a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; e

9.1.3.3. a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência estudantil.

9.2. **recomendar** às sessenta e nove universidades federais relacionadas no item 4 acima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, os quais deverão ser utilizados para dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PAE, bem como para planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;

9.2.2. aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como:

9.2.2.1. coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu, para identificação de potenciais beneficiários;

9.2.2.2. utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade e adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade;

9.2.2.3. fixação de prazo de, no mínimo, 2 (dois) anos para validade da documentação apresentada;

9.2.2.4. realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade;

9.2.2.5. uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários.

9.2.3. utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PAE outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica que não os de renda familiar *per capita* e de origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;

9.2.4. realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações em suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu;

9.2.5. regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;

9.2.6. divulguem, em ferramenta de transparência ativa, informações dos beneficiários do PAE contendo, no mínimo, nome, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;

9.2.7. divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PAE, mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* e outros que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável.

9.3. **recomendar** ao Ministério da Educação e às universidades federais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas no sentido de conferir melhor alocação de recursos humanos em seus respectivos setores de assistência estudantil;





9.4. **dar ciência** às universidades federais, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de controles orçamentários que identifiquem despesas e receitas de seus restaurantes universitários e suas fontes de financiamento (PAE, recursos próprios, arrecadação direta ou outros) e que demonstrem, de forma transparente, o montante de recursos do PAE destinado aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e aquele destinado aos demais usuários não é compatível com o art. 8º, *caput* e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;

9.4.2. a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PAE, está em desacordo com os arts. 7º, inciso IV, da Lei 14.914/2024 e 5º, inciso II, do Decreto 7.234/2010;

9.4.3. a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, está em desacordo com os arts. 27 e 28 da Lei 13.146/2015, 56 da Lei 12.288/2010, 13 da Lei 12.852/2013 e 2º e 3º do Decreto 8.727/2016;

9.4.4. a ausência de regulamentação interna do PAE e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à sua execução estão em desacordo com os arts. 6º e 7º da Lei 14.914/2024, e 3º, § 2º, e 5º, do Decreto 7.234/2010.

9.5. informar o teor desta decisão às universidades federais, às instituições integrantes da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Esporte e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;

9.6. autorizar a AudEducação a autuar processo do tipo Acompanhamento (ACOM) com vistas à continuidade do exame sobre o programa de assistência estudantil e, eventualmente, se necessário for, sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco, realizando, nos mesmos autos, o monitoramento desta deliberação; e

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2281-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS  
Relator

Fui presente:

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



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 017.808/2024-3 [Aposos: TC 019.480/2024-5, TC 019.473/2024-9]

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Maranhão.

Representação legal: Renato Lúcio Cavalcante de Oliveira, representando a Techproj Consultoria e Projetos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA POR LICITANTE. FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. USO DO PREGÃO PARA LICITAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVOS EM PLATAFORMA BIM. PROJETOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO DE EDIFICAÇÕES, AMPLIAÇÃO DE ESTRUTURAS FÍSICAS, RETOMADA DE OBRAS INACABADAS E ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. REALIZAÇÃO DE OITIVA E DILIGÊNCIA. APRECIACÃO NO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho exarado em 17/10/2022, que fundamentou a adoção da medida cautelar em exame (peça 49):

“Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 13/2024, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com valor estimado de R\$ 22.620.176,62, cujo objeto é a contratação de empresas especializadas em engenharia e/ou arquitetura para prestação, sob demanda, de serviços técnico-profissionais especializados com vistas à elaboração e/ou atualização de projetos básicos e executivos em plataforma *Building Information Modeling* (BIM), a fim de suprir as necessidades do órgão, na Cidade Universitária Dom Delgado e demais *campi* do continente regulado pelo edital.

2. O objeto da licitação, voltada a registro de preços, está dividido em três itens: 1) levantamento planialtimétrico cadastral de área, cujo resultado já foi homologado; 2) estudos de reconhecimento de solo, item que está aguardando julgamento; e 3) projetos de arquitetura e engenharia em formato BIM, levantamento cadastral, serviços e estudos técnicos especializados, com valor estimado em R\$ 20.245.289,83, em fase de habilitação.

3. A representante aponta, entre outras supostas falhas no certame, enquadramento indevido do serviço de elaboração de projetos básicos e executivos do Item 3 do edital como serviço comum de engenharia, além de exigências que restringiriam indevidamente a competitividade, como comprovação de experiência técnica e limitação temporal de atestados.

4. Em sua instrução inicial, não exauriente, a unidade instrutiva concluiu haver plausibilidade jurídica em parte das alegações da representante e propugnou a realização de oitiva prévia da universidade a fim de que fossem obtidos os elementos necessários à formação de juízo acerca da pertinência de eventual medida cautelar.

5. Aquiescendo ao encaminhamento proposto, determinei a realização de diligência e de oitiva prévia daquela instituição de ensino no sentido de que se manifestasse sobre os seguintes indícios de irregularidade:



‘b.1) enquadramento do serviço de elaboração de projetos básicos e executivos do item 3 do Edital 13/2024 como serviço comum de engenharia, em possível afronta ao disposto no art. 6, inciso XVIII c/c inciso XXI, da Lei 14.133/2021;

b.2) limitação temporal de atestados para comprovação de qualificação técnica, o que representa potencial inobservância ao art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021;’

6. Com base no exame das respostas oferecidas pela UFMA à oitiva prévia e à diligência, a AudContratações, ainda em sede de exame sumário, confirmou a presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica das alegações e asseverou estar ausente o perigo da demora reverso; em via de consequência, propôs adoção de medida cautelar e realização de oitiva e diligência.

7. Brevemente historiado, adianto que acolho a referida proposta, porquanto presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, incorporando-a às minhas razões de decidir.

8. O perigo da demora está devidamente demonstrado, já que a ata de registro de preços decorrente do certame ainda não foi assinada. Por outro lado, está confirmada a ausência do perigo da demora reverso, uma vez que a suspensão do Item 3 do certame não impedirá o prosseguimento da licitação em relação aos demais itens, nem prejudicará a manutenção das atividades essenciais da universidade; isso porque o objeto da licitação não trata de serviços diretamente vinculados ao funcionamento cotidiano da instituição, como aulas ou suporte administrativo.

9. Quanto à plausibilidade jurídica das alegações, a UFMA defende o uso de pregão, com critério de menor preço, para contratar serviços de engenharia e arquitetura voltados à elaboração e à atualização de projetos em plataforma BIM. Argumenta que, de acordo com a Lei 14.133/2021, referida modalidade de licitação é adequada para bens e serviços comuns e que, conforme entendimento do TCU, serviços de engenharia podem ser classificados como comuns quando possuem padrões de qualidade e de desempenho claramente definidos em edital.

10. A entidade cita a Súmula 257 deste Tribunal para justificar o uso de pregão, ressaltando que essa modalidade aumenta a competitividade e resulta em propostas mais vantajosas. Embora a elaboração de projetos em BIM envolva complexidade, alega que é possível padronizar tecnicamente esses serviços, permitindo que os licitantes concorram com base no preço.

11. Todavia, diferentemente do que defende a instituição, o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar 60/2024 deixam claro que o objeto licitado abrange projetos de alta complexidade, incluindo manutenção de edificações, ampliação de estruturas físicas, retomada de obras inacabadas e elaboração de projetos de prevenção contra incêndio.

12. Ademais, o desenvolvimento de projetos em plataforma BIM requer elevado conhecimento técnico e integração de múltiplas disciplinas (arquitetura, estruturas, instalações prediais etc.), exigindo soluções customizadas e diferenciando-se dos serviços comuns, que seguem padrões uniformes.

13. Conforme o artigo 6º, incisos XVIII e XXI, da Lei 14.133/2021, esses projetos, *a priori*, não se enquadram como serviços comuns de engenharia, e sim como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Por seu turno, o parágrafo único do art. 29 daquela lei estabelece que o pregão não é aplicável a contratações de serviços técnicos especializados daquela natureza ou a obras e serviços de engenharia que não sejam comuns.

14. Por sua pertinência, cabe também mencionar o art. 37, § 2º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ora transcrito:

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, **na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas ‘a’, ‘d’ e ‘h’ do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:**

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.’



15. A alínea ‘a’ do inciso XVIII do *caput* do art. 6º refere-se justamente a ‘estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos’, de modo que as licitações para a execução desses trabalhos devem utilizar o julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço, nos termos do artigo acima transcrito.

16. A jurisprudência deste Tribunal considera que a elaboração de projetos de engenharia, especialmente os mais complexos, compreende atividade de cunho intelectual e criativo, não podendo ser enquadrada, **via de regra**, como serviço comum. Nesse diapasão, transcrevo excerto do Acórdão 601/2011-TCU-Plenário, rel. Min. José Jorge:

‘1. O pregão não deverá ser utilizado para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.

2. Se o projeto ou estudo a ser elaborado por um profissional ou empresa for similar ao que vier a ser desenvolvido por outro(a), o serviço pode ser caracterizado como comum. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto licitado não se enquadra na categoria de comum.

3. É possível a existência de soluções distintas para o objeto licitado, mas a consequência advinda da diferença entre elas não deverá ser significativa para o ente público que adota o pregão. Se, no entanto, os serviços comportarem variações de execução relevantes, a técnica a ser empregada pelos licitantes merecerá a devida pontuação no certame.’

15. Não seria desarrazoado classificar como serviços de natureza comum os de elaboração de projetos de construção de estruturas simples e recorrentes, como guaritas de segurança, rampas de acessibilidade ou áreas de estacionamento. Tais projetos, por serem amplamente padronizados e de baixa complexidade técnica, geralmente não apresentam variações significativas entre os métodos e os conceitos aplicados pelos diferentes fornecedores.

16. No entanto, quando o escopo da licitação, como no presente caso, inclui elementos mais sofisticados, como a elaboração de projetos básicos e executivos para ampliação de estruturas físicas e retomada de obras inacabadas, incluindo orçamentos detalhados, memoriais descritivos, estudos técnicos preliminares, entre outros, exsurge maior subjetividade no processo.

17. Além disso, a ampla variedade de projetos que podem ser demandados pela UFMA ao contratado para realização de ampliações, reformas ou melhorias nos diversos prédios que compõem os seus nove *campi*, bem como a necessidade de integração de múltiplas disciplinas técnicas com vistas à utilização adequada da plataforma BIM, confere substancial complexidade à contratação, permitindo variações relevantes nos conceitos e métodos utilizados por cada licitante, o que, aparentemente, afasta a possibilidade de caracterização do objeto como serviço comum.

18. Anoto que o pregão deve ser utilizado para contratação de projetos de engenharia com parcimônia, pois a definição deficiente do objeto pode se traduzir em potenciais prejuízos para a Administração. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal condiciona o uso do pregão a objetos cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser definidos objetivamente no edital por meio de especificações usuais no mercado, o que não parece ser o caso em questão.

20. Ou seja, não basta que o objeto seja definido objetivamente no edital para caracterizá-lo como comum, necessário sendo que as especificações dos métodos usuais no mercado, suficientes para garantir o adequado padrão de qualidade e de desempenho, estejam detalhadas no instrumento convocatório. Pelo que restou consignado na instrução da unidade técnica, isso não foi observado no edital do pregão em análise.

21. Sendo assim, em sede de cognição não exauriente, típica desta etapa processual, verifico presente a plausibilidade jurídica da alegação de que o Item 3 do Pregão SRP 13/2024 não se enquadra como serviço comum de engenharia, havendo, portanto, indício de uso indevido da modalidade pregão com critério de menor preço para a contratação.



22. Por fim, quanto ao segundo ponto objeto de oitiva prévia, relativo à limitação temporal de atestados para comprovação de qualificação técnica, que representaria suposta inobservância ao art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021, os esclarecimentos aduzidos pela UFMA foram suficientes para elidir o indício de irregularidade, conforme demonstrado pela instrução de peças 46-48.

23. Ante essas ponderações, acolho, com ajustes de estilo, a proposta de encaminhamento formulada pela AudContratações para:

a) adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de que a Fundação Universidade Federal do Maranhão suspenda o andamento da licitação referente ao Item 3 do Pregão SRP 13/2024 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação de mérito nestes autos;

b) realizar a oitiva da Fundação Universidade Federal do Maranhão, com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre o indício de indevido enquadramento do objeto do Item 3 do Pregão SRP 13/2024 como serviço comum de engenharia, em possível afronta ao disposto no art. 6º, inciso XVIII, c/c o inciso XXI, art. 29, parágrafo único, e o art. 37, § 2º, todos da Lei 14.133/2021;

c) diligenciar à Fundação Universidade Federal do Maranhão, considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para que, no prazo de 15 (quinze) dias:

c.1) apresente possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidade detectados ou remover seus efeitos;

c.2) manifeste-se quanto aos possíveis impactos negativos de eventual anulação do Item 3 do Pregão SRP 13/2024 e dos atos dele decorrentes, em função do indício de irregularidade verificado no enquadramento do serviço de elaboração de projetos básicos e executivos como serviço comum de engenharia.

d) encaminhar cópia deste despacho e da instrução de peças 46-48 à Fundação Universidade Federal do Maranhão, a fim de subsidiar suas respostas à oitiva e à diligência ora determinadas;

e) autorizar a AudContratações a realizar a oitiva da empresa vencedora do Item 3 do Pregão SRP 13/2024, se houver, com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre o indício de indevido enquadramento do objeto do referido item como serviço comum de engenharia, em possível afronta ao disposto no art. 6º, inciso XVIII, c/c o inciso XXI, art. 29, parágrafo único, e o art. 36, § 1º, incisos I e IV, todos da Lei 14.133/2021, encaminhando-lhe cópia desta decisão e da instrução de peças 46-48;

f) comunicar à representante o teor desta decisão.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão conduzido pela Universidade Federal do Maranhão que tem por objeto a contratação de empresas especializadas em engenharia e arquitetura para prestação, sob demanda, de serviços técnico-profissionais especializados com vistas à elaboração e/ou atualização de projetos básicos e executivos em plataforma *Building Information Modeling*.

2. Em apertada síntese, a representante alega, entre outras falhas no certame, o enquadramento indevido do objeto do item 3 do Pregão 13/2024 – projetos de arquitetura e engenharia em formato BIM, levantamento cadastral,

serviços e estudos técnicos especializados, com valor estimado em R\$ 20.245.289,83 – como serviços comuns de engenharia, em possível afronta ao art. 6º, incisos XVIII e XXI, da Lei 14.133/2021, além de exigências que restringiriam a competitividade, como comprovação de experiência técnica e limitação temporal de atestados.

3. Por meio de despacho datado de 16/8/2024, determinei a realização de oitiva prévia da universidade para que fossem obtidos os elementos necessários à formação de juízo acerca da pertinência de eventual medida cautelar.
4. A partir do exame das respostas apresentadas, a unidade técnica confirmou a presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica das alegações e asseverou estar ausente o perigo da demora reverso; em via de consequência, propôs a adoção de medida cautelar e a realização de oitiva e diligência.
5. Concordando, por seus próprios fundamentos, com as conclusões obtidas pela unidade instrutora, determinei à Universidade Federal do Maranhão, por meio do despacho expedido em 17/10/2024, cautelarmente, que se abstenha de dar prosseguimento ao Item 3 do Pregão 13/2024.
6. O objeto licitado envolve a elaboração de projetos de alta complexidade, incluindo manutenção de edificações, ampliação de estruturas físicas, retomada de obras inacabadas e elaboração de projetos de prevenção contra incêndio. A meu ver, tais serviços exigem elevado conhecimento técnico e integração de múltiplas disciplinas, o que os caracterizaria, *a priori*, como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.
7. É cediço que o tema concernente ao uso do pregão para contratação de projetos de engenharia ainda encontra posicionamentos diferentes no âmbito deste Tribunal, a exemplo dos debates havidos nos autos do TC 039.061/2023-0, conduzido pelo Min.-Subst. Augusto Sherman. Não obstante, entendo confirmada, no presente caso, com base nas disposições dos arts. 6º, incisos XVIII e XXI, 29, parágrafo único, e 37, § 2º, todos da Lei 14.133/2021, a verossimilhança da alegação de que o objeto do Item 3 do pregão em exame não se enquadra como serviço comum de engenharia, sendo, nessa hipótese, inaplicável, pois, a adoção desta modalidade.





Ante o exposto neste voto e no relatório precedente, e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do RITCU, VOTO no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2282/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.808/2024-3
- 1.1. Apensos: 019.480/2024-5; 019.473/2024-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Maranhão.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Renato Lúcio Cavalcante de Oliveira, representando a Techproj Consultoria e Projetos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão sob a responsabilidade da Universidade Federal do Maranhão, cujo objeto é a contratação de empresas especializadas em engenharia e/ou arquitetura para prestação, sob demanda, de serviços técnico-profissionais especializados com vistas à elaboração e/ou à atualização de projetos básicos e executivos em plataforma *Building Information Modeling* (BIM),

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

9.1. com fulcro no art. 276, **caput**, do RITCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho contido na peça 49 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2282-43/24-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
  - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 039.910/2023-7

Natureza: Solicitação de Solução Consensual.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil;  
Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.;  
Ministério de Portos e Aeroportos.

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

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

Representação legal: Raíssa Sabrina Caçapava Franca Moraes (444.248/OAB-SP), Thainá de Paula Carvalho (451.797/OAB-SP) e outros, representando a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. MINISTÉRIO DOS PORTOS E AEROPORTOS. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE GUARULHOS. EXPANSÃO DE INVESTIMENTOS. INCLUSÃO DE AEROPORTOS REGIONAIS. APROVAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO, MINUTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO E MINUTA DE ATO NORMATIVO.

## RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 44):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia (SSC) encaminhada ao TCU pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) (peça 4), com fulcro na Instrução Normativa TCU 91/2022, relativa a questões afetas ao Contrato de Concessão 002/2012-SBGR, celebrado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport.
2. O pleito do MPor envolve fundamentalmente dois conjuntos de controvérsias:
  - a) Sobre a possibilidade de alocação de um bloco de aeroportos regionais deficitários ao contrato de concessão, a forma de fazer essa eventual alocação, a quantificação dos valores envolvidos e o



reequilíbrio econômico-financeiro (REF) do contrato original;

- b) Sobre a realização de investimentos no próprio Aeroporto de Guarulhos (SBGR) com vistas a recuperar o nível de serviço, expandir a capacidade e aprimorar a segurança do aeroporto, bem como a precificação desses investimentos.
3. Após o exame prévio de admissibilidade pela SecexConsenso (peças 5 a 7), o Ministro-Presidente concluiu estarem presentes os requisitos necessários para o processamento da demanda e decidiu admitir a presente SCC, com fulcro no art. 5º da IN-TCU 91/2022 (peça 8).
4. A Comissão de Solução Consensual (CSC) foi então constituída por meio da Portaria Segecex 7, de 20/2/2024 (peça 30), nos termos do § 1º do art. 7º da citada IN, com representantes do MPor, na condição de órgão formulador da política pública setorial; da Anac, na qualidade de poder concedente e gestora do contrato de concessão; e da Concessionária GRU Airport, ente privado responsável pela exploração e gestão do Aeroporto de Guarulhos. A CSC-GRU contou ainda com a participação de membro da SecexConsenso, que ficou encarregado de conduzir os trabalhos, e deste auditor, como representante da AudRodoviaAviação, unidade de auditoria especializada na área da controvérsia. A relação nominal dos membros está indicada na capa desta instrução.
5. Todas as questões tratadas na CSC foram discutidas com a direção da AudRodoviaAviação, de modo que as manifestações deste membro ao longo do trabalho da Comissão refletiram o entendimento da unidade técnica sobre as controvérsias. Por isso, ao longo desta instrução se faz referência à posicionamento da UT (e não deste auditor) sobre os diversos temas tratados.
6. Os trabalhos da CSC-GRU foram precedidos de reuniões bilaterais preparatórias conduzidas pela SecexConsenso com cada um dos membros da Comissão, com vistas a esclarecer o funcionamento da Comissão e melhor entender as expectativas e preocupações de cada parte.
7. A primeira reunião da CSC se deu em 20/2/2024, e suas atividades se estenderam até 19/6/2024, perfazendo um total de quatro meses, conforme prazo máximo fixado no § 4º do art. 7º da IN-TCU 91/2022.
8. Além dos membros formalmente designados por cada ente, participaram ativamente das reuniões e debates diversos outros dirigentes e servidores de cada uma das partes da Comissão, os quais foram essenciais para aprofundar os temas abordados e permitir que se chegasse às soluções consensuais ao final dos trabalhos.

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Do Pleito Inicial**

9. A fundamentação técnica e jurídica do pleito inicial apresentado pelo MPor se consubstanciou nas Notas Técnicas 143/2023 (peça 3) e 160/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR (peça 1), elaboradas pelo Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias (DPOR) da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), e no Parecer 191/2023/CONJUR-MPOR/CGU/AGU (peça 2), produzido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério.
10. As manifestações das unidades técnica e jurídica do MPor focaram na alocação dos aeroportos regionais deficitários no contrato de concessão de GRU Airport. Inicialmente, o DOPR/SAC chama a atenção para a dificuldade de implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária regional, especialmente em razão do caráter deficitário da operação desses ativos.
11. Via de regra, registra o Departamento, esses aeroportos são operados, por meio de delegação do MPor, pelos governos estaduais e secundariamente por prefeituras municipais. Ainda que existam exemplos bem-sucedidos de administração subfederal, muitos estados enfrentam dificuldades para realizar os investimentos necessários para adequar (às normas regulamentares de segurança e nível de serviço) e expandir a infraestrutura aeroportuária sob sua gestão. Os estados menos desenvolvidos, onde a aviação muitas vezes é essencial para garantir a acessibilidade, como na Região Amazônica, são justamente os que possuem menos estrutura e capacidade para realizar

investimentos e até mesmo para gerir a operação aeroportuária.

12. A utilização de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), instituído pela Lei 12.462/2011, tem sido insuficiente para garantir a realização dos investimentos nos aeroportos regionais, dada a complexidade do processo de contratação de obras públicas e a carência de recurso financeiros e humanos por parte dos entes da federação.
13. Recentemente, a Infraero passou a desempenhar papel relevante na gestão de aeroportos regionais, contando, no fim de 2023, com 29 ativos em sua carteira, envolvendo tanto atribuições do próprio MPor como contratações pelos estados e municípios delegatários. Nesse último caso, o ente federado tem a outorga do aeroporto e contrata a Infraero para operá-lo. O Ministério chama a atenção, contudo, que a Infraero tem capacidade limitada para realizar essa tarefa e ‘não é viável concentrar toda a estratégia em apenas um veículo de investimento e gestão’.
14. O DOPR/SAC ressalta que o governo federal vem estudando alternativas para atender as necessidades de investimentos e gestão dos aeroportos regionais. Um desses projetos foi a chamada PPP Amazonas, iniciada em 2020, que consistia na concessão patrocinada, nos termos da Lei 11.079/2004, de oito aeródromos do interior do Estado do Amazonas. Como esses aeródromos são deficitários, era inviável a concessão comum nos moldes da Lei 8.987/1995. No modelo de concessão patrocinada, além das receitas tarifárias pagas pelos usuários da infraestrutura, a futura concessionária receberia contraprestações financeiras do poder público.
15. Após a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental (EVTEA), estimou-se que essa contrapartida pública seria de cerca de R\$ 795 milhões, de forma a assegurar a realização dos investimentos e operações de oito aeroportos regionais por um período de 10 anos. Como esse montante seria superior ao limite de 70% da receita total prevista para o parceiro privado, foi necessário obter autorização legislativa prévia, o que se deu por meio da Lei 14.368/2022.
16. Passados mais de três anos do início dos trabalhos da PPP Amazonas, prossegue o Departamento, não se logrou vencer a etapa de elaboração das minutas de edital e contrato para submissão, conjuntamente com os EVTEA, à consulta pública.
17. O Ministério entendeu, então, que todas essas dificuldades se mostraram desproporcionais ao porte dos ativos a serem concedidos e solicitou a retirada do projeto das ações prioritárias do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), avaliando ser necessário encontrar alternativas mais viáveis para assegurar o desenvolvimento da aviação regional (peça 3, p. 3):
- 6.14. Vale ressaltar que o processo de estruturação de uma PPP consome recursos financeiros e humanos de diversos órgãos para vencer todas as etapas necessárias, como, por exemplo: definição dos ativos; qualificação no PPI e inclusão no PND; contratação e elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) para modelagem do projeto; submissão do projeto à consulta pública e à fiscalização do TCU; ajustes nos EVTEA ao longo de todo o processo; elaboração e aprovação de projeto de lei para autorização legislativa; previsão e alocação orçamentária e financeira para utilização de recursos dedicados ao projeto; formas de garantia ao setor privado de que os serviços prestados serão remunerados, entre outros. E todo esse custo para ativos de baixíssimo interesse individual para o setor privado.
- 6.15. Nesse contexto, verifica-se a necessidade de encontrar soluções viáveis e sustentáveis, capazes de atrair o investimento privado em infraestrutura aeroportuária regional para que a aviação civil cresça, conecte o país e impulsione o desenvolvimento regional.
18. O DOPR/SAC lembra, então, que, no âmbito da CSC relativa ao contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Confins/MG (objeto do TC 006.449/2023-9), aventou-se a possibilidade de trocar parte dos investimentos que se cogitava suprimir definitivamente do contrato (2ª pista de pouso e decolagem) pela assunção, pela concessionária, de aeroportos regionais deficitários. Naquela oportunidade também se cogitou utilizar o Plano Aeroviário

Nacional 2022<sup>23</sup> (PAN 2022) (peça 42), como instrumento para escolha dos aeroportos prioritários e valoração dos ativos.

19. A partir daí o MPor desenvolveu a ideia, de forma mais sistemática e abrangente, de promover a inclusão de aeroportos regionais deficitários – inviáveis de serem concedidos individualmente – em contratos de concessão vigentes com relevante valor de outorga (peça 3, p. 4):
- 8.8. Essa abordagem não apenas simplifica o processo burocrático (economicidade), com menor custo transacional e processual, mas também incorpora benefícios adicionais significativos. A gestão dos aeroportos é delegada a empresas com grande expertise e capacidade na gestão aeroportuária, o que invariavelmente eleva o padrão operacional e a modernização desses aeroportos. Garante-se investimentos essenciais para correção de inconformidades operacionais existentes nos aeroportos regionais e aumento da capacidade e qualidade do serviço, assegurando a segurança da operação e redução dos custos operacionais por parte das empresas aéreas. Viabiliza-se que parte do ‘excedente’ dos projetos das primeiras rodadas de concessão seja efetivamente destinado ao setor aeroportuário, permitindo o subsídio cruzado essencial para a operação de aeroportos deficitários e para o desenvolvimento do setor. Desonera-se o investimento e gasto estatal, em especial dos entes federados quando se trata de aeroportos delegados, em um setor em que a atuação privada apresenta considerável vantagem comparativa sobre a gestão pública.
- 8.9. Assim, a possibilidade de introdução de investimento privado por meio da gestão e operação de aeroportos regionais deficitários em concessões anteriores a 2019 (ou mesmo nas posteriores) - seja como uma alternativa a investimentos obrigatórios considerados desnecessários, como alternativa a pagamentos de outorga ou, ainda, em troca de prorrogação do prazo da concessão - tende a apresentar-se como uma opção mais vantajosa para o Poder Público. Isso porque, sem a necessidade de mobilizar vultosos recursos públicos e processos morosos, seria iniciado um ciclo de investimentos e retroalimentação positiva para transporte aéreo, com forte inclusão regional.
20. A escolha da concessionária do Aeroporto de Guarulhos para iniciar as tratativas sobre a possibilidade de alocação de aeroportos regionais deficitários se deve a diversos motivos: i) a GRU Airport havia se mostrado interessada em discutir a possibilidade de prorrogação do contrato, em troca investimentos no aeroporto que não seriam exigíveis contratualmente; ii) é a concessão com menor prazo remanescente e; iii) é a que possui maior potencial financeiro ‘para assumir investimentos e a operação de um volume elevado de aeroportos regionais.
21. Como se trata de procedimento inédito, em que os processos ordinários de alteração contratual não se mostram suficientes, o Ministério entende que seria oportuno trazer a questão para discussão no TCU com vistas a se chegar a uma ‘solução consensual’ (peça 3, p. 4):
- 9.4. Se levado a cabo, trata-se de caso inédito e importante precedente para a política de investimento em infraestrutura aeroportuária, com o potencial de expandir os ótimos resultados do programa federal de concessões para o nível regional. Não obstante, o ineditismo, a viabilidade jurídica da medida proposta e a necessidade de definir parâmetros claros para controlar os riscos e viabilizar uma medida como essa torna-a claramente objeto de busca de solução consensual pelas partes, não sendo suficiente a aplicação dos processos ordinários de alteração contratual e reequilíbrio econômico-financeiro.
22. Antes mesmo de encaminhar a demanda de solução consensual ao Tribunal, o MPor procurou a GRU Airport para discutir o interesse da concessionária em assumir um conjunto inicial de 28 aeroportos regionais deficitários, com o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, indicados na Figura 1 e na Tabela 1:

Figura 1 – Lista preliminar de aeroportos regionais que poderia ser incorporada por GRU Airport

<sup>23</sup> O Plano Aeroviário Nacional 2022 foi submetido à consulta pública pelo MPor entre julho e agosto de 2023 e atualmente encontra-se em fase final de aprovação pelo Ministério. Nos trabalhos da Comissão foi considerada a versão submetida à consulta pública.





Fonte: NT 143/2023/DOPR-SAC-MPOR (peça 3, p. 5).

Tabela 1 - Lista preliminar de aeroportos regionais que poderia ser incorporada por GRU Airport

| #  | PAN 22-52           | ICAO | MUNICÍPIO           | REGIÃO | UF |
|----|---------------------|------|---------------------|--------|----|
| 1  | PAN-BASE            | SBMD | ALMEIRIM            | N      | PA |
| 2  | PAN-BASE            | SNVS | BREVES              | N      | PA |
| 3  | PAN-BASE            | SNGI | GUANAMBI            | NE     | BA |
| 4  | PAN-BASE            | SNRU | CARUARU             | NE     | PE |
| 5  | PAN-BASE            | SNHS | SERRA TALHADA       | NE     | PE |
| 6  | PAN-BASE            | SBCA | CASCADEL            | S      | PR |
| 7  | PAN-BASE            | SSGG | GUARAPUAVA          | S      | PR |
| 8  | PAN-BASE            | SBPO | PATO BRANCO         | S      | PR |
| 9  | PAN-BASE            | SBPG | PONTA GROSSA        | S      | PR |
| 10 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SBOI | OIAPOQUE            | N      | AP |
| 11 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SNEB | PARAGOMINAS         | N      | PA |
| 12 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SNDC | REDENÇÃO            | N      | PA |
| 13 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SNSM | SALINÓPOLIS         | N      | PA |
| 14 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SNFX | SÃO FÉLIX DO XINGU  | N      | PA |
| 15 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SBTU | TUCURUI             | N      | PA |
| 16 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SBUF | PAULO AFONSO        | NE     | BA |
| 17 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SSRS | BARREIRINHAS        | NE     | MA |
| 18 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SWKQ | SÃO RAIMUNDO NONATO | NE     | PI |
| 19 | PAN-DESENVOLVIMENTO | SBST | GUARUJÁ             | SE     | SP |
| 20 | PAN-ESTRATÉGICA     | SBEK | JACAREACANGA        | N      | PA |
| 21 | PAN-ESTRATÉGICA     | SJNP | NOVO PROGRESSO      | N      | PA |
| 22 | PAN-ESTRATÉGICA     | SBLE | LENÇÓIS             | NE     | BA |
| 23 | PAN-ESTRATÉGICA     | SNBI | BACABAL             | NE     | MA |
| 24 | PAN-ESTRATÉGICA     | SNBS | BALSAS              | NE     | MA |
| 25 | PAN-ESTRATÉGICA     | SDAI | AMERICANA           | SE     | SP |
| 26 | PAN-ESTRATÉGICA     | SDIG | IBITINGA            | SE     | SP |
| 27 | PAN-ESTRATÉGICA     | SDMJ | MOGI MIRIM          | SE     | SP |
| 28 | PAN-ESTRATÉGICA     | SDPW | PIRACICABA          | SE     | SP |

Fonte: NT 143/2023/DOPR-SAC-MPOR (peça 3, p. 5).

23. Assim como na CSC do Aeroporto de Confins, foram selecionados aeroportos priorizados no PAN-2022, dando-se preferência para ativos localizados nas regiões com maior deficiência de gestão aeroportuária (Norte e Nordeste), bem como alguns aeroportos mais próximos ao Aeroporto de



Guarulhos, como se observa no mapa acima.

24. Para precificação dos ativos seriam utilizados também os parâmetros do PAN-2022: 'i) projeções de demanda do PAN, considerando os gatilhos de CAPEX disparados ao longo dos 9 anos de gestão – tempo remanescente do contrato de concessão de GRU; ii) projeções de OPEX; iii) projeções de receitas anualizadas', conforme detalhado no Anexo II da NT 143/2023/DOPR-SAC-MPOR (peça 3, p. 7 e 8).
25. Ao analisar a manifestação do DOPR/SAC, a Conjur/MPor observou, preliminarmente, que haveria necessidade de complementação na justificativa elaborada pela SAC 'para deixar mais claro qual situação de conflito que necessita de solução consensual' (peça 2, p. 5).
26. No que se refere aos aspectos jurídicos do pleito, a Conjur discute dois obstáculos para consumação da alternativa de gestão dos aeroportos regionais vislumbrada pelo Ministério: 'a necessidade de realização de licitação para que tais blocos de aeroportos sejam atribuídos à iniciativa privada e a impossibilidade de alteração do objeto da concessão já realizada' (peça 2, p. 3).
27. A necessidade de licitação prévia para concessão de serviços públicos está expressamente prevista no art. 175 da Constituição Federal. A Conjur/MPor argumenta, contudo, em síntese, que, conforme demonstrado pela SAC, tanto a concessão comum quanto a patrocinada seriam inviáveis, 'não havendo o que se falar em violação ao artigo 175 da Constituição' (peça 2, p. 8).
28. A inviabilidade de concessão, seja comum ou patrocinada, no entender da Consultoria, caracterizaria a inviabilidade de competição pelos ativos. No entanto, chama a atenção para a potencial violação do princípio da isonomia, 'caso o programa de transformação das concessões em bloco não seja aplicado para todas as concessões individualizadas' e os critérios de escolha não sejam esclarecidos.
29. Quanto à impossibilidade de alteração do objeto contratual, a Conjur/MPor chama a atenção inicialmente para a mutabilidade inerente aos contratos de longo prazo, como os contratos de concessão. Além disso, destaca que: 'Como se trata de aeroportos deficitários, não há mudança mais vantajosa para o privado', embora a alteração contratual envolva necessariamente o reequilíbrio do ajuste, com 'critérios e metodologias objetivas' (peça 2, p. 9-12).
73. Nesse contexto, a avaliação da alteração deve enfrentar, necessariamente: a) a aderência ao Plano Aeroviário Nacional (PAN), como parâmetro a ser adotada para a adequada priorização de investimentos; b) a plausibilidade da inclusão dos aeroportos deficitários, a fim de que a alteração não torne o contrato como um todo deficitário; e c) a avaliação sólida das consequências sob o ponto de vistas das alternativas mais eficientes, eficazes e efetivas, concernentes às diversas formas de se reequilibrar o contrato em questão.
30. Desse modo, a Consultoria Jurídica concluiu que não haveria 'óbice à alteração de contrato de concessão realizado no modelo individualizado para inclusão da gestão de aeroportos regionais deficitários' (peça 2, p. 13).
31. Atendendo à observação preliminar da Conjur/MPor, a SAC elaborou sua manifestação complementar por meio da Nota Técnica 160/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR, na qual procura discorrer com mais clareza sobre as controvérsias presentes no pleito de solução consensual que seria encaminhado ao TCU, resumidos da seguinte forma (peça 1, p. 3):
  - a) **Precificação da extensão de prazo contratual** e, dessa forma, dos investimentos que podem ser absorvidos em função do prazo adicional de concessão. Sobre esse ponto, as tratativas iniciais mostram que há clara divergência sobre o valor presente líquido dos 5 anos que podem ser adicionados ao contrato de concessão.
  - b) **Estruturação de plano de investimentos mínimos obrigatórios em sistemas de pistas e terminal de passageiros** condizente com as necessidades identificadas para a infraestrutura aeroportuária dos aeroportos regionais que se pretende incluir à concessão, a partir de diretrizes para cálculo de capex estimado pelo PAN 2022. A importância desse plano reside em dois aspectos cruciais:

primeiro, na gestão de riscos associados à incorporação de aeroportos regionais ao escopo da concessão; e, segundo, nos custos de transação envolvidos no processo de viabilização dessa incorporação. É fundamental considerar a relação custo-benefício nesta abordagem, pois a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental detalhados, bem como o desenvolvimento de projetos em profundidade para dezenas de aeroportos regionais deficitários, não se mostra razoável ou viável. Portanto, o plano proposto deve equilibrar eficiência e praticidade, assegurando a sustentabilidade e a viabilidade da proposta.

- c) **Investimentos atualmente exigíveis pelo contrato de concessão** em relação à manutenção do nível de serviço estabelecido para a concessão. Esse ponto está relacionado não apenas com os investimentos em aeroportos regionais, mas com investimentos no atual objeto da concessão, podendo definir se no prazo remanescente do contrato haverá investimento em expansão de capacidade ou tão somente investimentos em manutenção do nível de serviço, a depender da interpretação do que é hoje contratualmente exigível. [negritos no original]
32. O DOPR/SAC acrescenta que, não obstante existirem divergências sobre a melhor forma de resolver as questões abordadas, esses pontos apresentam potencial de serem discutidos com vistas à solução consensual, ‘a ser construída em ambiente colaborativo e juridicamente sólido’, sob a égide da IN-TCU 91/2022.
33. Além disso, o Departamento reitera a importância de se adotar uma ‘solução tempestiva para atender à política pública de aeroportos regionais’, uma vez que ‘o Brasil apresenta um desenvolvimento desigual de sua infraestrutura aeroportuária:
- [...] Os principais aeroportos, situados em grandes centros urbanos, receberam investimentos privados significativos nos últimos anos, ajustando-os às demandas projetadas. Na contramão, a situação dos aeroportos regionais, fundamentais para o desenvolvimento e conectividade nacional, além de atender a necessidades básicas da população, é menos favorável. Esses equipamentos enfrentam inúmeras dificuldades operacionais e carecem da capacidade de atrair investimentos privados, permanecendo abaixo do nível desejado por décadas.

#### **Evolução das Discussões no âmbito da CSC-GRU**

34. Logo no começo do funcionamento da Comissão de Solução Consensual, ficou claro que, no pleito apresentado pelo MPor, havia dois temas distintos que poderiam ser tratados de forma independente, ainda que, de alguma forma, os dois convergissem para a consequente necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro (REF) do contrato de concessão:
- a) Alocação dos aeroportos regionais no contrato de concessão do de GRU Airport; e
- b) Investimentos a serem executados no âmbito do próprio Aeroporto Internacional de Guarulhos.

#### *Alocação dos aeroportos regionais no contrato de concessão*

35. Desde o início a unidade técnica expressou seu reconhecimento quanto ao mérito da proposta de uma nova política pública para os aeroportos regionais apresentada pelo MPor. O programa de concessões aeroportuárias iniciado em 2011 permitiu que os principais aeroportos do país – até então operados pela Infraero – recebessem significativos investimentos, resultando em significativa expansão de capacidade e melhora notável no nível de serviço prestado aos usuários (passageiros, empresas aéreas, operadores de carga). Os aeroportos regionais, por sua vez, com raras exceções, não têm obtido os mesmos benefícios, permanecendo, em muitos casos, com deficiências básicas de infraestrutura que impactam negativamente a qualidade dos serviços e muitas vezes chega até mesmo a inviabilizar as operações da aviação regular, comprometendo assim o desenvolvimento da aviação civil no país.
36. As localidades com infraestrutura mais precária e, portanto, com maior necessidade de investimento, são justamente as que tem maior dificuldade para realizar uma gestão adequada da infraestrutura aeroportuária, elaborar projetos, contratar e acompanhar a execução das obras e até

mesmo prover a operação básica do aeroporto.

37. Conforme estabelecido na Constituição Federal (art. 21, inciso XII, alínea c), a competência para explorar a infraestrutura aeroportuária do país é da União, seja diretamente ou por meio de concessão e autorização, ou mesmo de delegação aos entes federativos.
38. A exploração direta dos aeroportos de maior porte, por meio da Infraero, foi sendo substituída ao longo dos últimos anos pela concessão à iniciativa privada, com inegável sucesso, graças a um programa de concessões bem modelado e à atuação competente da agência reguladora setorial (Anac), tanto na realização das licitações como no acompanhamento da execução contratual.
39. Nos últimos 13 anos, de acordo com o DOPR/SAC, o governo federal concedeu 59 aeroportos – responsáveis por 93% do mercado de passageiros domésticos e 99% da carga – nos quais foram investidos mais de R\$ 31 bilhões, além de estarem programados investimentos de mesmo montante ao longo do prazo remanescente dos atuais contratos de concessão.
40. Até 2017, as quatro primeiras rodadas envolveram a concessão individual de dez aeroportos de grande porte. A partir da 5ª Rodada, em 2019, os aeroportos passaram a ser concedidos em bloco, com um aeroporto principal, superavitário, ancorando um ou mais aeroportos menores deficitários, em um mecanismo de subsídio cruzado intrabloco. Desse modo, alguns aeroportos regionais começaram também a ser transferidos à gestão privada.
41. Com a realização da 7ª Rodada, concluída em 2023, todos os principais aeroportos do país foram concedidos – com exceção do Aeroporto Santos Dumont/RJ, que irá permanecer sob gestão da Infraero (por orientação governamental). De modo que não existe mais a possibilidade de adoção do modelo de concessão em bloco nos moldes das três últimas rodadas de concessão.
42. As opções remanescentes de gestão disponíveis para os aeroportos regionais – basicamente delegação aos estados e municípios, com alguma atuação complementar da Infraero – contudo, não têm sido adequadas e suficientes para garantir o mesmo desenvolvimento que se obteve com os aeroportos centrais. Daí a necessidade de pensar alternativas menos ortodoxas, mas que aproveitem a experiência bem-sucedida de gestão privada dos aeroportos, observada no programa de concessões aeroportuárias.
43. A ideia inicial da SAC, apresentada no começo dos trabalhos da CSC, era de alocar diversos blocos de aeroportos regionais (sempre deficitários) às concessionárias da 2ª e 3ª rodadas de concessão aeroportuárias, a começar pelo Aeroporto de Guarulhos, que, por ter menor tempo remanescente de contrato, se mostrava mais interessado em negociar possibilidade de prorrogação contratual.
44. O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, que atende a região de Natal/RN, concedido da 1ª rodada, não foi considerado por ter sido relicitado recentemente.
45. A proposta da SAC era de efetuar uma ‘alocação direta’ de um bloco de aeroportos regionais no contrato de concessão de GRU Airport, com base nos parâmetros do PAN 2022. Embora houvesse uma lista preliminar de aeroportos elaborada pelo MPor e previamente discutida com a concessionária, ficou assente, no âmbito da CSC, que seria possível negociar tanto os aeroportos a comporem o bloco como a precificação dos ativos, sempre de forma justificada, com base em levantamentos complementares que seriam realizados pela concessionária.
46. Não obstante reconhecesse o mérito da proposta, **a unidade técnica apresentou, no início dos trabalhos da Comissão, algumas preocupações relacionadas à viabilidade jurídica da nova política pública**, especialmente quanto à **transparência** do processo, à **necessidade de licitação** prévia para concessão de serviços públicos, conforme estabelecido no art. 175 da CF/1988, e às limitações para **alteração do objeto contratual**.
47. Esses pontos já haviam sido destacados no parecer da Conjur/MPor, no entanto, diferentemente daquela Consultoria, a UT não entendia que esses obstáculos haviam sido superados. A previsão constitucional de prévia licitação visa resguardar, sobretudo, a **isonomia** entre os potenciais interessados e assegurar a **escolha da proposta mais vantajosa** para a administração por meio de

um **procedimento concorrencial**. A alocação direta proposta pelo MPor não atendia a nenhum desses dois princípios basilares: isonomia e competição.

48. Além disso, a impossibilidade de conceder esses ativos – seja concessão comum ou patrocinada – não era suficiente para caracterizar a inviabilidade de competição na transferência desses aeroportos para a iniciativa privada. A UT vislumbrava, de início, que poderia haver alguma forma de concorrência por esses ativos, ainda que restrita às concessionárias vigentes, o que também propiciaria maior isonomia ao processo.
49. Adicionalmente, se chamou a atenção para os riscos de um processo de negociação entre o MPor e a concessionária envolvendo a escolha dos aeroportos regionais e a precificação dos ativos a serem incorporados no contrato de concessão, decorrentes, sobretudo, da assimetria de informação e de percepção de possível favorecimento que essa negociação poderia gerar em atores externos ao processo, ainda que o PAN 2022 fosse utilizado como parâmetro inicial.
50. A unidade técnica também chamou atenção para alguns **desafios regulatórios** que precisariam ser enfrentados pela CSC, relacionados à adequação do atual contrato de concessão, no sentido de garantir que os novos investimentos nos aeroportos regionais sejam efetivamente realizados e de que o nível de serviço prescrito será cumprido pela concessionária, bem como à estruturação da Anac para fiscalizar os novos ativos após a celebração de eventual termo aditivo.

#### *Investimentos Complementares no Aeroporto de Guarulhos*

51. O detalhamento sobre os investimentos complementares no Aeroporto de Guarulhos não foi feito na documentação técnica encaminhada pelo MPor ao TCU, mas foi apresentada pela GRU Airport nas reuniões iniciais da CSC. Os investimentos relacionados pela concessionária envolviam obras como: construção de novos píeres de passageiros (T3B e T2L), ampliação de pátios de aeronaves, implantação de novas pistas de táxi, construção de acesso viário ao Rodoanel, implantação de sistema de bagagens (BHS – *Baggage Handling System*) interligando o Terminal 3 com o Terminal 2; bem como aquisição de equipamentos para aperfeiçoar a segurança contra interferência de atos ilícitos (*security*), entre outros.
52. No entendimento da concessionária, todos esses investimentos seriam relacionados a melhorias no nível de serviço, na segurança e em expansões não exigíveis no contrato de concessão, uma vez que a infraestrutura aeroportuária atualmente existente no aeroporto seria capaz de atender à demanda até o encerramento da concessão, em 2032. Esses investimentos visariam, principalmente, dar uma folga de capacidade no aeroporto para que, quando da futura transferência para novo operador, a infraestrutura não estivesse saturada, além de garantir maior segurança e propiciar melhor nível de serviço para os diversos usuários, como no caso do BHS, que é uma demanda das empresas aéreas que operam no aeroporto.
53. Como se trata de investimentos não exigíveis contratualmente, de acordo com a GRU Airport, sua implantação dependeria de demanda formal do poder público e implicaria reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da concessionária, que arcaria com os custos de implementação. A concessionária propunha ainda que esse REF se desse por meio de extensão do prazo contratual, de acordo com o valor presente líquido (VPL) dos investimentos a serem realizados, inclusive aqueles envolvidos com a assunção dos aeroportos regionais deficitários.
54. Ainda que a Anac reconhecesse que certos investimentos listados pela concessionária não seriam, de fato, obrigações contratuais, como a implantação do BHS, havia controvérsia quanto à responsabilidade por alguns investimentos relacionados com o atendimento da demanda do aeroporto e cumprimento dos parâmetros de nível de serviço previstos no contrato, os quais, na leitura da Agência, seriam atribuíveis à concessionária. Além disso, também se debatia a precificação dos investimentos de responsabilidade do poder público, que poderiam ensejar em REF.
55. Diferentemente da concessionária, a Anac entendia que, para adequação do nível de serviço exigido no contrato, a concessionária já deveria ter iniciado obras de adequação e ampliação da

infraestrutura, uma vez que relatórios de fiscalização da Agência já vinham apontando descumprimento dos parâmetros contratuais há alguns anos, conforme descrito no próprio Relatório da CSC (peça 41, p. 15-17). Nessa linha, alguns desses investimentos deveriam ser arcados integralmente pela concessionária, ainda que outros fossem decorrentes de demanda do poder público.

56. A unidade técnica, por sua vez, apontou, em consonância com o questionamento da Anac, que a definição dos investimentos a serem arcados pelo poder concedente dependeria da superação da controvérsia quanto ao cumprimento das obrigações contratuais quanto à adequação da infraestrutura e do nível de serviço prestado pela concessionária aos parâmetros contratuais.
57. Além disso, a UT manifestou desconforto quanto à escolha do mecanismo de prorrogação contratual para promover o REF, uma vez que esse mecanismo apresenta maiores incertezas do que, por exemplo, a redução da outorga fixa, que no caso do SBGR seria mais do que suficiente para arcar com os investimentos previstos, dispensando potenciais controvérsias que poderiam surgir quanto à precificação do prazo de extensão do contrato.

#### **Evolução das Discussões na CSC e Soluções Consensuais alcançadas**

58. Além das reuniões semanais com todos os membros da Comissão, foram realizadas dezenas de reuniões bilaterais ou trilaterais para discutir aspectos mais específicos e complexos dos temas trazidos para CSC. Relativamente à política pública para os aeroportos regionais, as discussões paralelas se concentraram entre os representantes do poder público, MPor, Anac e TCU; já as controvérsias envolvendo os investimentos no Aeroporto de Guarulhos foram tratadas sobretudo entre a Anac e a concessionária (e debatidas, na sequência, com os representantes do TCU). Periodicamente as evoluções alcançadas nessas discussões paralelas eram apresentadas à Comissão nas reuniões semanais.
59. A seguir, são apresentados os pontos mais relevantes discutidos em cada tema e a solução consensual obtida ao final do processo.

#### *Política Pública para os Aeroportos Regionais*

60. As discussões sobre essa política ficaram restritas, em grande parte, aos representantes do poder público na Comissão, capitaneados pelo MPor. A Gru Airport, mesmo ciente de que não havia um compromisso definido de efetivar a alocação dos aeroportos regionais ao seu contrato de concessão, realizou, por conta e risco, levantamentos complementares com vistas a checar a precificação dos investimentos nos aeroportos listados inicialmente pelo Ministério e chegou a visitar cerca de vinte desses ativos. Os dados levantados pela concessionária foram compartilhados com a CSC e disponibilizados para análise da equipe da SAC envolvida com a elaboração do PAN 2022.
61. A questão central sobre a alternativa de política pública para os aeroportos regionais trazida pelo MPor para apreciação da CSC foi a viabilidade jurídica de fazer alocação direta de um bloco de aeroportos regionais a um contrato de concessão vigente, com consequente reequilíbrio do ajuste.
62. De início havia consenso entre os representantes do poder público de que as opções existentes para gestão da infraestrutura aeroportuária não se mostravam adequadas para garantir o desenvolvimento da aviação regional. A delegação aos entes federados esbarra, sobretudo, na falta de capacidade e recursos dos entes subnacionais, especialmente nas regiões mais necessitadas; a atribuição à Infraero encontra limitação na capacidade de gestão da empresa e na conhecida dificuldade para realização de investimentos por parte de empresas estatais, que acabaram levando a concessão dos aeroportos outrora operados pela Infraero; a concessão patrocinada (PPP) se mostrou extremamente complexa e custosa (até mais do que as concessões comuns), demandando esforços desproporcionais ao porte dos ativos a serem transferidos, de modo que não pode ser considerada uma alternativa eficiente.
63. O programa de concessões aeroportuárias foi muito bem-sucedido para assegurar a realização de investimentos e melhorar o nível de serviço nos principais aeroportos do país. A concessão em bloco,



a partir da 5ª Rodada, se mostrou adequada para garantir investimentos em aeroportos deficitários, mas depende de um aeroporto âncora, superavitário, que permita um mecanismo de subsídio cruzado intrabloco. Como todos os aeroportos de maior porte já foram concedidos – à exceção do Aeroporto Santos Dumont, que irá permanecer sob gestão da Infraero – não existe mais a possibilidade de modelar novos blocos de aeroportos para concessão comum.

64. Reconhecia-se, desse modo, a necessidade de buscar alternativas, e a experiência com a concessão dos aeroportos para a iniciativa privada, indicou, inicialmente, que a solução poderia envolver a transferência desses ativos para as atuais concessionárias, especialmente para as concessões das primeiras rodadas, nas quais os aeroportos foram concedidos individualmente, que seriam transformadas em concessões em bloco, como as das últimas rodadas.
65. A ideia inicial do MPor era de que essas alocações pudessem ser feitas de forma direta, em negociações individuais com cada concessionária. Essa proposta, todavia, trazia diversos desafios jurídicos.
66. Ainda que se trate de aeroportos deficitários, com pouquíssimo interesse do mercado, e que o Ministério pretendesse dar oportunidade às demais concessionárias, em momento futuro, de avaliar a incorporação de outros aeroportos regionais, consolidou-se o entendimento de que a alocação direta desses ativos, no âmbito da CSC, não possuía amparo no ordenamento jurídico, especialmente por não atender aos princípios da transparência, da isonomia e da competição (escolha da proposta mais vantajosa), que são os pilares da norma constitucional que prevê a realização de licitação prévia para concessão de serviços públicos.
67. Assim, em atenção às preocupações levantadas pela UT, entendeu-se que seria importante o MPor adotar procedimentos que assegurassem a transparência da nova política pública e que o procedimento de alocação dos aeroportos regionais envolvesse algum mecanismo abrangente de competição, ainda que restrita às atuais concessionárias. As sugestões da AudRodoviaAviação envolviam (peça 41, p. 19):
  - i) Consulta Pública – tratando do propósito e das justificativas da política pública de inclusão de aeroportos regionais por meio de aeroporto âncora; definição dos aeroportos regionais a serem alocados; EVTEA simplificado para cada aeroporto; formas de reequilíbrio dos contratos de concessão âncora; e modelo geral do termo aditivo;
  - ii) Faseamento de rodadas de alocação de aeroportos, garantindo maior economicidade, eficiência, previsibilidade e aperfeiçoamento com os erros das primeiras rodadas;
  - iii) Alocações individuais, visando maior oportunidade de competição; e
  - iv) amplo modelo competitivo simplificado de alocação, via leilão reverso por preço teto (Valor Presente Líquido – VPL teto dos aeroportos; capex e opex extraídos do PAN e ajustados, de modo a melhor refletir a realidade de cada aeroporto, e o escopo de investimentos desejável, após obtenção de subsídios da consulta pública; inclusão de prazo para interessados aprofundarem conhecimento sobre os ativos; e isonomia e escolha da proposta mais vantajosa por desconto em relação ao preço teto).
68. A restrição às empresas detentoras de contrato de concessão aeroportuária se deve à necessidade de ter um aeroporto âncora, superavitário, capaz de gerar mecanismos de incentivo adequados à gestão de pequenos aeroportos com menor custo de transação e carga regulatória diminuta, uma vez constatada a impraticabilidade de proceder à concessão patrocinada.
69. O MPor propôs, então, as linhas gerais do que passou a se chamar **Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR)**, e que veio a ser acordado consensualmente entre os representantes do poder público na CSC (MPor, Anac e TCU). O PIPAR é baseado em dois pilares: i) transparência e participação social; e ii) competição simplificada entre as concessionárias interessadas, de forma a garantir maior isonomia e eficiência ao processo.
70. O conteúdo do que foi acordado no âmbito da Comissão está detalhado na **minuta do Termo de**



**Autocomposição sobre o PIPAR** (peça 22), a ser assinada pelos dirigentes do MPor, da Anac e do TCU, e na **minuta da portaria do Programa** (peça 23), a ser editada pelo Ministério, no caso de deliberação favorável do Plenário do Tribunal.

71. Ficou definido que a minuta da portaria; a relação dos aeroportos a serem alocados às concessionárias; as regras gerais relativas ao futuro termo aditivo a ser celebrado entre a Anac e as concessionárias; e as informações disponíveis sobre os ativos (como projeção de demanda, investimentos obrigatórios, nível de serviço esperado, capex e opex) serão submetidas à **consulta pública**, com vistas a garantir a transparência da nova política pública e obter contribuições para aperfeiçoar o Programa.
72. Após a realização da consulta pública, o MPor irá publicar o edital com **procedimento competitivo simplificado** para alocação dos aeroportos individualmente ou em bloco às concessionárias que oferecerem o maior desconto proporcional sobre o VPL (acrescido de fator multiplicador para cada ativo). Os aeroportos regionais serão incorporados a cada contrato de concessão pelo prazo de vigência remanescente. Como esses prazos diferem de contrato para contrato, especialmente entre as diversas rodadas de concessão, o VPL de um mesmo aeroporto (ou bloco de aeroportos) irá depender também do prazo remanescente do contrato ao qual será alocado. Por isso, as ofertas de cada concessionária interessada serão um valor de desconto proporcional (e não nominal) ao VPL de cada aeroporto (ou bloco) oferecido no edital.
73. A incorporação dos aeroportos regionais deficitários pelas concessionárias irá acarretar o **reequilíbrio econômico-financeiro** do contrato de concessão, que poderá se dar pela redução de outorga, aumento de tarifas aeroportuárias, extensão de prazo contratual (que não poderá ultrapassar 5 anos) ou outra forma definida pelo poder concedente, conforme previsto no Decreto 7.624/2011 (art. 18) e nos contratos de concessão originais.
74. O Ministério estima que cerca de **70 aeroportos regionais** elencados no PAN 2022 poderiam ser objeto do PIPAR, uma vez que alguns dos aeroportos regionais devem permanecer sob delegação a estado ou municípios ou continuarão atribuídos à Infraero. A alocação desses ativos, contudo, deve se dar em mais de uma rodada, com vistas a permitir a aprendizagem e aperfeiçoamento do processo, conforme recomendado pelo UT.
75. Caso não haja interessados para um ou mais aeroportos submetidos ao procedimento competitivo simplificado, a minuta da portaria do PIPAR prevê duas alternativas, não excludentes, para continuidade do processo (peça 41, p. 21):
  - i) oferta permanente (permitindo que propostas de interessados sejam apresentadas a qualquer momento, devendo o MPOR tornar público que houve a apresentação de proposta para o bloco indicado e oferecer prazo de 30 dias para apresentação de propostas por outras concessionárias eventualmente interessadas); e
  - ii) alocação direta (acordos individuais com concessionárias que venham a demonstrar interesse em aeroportos regionais deficitários já submetidos a escrutínio público e processo competitivo). Em ambos os casos, deverão ser observadas as condições do edital de processo competitivo simplificado mais recente daquele conjunto de aeroportos.
76. A minuta de portaria do PIPAR estabelece também o conteúdo mínimo dos **editais** dos futuros procedimentos competitivos simplificados:
  - i) escopo da política pública;
  - ii) objeto, com a lista de aeroportos que compõem cada bloco ou aeroportos individuais;
  - iii) investimentos obrigatórios em cada aeroporto e prazo para execução;
  - iv) divulgação das informações disponíveis sobre os aeroportos (dataroom);
  - v) nível de serviço requerido;
  - vi) preços-teto e valores de referência;

- vii) requisitos mínimos para participação no certame; e
- viii) etapas, prazos e interposição de recursos.

77. A análise da AudRodoviaAviação sobre a metodologia utilizada para definição dos preços- teto dos ativos (capex e opex trazidos a valor presente), inclusive quanto à utilização de multiplicadores para os preços de referência do PAN 2022, consta do Anexo a esta instrução e considerou que os parâmetros utilizados, dadas as circunstâncias, eram adequados.
78. Para informações mais detalhadas sobre esse tópico, pode-se consultar o item 3.1 do Relatório da CSC-GRU (peça 41, p. 17-23), bem como as minutas do Termo de Autocomposição e da portaria do PIPAR, juntadas, respectivamente, às peças 22 e 23.

*Riscos relativos à capacidade operacional da Anac para a fiscalização do PIPAR*

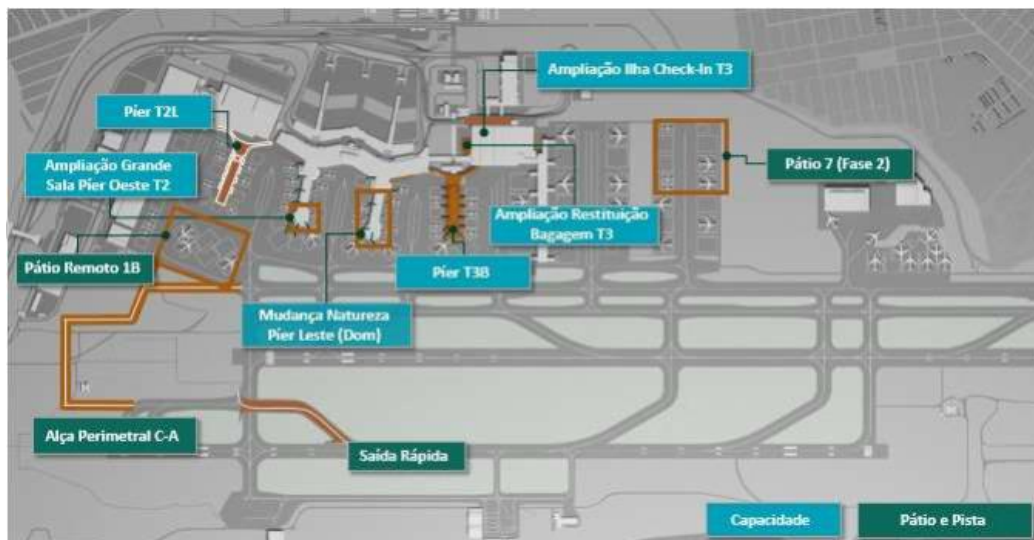
79. Embora extrapole o objeto de discussão no âmbito da CSC-GRU, a AudRodoviaAviação entende relevante registrar sua preocupação quanto à capacidade operacional da Anac de fiscalizar de forma efetiva a futura implementação do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais.
80. Esta unidade técnica acompanha regularmente a atuação da Agência na fase de execução dos contratos de concessão, em especial, no momento de entrega das obras referentes à fase I-B. A partir da 5ª Rodada de Concessões, que passou a se dar no modelo de bloco de aeroportos, verificou-se aumento significativo no número de obras a serem entregues de forma simultânea ao término dessa fase contratual. Isso teve impacto proporcional no desafio da Agência para proceder ao recebimento dessas obras, sem que tenha havido um acréscimo proporcional no efetivo responsável por efetuar essa fiscalização.
81. Segundo informações noticiadas pela imprensa, ocorreu até mesmo uma redução nos quadros da Anac, uma vez que apenas 70% dos cargos previstos na Lei de Criação da Agência (Lei 11.182/2005) foram preenchidos. Além disso, a Agência vem sofrendo cortes orçamentários: enquanto a dotação em 2019 era de R\$ 449 milhões, atualmente está em apenas R\$ 329 milhões (disponível em: <https://encurtador.com.br/85A3P>, acesso em 28/6/2024).
82. Ainda assim, reconhece-se que a Anac vem desempenhando a contento seu papel institucional no acompanhamento da execução dos contratos de concessão, tanto no acompanhamento e recebimento das obras de responsabilidade das concessionárias, quanto na avaliação do nível de serviço aeroportuário, o que exige uma atuação periódica e constante por parte da Agência.
83. Com a possibilidade da alocação de dezenas de novos aeroportos regionais às atuais concessionárias, entretanto, a Agência terá sua carga de trabalho consideravelmente ampliada. Se nas sete rodadas de concessão foram transferidos à iniciativa privada 59 aeroportos, agora se estima em cerca de 70 novos ativos a serem incorporados aos contratos de concessão vigentes. Para se certificar do cumprimento dos termos contratuais, tanto em relação aos investimentos a serem executados quanto ao nível de serviço prescrito, a Anac terá que se fazer presente regularmente junto a esses aeroportos, em relação aos quais existe um desafio logístico adicional, uma vez que muitos deles não contam com voos regulares e se situam em localidades de difícil acesso.
84. Desse modo, entende-se que, ao instituir o Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), a Anac e o governo federal devem avaliar com cuidado eventuais necessidades de adequação da Agência para fazer face ao aumento da carga de trabalho decorrente da alocação desses aeroportos regionais às atuais concessionárias aeroportuárias, tanto no que se refere ao recebimento das obras quanto ao acompanhamento dos padrões de segurança e nível de serviço, em cada aeroporto, durante todo o prazo contratual.
85. Considera-se relevante, portanto, que a Anac e o Governo Federal reavaliem a dotação orçamentária da Agência, o quadro de pessoal envolvido com a fiscalização e o acompanhamento das concessões aeroportuárias, bem como considere alternativas para assegurar o cumprimento das novas obrigações contratuais, como a possibilidade de terceirização de serviços de engenharia para acompanhamento das obras e contratações, mantendo o padrão de qualidade que tem

desempenhado na condição de gestora dos atuais contratos concessão.

*Investimentos Complementares no Aeroporto de Guarulhos*

86. As discussões sobre os investimentos no Aeroporto de Guarulhos tiveram que enfrentar dois desafios no âmbito da CSC: i) a definição sobre a responsabilidade desses investimentos (se da concessionária ou do poder público); e ii) a precificação dos investimentos que seriam atribuíveis ao poder público.
87. Conforme registrado no Relatório da CSC, a Anac partiu da premissa de que todas as adequações apontadas pela Agência quanto ao nível de serviço (segundo os parâmetros contratuais) teriam que ser contempladas no plano de investimentos apresentado por GRU Airport.
88. Depois de várias rodadas de discussão, chegou-se a um entendimento comum a respeito das obras que serão assumidas integralmente pela concessionária, dos investimentos que serão executados por solicitação do poder público e também de investimentos que serão compartilhados pelo poder concedente e pela concessionária a depender da evolução da demanda no aeroporto.
89. Os investimentos acordados envolvem um compromisso financeiro de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão. Este valor será direcionado para uma série de projetos de expansão e melhorias, que podem ser resumidos da seguinte forma:
  - a) **Expansão de Terminais de Passageiros:** Este investimento visa aumentar a capacidade de atendimento do aeroporto, melhorando a experiência dos passageiros através da ampliação dos espaços disponíveis para check-in, salas de embarque, áreas de recepção de bagagens, entre outros serviços essenciais;
  - b) **Pátios de Aeronaves:** A expansão dos pátios de aeronaves é crucial para acomodar um maior número de voos simultaneamente, o que contribui diretamente para o aumento da capacidade operacional do aeroporto;
  - c) **Pistas de Táxi:** A melhoria e expansão das pistas de táxi são fundamentais para otimizar o fluxo de aeronaves no solo, reduzindo o tempo de espera para decolagens e pousos e, consequentemente, melhorando a eficiência geral das operações aeroportuárias; e
  - d) **Melhorias de Segurança:** Investimentos significativos serão feitos para aprimorar os sistemas de segurança do aeroporto, incluindo a atualização de equipamentos, implementação de novas tecnologias e melhorias nas infraestruturas críticas para garantir a segurança dos passageiros e das operações.
90. A Figura 2 apresenta graficamente a localização das principais intervenções previstas.

Figura 2 – Investimentos em terminais de passageiros, pistas de táxi e pátios de aeronaves



Fonte: Relatório da CSC-GRU (peça 41, p. 24)

91. Ficou estabelecido, consensualmente, que a implantação do Pier T3B seria inteiramente **atribuída à concessionária**, pois é exigível contratualmente em razão da demanda já existente no aeroporto (e projetada até fim do prazo contratual), de modo que não irá acarretar reequilíbrio do contrato.
92. A construção do Pier T2L; a nova ilha de check-in e despacho de bagagens; os novos pátios de aeronaves (Fase 2 do Pátio 7 e Pátio Remoto 1B); as novas pistas de táxi conectando as cabeceiras 10R e 10L; e a nova pista de saída rápida serão de **responsabilidade compartilhada** entre o poder público e a concessionária em razão da evolução da demanda no SBGR.
93. Foram estabelecidas faixas de demanda para cada um desses componentes e a concessionária passará a arcar com os custos da respectiva obra, gradualmente, à medida que essas faixas de demanda forem sendo atingidas. Alguns desses investimentos (Pátio 7 e pistas de táxi) começam a ser compartilhados quando a demanda anual atingir 55 milhões de passageiros e serão integralmente custeados pela concessionária quando a demanda atingir 65 milhões, se isso ocorrer dentro do prazo de concessão, à proporção de 10% do valor do investimento a cada milhão adicional de passageiros. Outros investimentos (Pier T2L, nova ilha de check-in e despacho de bagagem no Terminal 3 e pátio de aeronaves 1B) serão compartilhados a partir de 60 milhões de passageiros anuais, crescendo na mesma proporção (10% a cada milhão de passageiros).
94. Esse mecanismo de compartilhamento do custo dos investimentos é uma inovação introduzida na CSC. A regra básica dos contratos de concessões é de que a concessionária tem que fazer novos ciclos de expansão da infraestrutura à medida que a demanda for crescendo, e arcar inteiramente com esses custos. No entanto, como o prazo remanescente do contrato de Guarulhos é relativamente curto (apenas 8 anos) e existe grande incerteza sobre a evolução da demanda nesse período, se avaliou que haveria considerável risco de o aeroporto se tornar saturado antes do fim da concessão, caso se deixasse essas novas ampliações da infraestrutura por conta da concessionária.
95. Até mesmo por se tratar do aeroporto mais importante do país, a Anac e o MPor entenderam que seria preferível garantir, desde já, a realização desse novo ciclo de investimento, ainda na vigência do atual contrato de concessão, ainda que a evolução da demanda possa não justificar a integralidade de algumas intervenções.
96. Tomando como exemplo o Pier T2L, essa expansão do Terminal 2 seria necessária a partir do momento em que a demanda atingisse 60 milhões de passageiros/ano. Não faria sentido, para a concessionária, entretanto, arcar com a construção integral desse componente caso esse patamar de demanda venha a ser alcançado, por hipótese, no penúltimo ano da concessão. Por outro lado, não teria cabimento construir apenas parcialmente esse tipo de infraestrutura e deixar a sua conclusão para um futuro operador. Para esse tipo de componente aeroportuário, ou a concessionária constrói

tudo ou não faz nada.

97. O risco que o poder concedente quis evitar, portanto, foi de se chegar ao fim da concessão com a infraestrutura saturada, tendo que esperar mais dois anos para que o novo operador aeroportuário pudesse fazer as intervenções necessárias para adequar a infraestrutura. Entendeu-se mais vantajoso que o poder público arcasse com parte – ou até a integralidade desses custos, caso haja uma frustração de demanda – e disponha de certa folga na infraestrutura no momento da transição para uma nova concessionária.
98. Além dos investimentos a cargo da GRU Airport e dos compartilhados, também se estabeleceu uma série de intervenções – mais relacionadas à aquisição de equipamentos – que serão **integralmente custeadas pelo poder público**, uma vez que se trata de novas demandas não previstas originalmente no contrato de concessão. Esses investimentos estão relacionados, sobretudo, à melhoria do nível de segurança do aeroporto, como a aquisição de equipamentos de inspeção de bagagem despachada, inspeção de passageiros, proteção perimetral, entre outros. A implantação do *Baggage Handling System* (BHS) entre o Terminal e o Terminal 2, por sua vez, traz tanto impactos positivos na segurança como na eficiência e no nível de serviço (prestado às companhias aéreas, nesse caso).
99. A Tabela 2 relaciona **todos os investimentos acordados** no âmbito da CSC, o prazo de conclusão, a responsabilidade pela intervenção e os respectivos valores:

Tabela 2 – Prazo, responsabilidade e valor dos investimentos

| Investimento                                               | Prazo de Conclusão | Responsabilidade | Valor <sup>24</sup><br>(milhões R\$) |
|------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|--------------------------------------|
| Construção do Píer T3B                                     | 31/12/2026         | Concessionária   | 330,7                                |
| Construção do Píer T2L                                     | 31/12/2028         | Compartilhada    | 194,4                                |
| Adequação da Grande Sala do Píer Oeste                     | 30/09/2026         | Concessionária   | 24,0                                 |
| Adequação do Píer Leste                                    | 30/06/2027         | Concessionária   | 0,8                                  |
| Construção do Pátio 7 (parte 2)                            | 31/12/2027         | Compartilhada    | 135,9                                |
| Construção do Pátio 1B                                     | 31/12/2028         | Compartilhada    | 59,1                                 |
| Interligação BHS T3 (recheck-in) ao T2                     | 30/06/2029         | Poder Concedente | 126,5                                |
| Ampliação do Desembarque do T3                             | 31/12/2027         | Concessionária   | 38,2                                 |
| Nova ilha <i>check-in</i> no T3                            | 31/12/2029         | Compartilhada    | 82,9                                 |
| Implantação de <i>e-gates</i> (Terminal 3)                 | 31/12/2025         | Poder Concedente | 17,8                                 |
| Implantação de <i>e-gates</i> (Terminal 2)                 | 31/12/2026         | Poder Concedente | 9,9                                  |
| Reforma e ampliação da Delegacia da PF no T3               | 31/12/2026         | Poder Concedente | 15,6                                 |
| Sistema de monitoramento de filas de inspeção de segurança | 30/06/2026         | Concessionária   | 3,0                                  |
| Construção de taxiway (twy) de saída rápida                | 31/12/2027         | Compartilhada    | 47,5                                 |

<sup>24</sup> Aproximados por uma casa decimal.

| Investimento                                                | Prazo de Conclusão | Responsabilidade | Valor <sup>24</sup><br>(milhões R\$) |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|--------------------------------------|
| Construção de twy - alça ligação à pista                    | 31/12/2027         | Compartilhada    | 32,2                                 |
| Aeroporto+Seguro: Implantação EDS                           | 31/12/2026         | Poder Concedente | 202,2                                |
| Aeroporto+Seguro: Implantação Raio X Dual View              | 30/06/2027         | Poder Concedente | 47,6                                 |
| Aeroporto+Seguro: Implantação ETD                           | 30/06/2027         | Poder Concedente | 5,1                                  |
| Aeroporto+Seguro: Implantação Detector de líquido explosivo | 31/08/2026         | Poder Concedente | 1,7                                  |
| Aeroporto+Seguro: Implantação Acesso biométrico             | 30/06/2026         | Poder Concedente | 1,7                                  |
| Aeroporto+Seguro: Implantação Proteção perimetral           | 30/06/2027         | Poder Concedente | 17,8                                 |

Fonte: Relatório da CSC-GRU (peça 41, p. 29-30).

100. A forma de **reequilíbrio econômico-financeiro** escolhida, de comum acordo entre as partes, foi a extensão do prazo contratual. Essa era a alternativa preferida, desde o início, pela concessionária. A Anac – que, na condição de poder concedente, tem a prerrogativa de escolher como se dará a recomposição do equilíbrio contratual – não tinha objeções, tampouco o MPor.
101. A resistência a esse mecanismo de REF por parte da UT no começo da CSC foi superada ao longo das discussões, em parte por se ter reconhecido a relevância desse ponto para a concessionária, mas também por se tratar de um período relativamente curto – pouco mais de dezesseis meses de prorrogação contratual – de modo que a incerteza quanto à evolução da demanda nesse período não terá um impacto tão significativo na precificação da prorrogação do contrato.
102. Além disso, dado o tempo remanescente relativamente pequeno de vigência do contrato e o montante de investimentos acordados pelas partes, a extensão do prazo contratual tem o condão de trazer mais segurança e resiliência ao contrato, permitindo que eventuais adversidades, alheias à gestão da concessionária ou da Anac, sejam enfrentadas com maior facilidade.
103. Para calcular o REF todos os investimentos compartilhados ou de responsabilidade do poder público foram trazidos a valor presente, considerando a taxa de desconto (WACC) vigente, a partir do prazo (médio) de execução de cada componente, e verificou-se qual o período de prorrogação do contratual, também trazido a valor presente, necessário para zerar o valor dos investimentos.
104. Como existe uma incerteza grande sobre a evolução da demanda – e as projeções da concessionária não atingem 55 milhões de passageiros/ano até o final da concessão – o efetivo compartilhamento dos custos pela concessionária quanto aos investimentos de responsabilidade comum se dará apenas à medida que os respectivos patamares de compartilhamento forem sendo atingidos.
105. Assim, dos cerca de R\$ 1,4 bilhão de investimentos previstos (a preços de dezembro/2023), R\$ 397 milhões são de inteira responsabilidade da concessionária e R\$ 998 milhões foram alocados ao poder público, sendo que, destes, R\$ 552 poderão ser compartilhados futuramente com a concessionária, de forma gradual, a depender da evolução da demanda.
106. A análise da unidade técnica sobre a metodologia utilizada pela Anac para **precificação dos investimentos** consta do **Anexo** a esta instrução e considerou, dadas as circunstâncias, adequados os valores estabelecidos.



107. Superadas as tratativas para definição e precificação dos investimentos, foi acordado entre as partes que haverá uma **reprogramação das outorgas**, conforme admite a Lei 13.499/2017, referentes aos anos de 2024 e 2025 em, respectivamente, 50% e 37%, com a criação de contribuição fixa para o ano de 2033 (já na vigência da prorrogação), com os acréscimos de inflação e custo de capital aplicável (WACC), de modo a manter o valor presente líquido das outorgas originalmente pactuadas.
108. A motivação dessa reprogramação é o fato de que os novos investimentos serão financiados pela própria concessionária, em razão do prazo contratual remanescente.
109. A competência legal para promover a reprogramação das outorgas é do MPor. Desse modo, ficou assentado que o ato que irá fundamentar a efetivação da reprogramação será o Termo de Autocomposição a ser assinado por todas as partes (inclusive pelo Ministro de Portos e Aeroportos), após a deliberação favorável do Plenário do Tribunal, caso esta se confirme.
110. Além dos investimentos acordados, a proposta de solução consensual firmada também trata de **aspectos contratuais** que favorecem a melhoria na prestação de serviços e incrementam as condições de gestão contratual, que podem ser resumidos da seguinte forma:
- a) alteração do Indicador de Qualidade de Serviço (IQS) referente ao processamento de passageiros em pontes de embarque, com vistas a adequar o contrato à realidade do aeroporto, resultando na fixação de um maior fluxo de passageiros pelas pontes de embarque;
  - b) previsão de arbitragem como mecanismo preferencial de solução de controvérsias; e
  - c) aperfeiçoamento das penalidades contratuais, em consonância com as últimas rodadas de concessão, além de previsão de conjunto de penalidades específicas para as novas obrigações de investimento;
111. A proposta de acordo firmada pela CSC-GRU prevê, por fim, que **investimentos aventados** no âmbito da Comissão, mas sobre os quais não se pôde chegar a um entendimento conclusivo – dada as limitações temporais – poderão ser objeto de tratativas no âmbito administrativo, entre concessionária, Anac e MPor, para que a satisfação do interesse público não seja cerceada. Assim, definiu-se que novas tratativas poderão versar sobre os seguintes temas (peça 41, p. 37):
- a) melhoria do nível de serviço e qualidade de serviço em parâmetros não exigíveis originalmente no contrato;
  - b) ampliações relacionadas a questões de capacidade e segurança, inclusive alfandegárias, no Aeroporto Internacional de Guarulhos;
  - c) acesso rodoviário ao Aeroporto Internacional de Guarulhos; e
  - d) incorporação de aeroportos regionais no objeto do presente contrato, mediante processo competitivo simplificado a ser realizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos.
112. Em relação a esse último ponto, embora a alocação direta ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos tenha sido descartada no âmbito da CSC, ficou assente que, uma vez levado a efeito o **PIPAR**, a GRU Airport poderá participar do programa competindo em igualdade de condições com as demais concessionárias aeroportuárias interessadas.
113. Além disso, com relação à prorrogação contratual para REF, ficou assentado o entendimento de que:
209. (...) a prorrogação de prazo da concessão efetivamente realizada, na forma do item 3.2.4.2 deste relatório, não exaure a possibilidade posta pelo artigo 6º, caput, do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. É dizer: os resultados obtidos pela Comissão de Solução Consensual de Controvérsia não encerram, por si só, a alteração contratual almejada para endereçar os apontamentos feitos sobre a infraestrutura no Aeroporto de Guarulhos, de modo que seguem possíveis novas dilações do prazo da concessão, até o atingimento do limite de cinco anos, que se encerra em 11 de julho de 2037.

210. Importa asseverar, no mais, que nova(s) ampliação(ões) do prazo da concessão, até o esgotamento do limite de cinco anos, embora mantenha(m) o padrão pactuado quanto à forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, demandará(ão) apuração de novo fluxo de caixa marginal. Assim, deixa-se claro e pacificado entre as partes que não existem garantias de permanência, em tratativas futuras, do fluxo de caixa utilizado no acordo atual. Por outro lado, garantir-se-á que revisões extraordinárias futuras, decorrentes do êxito de negociações administrativas, convivam harmonicamente com novas reprogramações de outorga, sendo antecipado, porém, que são preferíveis aquelas que substituem contribuições fixas por contribuições variáveis, dadas as suas particularidades.
114. A evolução das discussões no âmbito da CSC, a fundamentação dos investimentos e as alterações contratuais propostas estão detalhadas no item 3.2 do Relatório da CSC-GRU (peça 41, p. 23-40). As minutas do correspondente Termo de Autocomposição e do termo aditivo ao Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR foram juntadas, respectivamente, às peças 20 e 21.
115. Após a manifestação das governanças, a Anac solicitou a atualização da Minuta do Termo Aditivo com vistas à correção de erros materiais, sem alteração na essência do acordo, conforme detalhado no item 248 do Relatório da CSC-GRU (peça 41, p. 43). A versão atualizada do documento (que substitui a minuta de peça 21) foi juntada à peça 39.

#### **Manifestações das Governanças das Partes**

116. Ao fim dos trabalhos da CSC-GRU, as minutas dos termos de autocomposição, da portaria do PIPAR e do termo aditivo ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos (peças 20 a 23), bem como a minuta do Relatório final da Comissão (peça 31), foram encaminhadas para manifestação do órgão de governança competente de cada uma das partes.
117. Tanto a Anac (peças 37-39) e SAC/MPor (peças 32 e 33) quanto a GRU Airport (peça 40) se manifestaram de acordo com as minutas produzidas pela Comissão, as quais concretizam as soluções consensuais a que se chegou conjuntamente.
118. Com isso os membros da CSC-GRU foram autorizados a assinar a versão final do Relatório, acostado à peça 41, e os autos foram encaminhados à AudRodoviaAviação para manifestação.
119. Após pronunciamento desta unidade técnica, o processo deverá ser devolvido para manifestação final da SecexConsenso. Na sequência, serão sorteados o ministro-relator e o representante do MPTCU que irá atuar na presente Solicitação de Solução Consensual (SSC)

#### **CONCLUSÃO**

120. Tratou-se de Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia (SSC) encaminhada ao TCU pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fulcro na Instrução Normativa TCU 91/2022, relativa a questões afetas ao Contrato de Concessão 002/2012-SBGR, celebrado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport.
121. O pleito do MPor trouxe fundamentalmente dois conjuntos de controvérsias:
- a) sobre a possibilidade de alocação de um bloco de aeroportos regionais deficitários ao contrato de concessão, a forma de fazer essa eventual alocação, a quantificação dos valores envolvidos e o reequilíbrio econômico-financeiro (REF) do contrato original;
  - b) sobre a realização de investimentos no próprio Aeroporto de Guarulhos (SBGR) com vistas a recuperar o nível de serviço, expandir a capacidade e aprimorar a segurança do aeroporto, bem como a precificação desses investimentos.
122. Após debates sobre a viabilidade jurídica de incluir diretamente um bloco de aeroportos regionais em contratos de concessão vigentes, optou-se por rejeitar essa abordagem inicial. Em vez disso, decidiu-se, conforme exposto na Minuta do Termos de Autocomposição de peça 22, implementar um modelo de alocação de aeroportos regionais deficitários por meio de procedimento

competitivo simplificado, entre as concessionárias que possuem contratos vigentes, com vistas a assegurar maior transparência, isonomia e competitividade à nova política pública. Essa política será formalizada no Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), com diretrizes a serem estabelecidas em portaria, cuja minuta foi elaborada no âmbito da Comissão (peça 23). A instituição da nova política pública será precedida de consulta pública.

123. Embora o pleito inicial do MPor não tenha sido acolhido pela CSC-GRU, em razão de óbices jurídicos, o trabalho da Comissão permitiu que se chegasse à uma nova formulação de política pública para os aeroportos regionais, com a definição das linhas gerais do PIPAR, que visa atender as preocupações do Ministério com relação à provisão de infraestrutura e operação adequada para garantir o desenvolvimento da aviação regional.
124. Por outro lado, em relação aos investimentos no Aeroportos de Guarulhos, o acordo a que se chegou, consubstanciado na Minuta de Termo de Autocomposição de peça 20 e na Minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão 002/2012/SBGR (peça 39), representa um esforço conjunto para garantir que o aeroporto possa continuar a expandir sua capacidade e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos, alinhando-se às melhores práticas internacionais de gestão aeroportuária.
125. Esses investimentos somam aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, a serem entregues entre o final de 2025 e 2029. Parte desses investimentos será assumido integralmente pela Concessionária (com destaque para o Píer T3B); alguns foram demandados pelo poder público (como os relacionados ao programa Aeroportos +Seguros) e acarretarão REF do contrato; outros, por fim, serão compartilhados entre a concessionária e o poder concedente, dependendo da evolução da demanda de passageiros (com ônus inicial para o poder concedente, em razão da incerteza sobre a evolução demanda).
126. A forma de reequilíbrio econômico-financeiro escolhida, de comum acordo entre as partes, foi a extensão do prazo contratual, que será de pouco mais de dezesseis meses, de modo que o contrato, que se encerraria em 11/07/2032, será prorrogado até 23/11/2033.
127. Como o tempo disponível para os trabalhos da Comissão não permitiu o amadurecimento de todas as questões relacionadas aos investimentos pautados para o aeroporto, as partes se comprometeram a seguir em tratativas administrativas, voltadas à estruturação, precificação e pactuação de outros investimentos não contemplados no acordo, limitados, contudo, aos seguintes temas: melhoria dos níveis e da qualidade dos serviços; ampliações relacionadas a questões de capacidade e segurança; e acesso rodoviário ao aeroporto.
128. Também foram acordados aprimoramentos nos termos do contrato, relacionados especialmente à nova sistemática de penalidades e à adição de cláusula de arbitragem, em consonância com as inovações das últimas rodadas de concessão, além de estrutura de penalidades específica para os novos investimentos, o que resultará em melhoria na gestão contratual e no aperfeiçoamento da capacidade de *enforcement* da Anac.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. Assim, ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, manifestando-se, com fulcro no § 6º do art. 7º da IN-TCU 91/2022, favoravelmente à proposta de solução consensual a que se chegou no âmbito da CSC-GRU, conforme exposto no Relatório de peça 41 e consubstanciado nas minutas de Termo de Autocomposição (peças 20 e 22) e seus respectivos anexos (peças 39 e 23)."

2. Reproduzo, a seguir, instrução da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (peça 47):

"Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) (peças 1-4), com fulcro no inciso I do art. 2º da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 91/2022, para as controvérsias afetas ao Contrato n. 002/ANAC/2012 - SBGR,

firmado em 14 de junho de 2012, entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport S.A.

2. A SSC trazida a este Tribunal embutia controvérsias relacionadas a duas grandes temáticas que definem o escopo e o objetivo da solicitação: i) a realização de investimentos e a operação de um bloco de aeroportos regionais deficitários por meio da alocação direta ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, de modo a contribuir para a política pública para o setor; e ii) a expansão de investimentos no próprio aeroporto, visando melhorias do nível de serviço e de segurança.
3. Feito o exame de admissibilidade por esta unidade especializada (peça 5), foi encaminhado à Presidência desta Corte para manifestação, que, por meio de Despacho fundamentado (peça 8), admitiu a SSC.
4. Ato contínuo, nos termos do art. 7º, *caput*, da IN TCU 91/2022, foi designada, por meio da Portaria Segecex/TCU 7/2024, a Comissão de Solução Consensual (CSC) composta por representantes da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) do MPOR (SAC/MPOR), da ANAC, da Concessionária GRU-Airport S.A. e das seguintes unidades deste Tribunal: Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), representada pela sua Unidade de Auditoria Especializada em Rodovias e Aviação (AudRodoviaAviação), e Secretaria de Controle Externo de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
5. A partir disso, para a construção das soluções, foram utilizados 90 dias, prorrogados por mais 30 dias, por meio de Despacho do Presidente desta Corte (peça 19), conforme art. 7º, §4º da IN TCU 91/2022. Findo o prazo dos trabalhos, a Comissão de Solução Consensual foi capaz de formular soluções para as duas temáticas discutidas durante as reuniões.
6. Em relação à temática de realização de investimentos e operação de aeroportos regionais deficitários, após debates sobre a viabilidade jurídica de se incluir diretamente um bloco de aeroportos regionais em contratos de concessão vigentes, optou-se por rejeitar essa abordagem inicial. No lugar disso, decidiu-se pela implementação de um modelo de alocação de aeroportos regionais deficitários por meio de um amplo procedimento competitivo simplificado, entre as concessionárias que possuem contratos vigentes, com vistas a assegurar maior transparência, isonomia e competitividade à nova política pública desenhada no curso das reuniões.
7. Essa política será formalizada no Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), com diretrizes a serem estabelecidas em portaria, cuja minuta foi definida no âmbito da Comissão. Deste modo, o trabalho da Comissão permitiu que se chegasse a uma nova formulação de política pública para os aeroportos regionais, com a definição das linhas gerais do PIPAR, que visa atender às preocupações do Ministério com relação à provisão de infraestrutura e operação adequada para garantir o desenvolvimento da aviação regional.
8. No que tange à temática de investimentos no Aeroportos de Guarulhos, o acordo alcançado representa um esforço conjunto para garantir que o aeroporto possa continuar a expandir sua capacidade e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos, alinhando-se às melhores práticas internacionais de gestão aeroportuária.
9. Em suma, os investimentos acordados pelas partes somam aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, a serem entregues entre o final de 2025 e 2029. Parte desses investimentos serão assumidos integralmente pela Concessionária; alguns foram demandados pelo poder concedente e acarretarão reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a favor da Concessionária; e outros, por fim, serão compartilhados entre a concessionária e o poder concedente, dependendo da evolução da demanda de passageiros do aeroporto. A forma de reequilíbrio econômico-financeiro escolhida, de comum acordo entre as partes, foi a extensão do prazo contratual, que será de pouco mais de dezesseis meses, de modo que o contrato, que se encerraria em 11/07/2032, será prorrogado até 23/11/2033.
10. Tendo em vista que o tempo disponível para os trabalhos da Comissão não permitiu o amadurecimento de todas as questões relacionadas aos investimentos pautados para o aeroporto, as partes se comprometeram a seguir em tratativas administrativas, voltadas à estruturação,

precificação e pactuação de outros investimentos não contemplados no acordo, limitados, contudo, aos seguintes temas: melhoria dos níveis e da qualidade dos serviços; ampliações relacionadas a questões de capacidade e segurança; e acesso rodoviário ao aeroporto.

11. Também foram acordados aprimoramentos nos termos do contrato, relacionados especialmente à nova sistemática de penalidades e à adição de cláusula de arbitragem, em consonância com as inovações das últimas rodadas de concessão, além de estrutura de penalidades específica para os novos investimentos, o que resultará em melhoria na gestão contratual da ANAC.
12. Assim sendo, as soluções acima descritas foram concretizadas nos seguintes documentos elaborados pela Comissão: Minuta do Relatório da Comissão (peça 31); Minuta do Termo de Autocomposição de Solução Consensual referente ao contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 20); Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 21); Minuta do Termo de Autocomposição de Solução Consensual referente ao Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR) (peça 22); e Minuta da Portaria do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) do PIPAR (peça 23).
13. Na sequência, foram encaminhados ofícios endereçados à ANAC (peça 24), à Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC/MPOR) (peça 25) e à Concessionária GRU Airport S.A. (peça 26), solicitando manifestação dos órgãos de governança competentes acerca do conjunto de documentos elaborados pela Comissão.
14. Em resposta, houve a anuência da ANAC, do MPOR e da Concessionária quanto ao conteúdo dos documentos e às soluções propostas, com poucas sugestões de ajustes de texto ao relatório final. Destaca-se também que a Agência Reguladora demandou atualização da Minuta do Termo Aditivo do Contrato (peça 21), em razão da necessidade de se promover pequenos ajustes para correção de erros materiais, mas que não acarretavam alteração da essência do acordo em qualquer de suas dimensões. Portanto, a Minuta do Termo Aditivo retificada consta à peça 39.
15. Após essas manifestações, os representantes de cada uma das partes, incluindo as unidades deste Tribunal, assinaram o Relatório Final da Comissão (peça 41), validando as Minutas dos Termos de Autocomposição (peça 20 e 22) e seus respectivos anexos (peças 39 e 23).
16. Como determina o § 6º, art. 7º, da IN-TCU 91/2022, foi demandada manifestação da AudRodoviaAviação, contemplando opinião do auditor (representante na Comissão), do diretor e da titular da unidade, acerca das soluções formuladas e dos documentos produzidos pela Comissão.
17. Em resposta (peça 44, p. 22), o auditor da unidade técnica especializada manifestou-se favoravelmente às propostas de solução consensual a que se chegou no âmbito da Comissão, conforme exposto no Relatório Final (peça 41) e consubstanciado nas minutas dos Termos de Autocomposição (peças 20 e 22), e em seus respectivos anexos (peças 39 e 23). Neste mesmo sentido, seguiram-se os pronunciamentos do diretor e da titular da unidade, respectivamente às peças 45 e 46.
18. Deste modo, com aprovação por todos os participantes da Comissão, encaminham-se o Relatório Final da Comissão e as Minutas dos Termos de Autocomposição (e seus anexos), para manifestação do MP/TCU e, posteriormente, para apreciação do Plenário deste Tribunal. O Relatório Final descreve as discussões da Comissão e apresenta a proposta de solução desenvolvida para o contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Ademais, endereça proposta de solução para a nova política pública de aviação regional do país. Caso as soluções sejam aprovadas pelo Plenário desta Corte, os Termos de Autocomposição poderão ser firmados pelo Presidente do TCU e pelos respectivos dirigentes máximos das entidades envolvidas.
19. Por fim, cabe lembrar o caráter voluntário dos processos de autocomposição e enaltecer o comportamento propositivo e maleável das partes envolvidas neste processo, durante as reuniões. Tal fato contribuiu para amplificar a qualidade das análises e a probabilidade de alcance de soluções. A oportunidade de ouvir diferentes perspectivas e de dialogar permitiu a construção de soluções equilibradas e benéficas à sociedade.





20. Conclui-se com o registro de que a SecexConsenso tem percorrido um caminho desafiador, de aprendizado e de aprimoramento constantes. Neste sentido, a experiência da comissão foi enriquecedora e gratificante.
21. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:
  - a. **encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU**, nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022, para que se manifeste sobre as propostas contidas no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 41), nos Termos de Autocomposição (peças 20 e 22) e em seus respectivos anexos (peças 39 e 23);
  - b. **aprovar**, em conformidade ao art. 11, *caput*, da IN-TCU 91/2022, as propostas contidas no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 41), nos Termos de Autocomposição (peças 20 e 22) e em seus respectivos anexos (peças 39 e 23);
  - c. **autorizar**, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022, a assinatura, pela Presidência do TCU, dos Termos de Autocomposição (peças 20 e 22);
  - d. **retirar a chancela de sigilo** dos presentes autos;
  - e. **manter a chancela de sigilo** da peça 43, como proposto no aplicativo de classificação de peças com restrição de acesso do e-TCU;
  - f. **autorizar a realização de monitoramento** da execução dos Termos de Autocomposição (peças 20 e 22), conforme previsão do art. 13 da IN-TCU 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 diretor da referida secretaria manifestou-se nos seguintes termos (peça 48):

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), com fulcro no inciso I do art. 2º da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 91/2022, para tratar de controvérsias afetas ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

A SSC teve como objetivo tratar de controvérsias afetas a dois grandes temas: i) a realização de investimentos e a operação de um bloco de aeroportos regionais deficitários por meio da alocação direta ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos; e ii) a expansão de investimentos no próprio aeroporto, visando melhorias do nível de serviço e de segurança.

Desde já, manifesto-me integralmente de acordo com a proposta formulada pela comissão de solução consensual, que contou com a anuência de todos os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC). Participaram da Comissão representantes da SAC/MPOR, da ANAC, da Concessionária GRU-Airport S.A., da AudRodoviaAviação e da SecexConsenso.

Faço, a seguir, breves considerações sobre os principais pontos da solução consensuada, a fim de reforçar os benefícios da proposta que ora se submete ao Plenário.

Quanto ao primeiro tema, acerca da alocação de aeroportos regionais deficitários nos contratos de concessão federal vigentes para investimento e operação, cabe mencionar que a realização de investimentos nessa classe de aeroportos representa uma necessidade e, ao mesmo tempo, um desafio há mais de dez anos<sup>25</sup>. Apesar de, desde 2019, já haver a inserção de aeroportos de pequeno e médio porte nos blocos de concessão, ainda há muitos aeroportos regionais que fazem parte do planejamento setorial, mas que ainda não foram alcançados pela política pública e continuam necessitando de melhorias e investimentos para uma operação adequada.

Sobre esse ponto, encontrou-se uma solução que envolve a estruturação de um procedimento competitivo simplificado, precedido de consulta pública sobre seus principais aspectos, que garante

<sup>25</sup> Como indica esta notícia da Agência do Senado Federal, de março de 2012, que apresenta a conclusão de uma audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Fonte: Agência Senado (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/06/expansao-da-aviacao-regional-depender-de-investimento-em-aeroportos>).



o atendimento aos princípios constitucionais aplicáveis à concessão de serviços públicos. Por esse motivo e com essa preocupação, rejeitou-se a opção inicial de alocar um bloco de aeroportos regionais diretamente à Concessionária, que agora terá o direito de participar e concorrer em igualdade de condições com outras concessionárias aeroportuárias por esses aeroportos.

Dessa maneira, foi possível atender às necessidades da política de aviação regional garantindo-se a isonomia do processo de alocação por meio de um procedimento isonômico, aberto e transparente. Esse resultado somente foi possível com a participação efetiva de todos os membros da Comissão, com destaque à participação dos auditores da AudRodoviaAviação, que contribuíram ativamente e de forma propositiva com a construção da solução.

Importa destacar que a proposta de solução para a destinação dos aeroportos regionais consta de minuta de termo de autocomposição apartada que, caso aprovada, será firmada exclusivamente pelas partes do poder público (SAC/Mpor, ANAC e TCU), denotando o caráter isonômico da proposta frente ao mercado, que se refletiu igualmente nas discussões para o desenho da solução, sem a participação direta da concessionária.

Este fato mostra o caráter inédito deste processo, sendo o primeiro caso em que se tem duas propostas de solução que tratam de dois temas de naturezas distintas. A existência de duas minutas de termo de autocomposição demonstra o grande esforço empreendido por todos da Comissão ao longo de diversas reuniões e, também, o potencial que o trabalho colaborativo tem de construir soluções para os mais diversos problemas da administração pública.

Quanto ao segundo tema, da expansão de investimentos no Aeroporto de Guarulhos, cabe resgatar do relatório da Comissão que não houve, desde 2016 até a presente data, um novo ciclo de investimentos de grande incremento de capacidade no aeroporto, sendo que os investimentos realizados desde então, no entendimento da ANAC, não foram suficientes para garantir o pleno atendimento dos requisitos de nível de serviço requeridos pelo Contrato de Concessão.

Nesse ponto, a proposta de solução insere um novo ciclo de investimentos que garantirá a melhoria dos níveis de serviço, a expansão de capacidade e incrementos de segurança. Além disso, para auxiliar no controle do cumprimento dessas obrigações, também foram incorporados ao Contrato mecanismos de melhoria na gestão contratual e de *enforcement*, em linha com as últimas rodadas de concessão. Do lado do particular, a proposta de acordo permitiu o reequilíbrio do contrato por extensão de prazo, por pouco mais de dezesseis meses em relação ao prazo original da concessão, permitindo que usufruam dos investimentos que serão realizados.

Os investimentos em Guarulhos foram caracterizados em três classes: a) de responsabilidade da Concessionária; b) de responsabilidade do poder concedente e c) de responsabilidade compartilhada entre poder concedente e a Concessionária, a depender da demanda de passageiros processados. Essa última classe de investimentos traz um mecanismo bastante inovador de compartilhamento de riscos, mais bem descrito no Relatório da Comissão, que, além de acomodar os interesses das partes, também mitiga possíveis incentivos à restrição de voos no aeroporto que poderia prejudicar a prestação do serviço mesmo em caso de existência de demanda.

Com isso, ressalto que uma das premissas da condução da Comissão foi atendida, pois a proposta de acordo foi capaz de equilibrar o atendimento dos interesses de todas as partes, promovendo um resultado justo e satisfatório que respeitou as necessidades e expectativas envolvidas. Como em qualquer comissão, o objetivo não é necessariamente alcançar uma solução perfeita, mas sim identificar uma zona de acordo onde todas as partes sintam que seus interesses essenciais foram considerados e atendidos de maneira justa e equilibrada.

Por tudo isso, entendo que a proposta de solução consensual traz diversos benefícios para o setor: garante investimentos e a melhoria dos níveis de serviço no maior aeroporto da América do Sul, mitigando o risco de inexecução por meio da atualização de mecanismos de *enforcement* contratual; e possibilita investimentos em aeroportos regionais deficitários por meio da estruturação de um procedimento competitivo simplificado que garante a isonomia e a transparência do processo de alocação desses aeroportos em contratos de concessão vigentes, evitando riscos morais e sistêmicos.

Ante todo o exposto, manifesto-me de acordo, nos seus exatos termos, com a proposta formulada pelo Auditor da SecexConsenso que coordenou a Comissão da SSC Aeroporto Internacional de Guarulhos.”

4. O secretário da SecexConsenso manifestou-se nos seguintes termos (peça 49):

“Trata-se, nesta ocasião, da submissão do relatório lavrado pela Comissão de Solução Consensual (CSC) afeta à Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para as controvérsias relacionadas ao Contrato n. 002/ANAC/2012 - SBGR, firmado em 14 de junho de 2012, entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport S.A.

Manifesto-me de acordo com a proposta unânime da Comissão de Solução Consensual, bem como com a análise, conclusões e encaminhamentos propostos pelo auditor Coordenador da CSC, que contou com a anuência do supervisor dos trabalhos e Diretor-Substituto, sem prejuízo de destacar alguns aspectos abordados pela CSC.

A presente SSC trata de controvérsias sobre duas temáticas: i) investimentos e operação de um bloco de aeroportos regionais deficitários por meio da alocação direta ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos; e ii) a expansão de investimentos no próprio aeroporto.

Em relação à temática de aviação regional, identificou-se que a política pública de alocação de aeroportos regionais deficitários vem sendo tentada, de forma frustrada, pelo MPOR. Como destacado pelo Ministério, desde a admissibilidade do processo, a viabilização de investimentos para a adequação de aeroportos regionais deficitários apresenta desafios significativos.

O Ministério registrou que muitos desses aeroportos estão fora do eixo das concessões aeroportuárias e enfrentam desafios distintos dos aeroportos que foram concedidos à iniciativa privada, estando localizados em pequenos e médios centros urbanos ou em localidades isoladas, com restrições de acesso e aspectos socioeconômicos desafiadores. Isso requer políticas públicas focadas no fomento da aviação regional para promover desenvolvimento econômico, integração social, atendimento de comunidades isoladas, acesso à saúde e segurança operacional.

A questão central referente a esses aeródromos consiste na sua condição de ativos tipicamente deficitários, o que representa um obstáculo para a atração de investimentos privados e estruturação de projetos em mercado primário. Atualmente, muitos aeroportos regionais são administrados por governos estaduais ou municipais, que frequentemente enfrentam dificuldades para investir e gerir esses ativos adequadamente. Dessa forma, os investimentos nesses aeroportos competem com despesas básicas dos entes federativos, como saúde, educação e assistência social, resultando em limitações operacionais e serviços inadequados.

Como destacou o MPOR, em que pese o papel importante que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) tem cumprido na política pública de aviação regional, contabilizando uma carteira com 29 ativos, entre contratações diretas feitas por estados e municípios e atribuições do MPOR por meio de portaria, não é viável concentrar toda a estratégia em apenas um veículo de investimento e gestão, considerando ainda a limitação na capacidade de execução da empresa, notadamente em ambiente de restrição orçamentária, com contingenciamentos representativos em debate.

No período anterior a 2019, a estratégia adotada baseou-se no subsídio cruzado por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), instituído pela Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. A criação do fundo permite que recursos recolhidos com as outorgas das concessões aeroportuárias possam ser utilizados na provisão de investimentos para adequação dos aeroportos regionais. Embora os recursos do FNAC possam ser utilizados para investir nesses aeroportos, a aplicação tem sido insuficiente devido às dificuldades inerentes à realização de obras públicas, especialmente na elaboração de projetos adequados e na aplicação dos recursos pelos entes federativos.

Na visão do Ministério, isso aponta para a necessidade de revisar e aperfeiçoar as estratégias de investimento na infraestrutura aeroportuária regional. Diante disso, a partir da quinta rodada de concessões, em 2019, o governo federal adotou uma nova estratégia para as concessões aeroportuárias, agrupando os ativos em blocos que incluem aeroportos regionais de pequeno e médio porte. Esse modelo foi pensado para atrair investimentos para aeroportos que individualmente não seriam atrativos ao capital privado, utilizando um sistema de subsídio cruzado em que aeroportos mais rentáveis ajudam a financiar a administração dos menos lucrativos ou

deficitários dentro do mesmo bloco, garantindo a sustentabilidade econômica do contrato.

Devido ao sucesso deste modelo, ele foi adotado em todas as rodadas de concessões subsequentes. Entretanto, mesmo após a conclusão de sete rodadas de concessões, muitos aeroportos regionais que constam do planejamento setorial, no Plano Aeroviário Nacional (PAN), não foram alcançados pela política pública e continuaram sob gestão estatal, sem receber as melhorias e investimentos necessários para a operação adequada. Diante desse cenário, o MPOR considera essencial buscar novos mecanismos de investimentos e gestão que considerem as especificidades desses equipamentos.

Nesse contexto, a SAC/MPOR vem estudando estratégias alternativas para resolver a questão. A título de exemplo, em 2020 o governo federal deu início ao projeto-piloto Parceria Público-Privada (PPP) Amazonas, para concessão de oito aeroportos de pequeno porte no estado do Amazonas, todos deficitários. Haja vista a inviabilidade da concessão comum desses aeroportos, nos termos da Lei 8.987/1995, o projeto caminhou para o desenvolvimento de estudos para uma concessão patrocinada (Lei 11.079/2004), por envolver, adicionalmente às receitas tarifárias e comerciais geradas pelo ativo, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Após quatro anos, com diversas solicitações de ajustes nos estudos de viabilidade (EVTEA) e uma necessidade orçamentária estimada em aproximadamente R\$ 795 milhões, a PPP Amazonas não conseguiu avançar para a elaboração das minutas de edital e contrato para submissão a consulta pública, com sérios problemas de viabilidade em função de riscos pouco gerenciáveis (em particular o risco orçamentário) e de custo-benefício do projeto em si.

Tendo em vista as dificuldades orçamentárias, as prioridades fiscais do país e as dificuldades para se implementar uma PPP, caminha-se para a retirada do projeto das ações prioritárias no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o que já foi formalmente solicitado pelo MPOR ao PPI. Nesse sentido, a estruturação de PPPs não representa, atualmente, na perspectiva do Ministério, uma alternativa viável para a concretização da política pública, pelo elevado risco de insucesso envolvido, além da morosidade processual.

Diante dessas dificuldades, uma das alternativas estudadas pelo MPOR é a incorporação desses aeroportos regionais deficitários nos contratos de concessão federal vigentes. Essa incorporação seria feita de comum acordo com as concessionárias interessadas, que teriam seu contrato original reequilibrado. O Ministério vislumbra, com esse modelo, a transferência das evoluções regulatórias obtidas a partir da quinta rodada de concessões para as concessões individuais realizadas nas primeiras rodadas, além do potencial de atrair investimentos e proporcionar gestão adequada para os aeroportos regionais. Com essa perspectiva, a SAC realizou uma análise inicial, previamente à SSC, na qual avaliou, entre as primeiras rodadas de concessões, a concessão do Aeroporto de Guarulhos como a mais viável para o início do projeto-piloto de incorporação de aeroportos regionais deficitários.

Neste sentido, o MPOR formulou a solicitação de solução consensual visando a alocação direta de um grupo de aeroportos regionais deficitários ao contrato do Aeroporto de Guarulhos. Contudo, durante os trabalhos da CSC, após extenso debate, envolvendo questões técnicas e jurídicas acerca da solicitação inicial proposta, verificou-se que a melhor solução que endereça resposta mais completa e abrangente para a aviação regional passa pela implementação de um amplo procedimento competitivo simplificado, entre as concessionárias que possuem contratos vigentes, para alocação de aeroportos regionais deficitários, a serem definidos pelo MPOR em editais específicos, com vistas a assegurar maior transparência, isonomia e competitividade à nova política pública desenhada no curso das reuniões.

Essa política será formalizada no Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), com diretrizes estabelecidas em portaria, cuja minuta foi definida no âmbito da Comissão, por meio da definição de linhas gerais do PIPAR. Este programa busca atender às preocupações do Ministério em relação à provisão de infraestrutura e operação adequadas para garantir o desenvolvimento da aviação regional.

Em relação à temática de investimentos no Aeroportos de Guarulhos, o acordo alcançado representa um esforço de todas as partes para assegurar que o aeroporto possa continuar a expandir

sua capacidade e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos, alinhando-se às melhores práticas internacionais de gestão aeroportuária.

O Aeroporto de Guarulhos é o mais movimentado do Brasil, sendo responsável pelo transporte de 15,7% de passageiros domésticos e 64,2% de passageiros internacionais (2023). As condições de prestação dos serviços e a capacidade ofertada pela infraestrutura impactam de maneira significativa todo o setor de aviação brasileiro.

Assim, na visão da Agência Reguladora, torna-se essencial garantir o atendimento aos parâmetros de nível de serviço contratual, como também o incremento da sua capacidade e segurança. Dentre as concessões federais de aeroportos em andamento, o Aeroporto de Guarulhos é o que possui o menor prazo de contrato (vinte anos), o que dificulta a realização de um novo ciclo de investimentos até o fim da concessão.

Nesse sentido, buscou-se nesta CSC dirimir discussões já instauradas em processos administrativos, oportunizando debates acerca de um novo ciclo de investimentos no aeroporto, com intuito justamente de promover o aumento da capacidade aeroportuária, incremento dos níveis de serviço, a melhoria da eficiência da segurança do aeroporto, primordialmente.

Assim, o acordo proposto proporciona a assunção de novos investimentos no sítio aeroportuário, por meio da divisão de riscos entre o Poder Concedente e a Concessionária.

Em síntese, os investimentos acordados pelas partes somam aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, a serem entregues entre o final de 2025 e o final 2029, sendo R\$ 397 milhões assumidos integralmente pela Concessionária e R\$ 998 milhões pelo Poder Concedente, por estarem relacionadas a novas demandas não previstas em contrato. Contudo, R\$ 552 milhões dos R\$ 998 milhões serão compartilhados entre a concessionária e o poder concedente, a depender da evolução da demanda de passageiros do aeroporto, configurando mecanismo de compartilhamento de riscos, o que é inovador para os contratos de concessão de aviação e foi propiciado pelo ambiente de construção dialógica as CSC.

A forma de reequilíbrio econômico-financeiro escolhida, de comum acordo entre as partes, foi a extensão do prazo contratual, que será de pouco mais de dezesseis meses, de modo que o contrato, que se encerraria em 11/07/2032, será prorrogado até 23/11/2033.

Considerando que o tempo disponível para os trabalhos da Comissão não permitiu o amadurecimento de todas as questões relacionadas aos investimentos planejados para o aeroporto, as partes se comprometeram a continuar as tratativas administrativas. Essas tratativas serão voltadas à estruturação, precificação e pactuação de outros investimentos não contemplados no acordo, limitados, contudo, aos seguintes temas: melhoria dos níveis e da qualidade dos serviços; ampliações relacionadas à capacidade e segurança; e acesso rodoviário ao aeroporto.

Para além da definição de novos investimentos para o aeroporto, também foram acordados aprimoramentos nos termos do contrato, relacionados especialmente à nova sistemática de penalidades e à adição de cláusula de arbitragem, em consonância com as inovações das últimas rodadas de concessão, além de estrutura de penalidades específica para os novos investimentos, o que resultará em melhoria na gestão contratual da ANAC.

Os resultados acima descritos, obtidos no âmbito da Comissão, foram concretizados pela elaboração do Relatório Final da Comissão e de duas minutas de termos de autocomposição (com seus anexos): uma para a temática de aeroportos regionais e outra para a os investimentos no Aeroporto de Guarulhos.

Tendo em vista que o modelo de alocação de aeroportos regionais deficitários definido não dependeria de anuência da Concessionária GRU Airport S.A. e, considerando que a empresa poderia ser interessada em um futuro certame, a Concessionária não participou das reuniões subsequentes que buscaram detalhar o modelo e, portanto, não será signatária do termo de autocomposição afeto a este tema.

Ainda em relação aos documentos produzidos pela Comissão, destacam-se a Minuta da Portaria do Ministério de Portos e Aeroportos para o Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR) e a Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos, ambos anexos às suas respectivas minutas de termos de autocomposição.

O Termo de Autocomposição para os aeroportos regionais prevê que as Minutas da Portaria para o PIPAR, que define as diretrizes para o procedimento competitivo simplificado, bem como dos editais de seleção, passarão por consulta pública prévia à realização do procedimento de alocação, para coleta, análise e tratamento das contribuições dos interessados.

Neste caso específico, quando do exame de admissibilidade, não foram verificados outros processos que tangenciassem, de alguma forma, o objeto em questão, e que justificassem a ratificação da admissibilidade por outros relatores.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos para manifestação do Ministério Público junto ao TCU com posterior envio à Presidência deste Tribunal para sorteio de relator entre os ministros.”

5. Já o MPTCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, assim se manifestou (peça 53):

“Tem-se adiante Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), conforme expediente de peça 4, englobando tratativas entre o MPOR, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) concessionária do Aeroporto de Guarulhos (GRU Airport), composta pela empresa pública Infraero S.A. e pelo consórcio integrado pela Invepar e pela ACSA (Airports Company South Africa).

2. Os assuntos encartados no relatório final da CSC (peça 41) podem ser agrupados nos quatro tópicos abaixo:

I. acréscimo de obrigações contratuais com fins à ‘expansão de investimentos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, visando melhorias de capacidade, nível de serviço e de segurança’ (peça 41, p. 7 - grifamos), contando com partição de riscos própria (peça 39, p. 7);

II. alterações contratuais na sistemática de aplicação de penalidades, bem assim na cláusula compromissária de arbitragem (peça 39, pp. 8-21);

III. legalidade de futura edição de ato normativo predictor da ‘incorporação de blocos de aeroportos regionais deficitários (...) aos contratos de concessão vigentes de concessionárias de aeroportos federais’ (peça 41, p. 20);

IV. conformidade da execução contratual, sobre a qual a agência reguladora (peça 41, pp. 15-17) teria verificado os seguintes descumprimentos dos parâmetros de nível de serviço:

a) não disponibilização de capacidade adequada à demanda de passageiros na hora pico em diversos dos componentes operacionais do aeroporto;

b) não observância do parâmetro de dimensionamento da infraestrutura relativo ao espaço mínimo por passageiro em salas de embarque doméstico;

c) não atendimento de especificações mínimas no tocante à disponibilização de áreas operacionais livres de pilares ou outros elementos estruturais que possam obstruir os fluxos ou a visão de seus ocupantes, o que levou a Anac a exigir plano de adequação para equacionamento da situação (cf. peça 41, p. 16). O sobrestamento da análise do referido plano em vista da presente SSC sugere que seu deslinde se condicionaria ao resultado deste processo no tocante à ampliação dos investimentos a serem executados.

3. Infere-se que o MPOR e a Anac sustentam o interesse em: (i) investimentos adicionais no aeroporto concedido; e (ii) atualização de cláusulas contratuais regulatórias no contrato firmado. Em contrapartida, a GRU Airport ostentaria interesse em auferir a devida remuneração pelos investimentos não previstos contratualmente, mediante (iii) redimensionamento dos pagamentos devidos ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) em contrapartida à adjudicação da



concessão, a título de ‘contribuição ao sistema’ (peça 39, p. 3-4); e (iv) extensão do prazo de vigência do contrato de concessão (cláusula 2.5).

4. Em acréscimo, e de forma dissociada dos temas acima, a possibilidade de inclusão de aeroportos regionais deficitários em contratos de concessão aeroportuária vigentes exsurge como iniciativa dos representantes do Poder Concedente, não guardando relação necessária com o Contrato Anac 2/2012, conforme tratar-se-á adiante.
5. Entendemos relevante consignar que a concessionária GRU Airport não adentrou processo de relicitação, conforme se depreende do sítio oficial da agência reguladora (<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes>), consistindo, segundo o MPOR, na ‘concessão com maior potência financeira para assumir investimentos’ (peça 3, p. 4).
6. Cumpre registrar, ainda, que o maior aeroporto da América do Sul apresentou o menor Indicador de Serviço (IQS) entre os aeródromos brasileiros concedidos, embora o índice por ele apresentado tenha sido positivo<sup>26</sup>.
7. Ao processo em tela aplica-se a IN TCU 91/2022 com sua redação conferida pela IN TCU 97/2024. Embora instaurado anteriormente à edição dessa última Instrução Normativa (cf. peça 4), as regras de cunho processual aplicam-se aos procedimentos em curso, consoante art. 14 do Código de Processo Civil. Ademais, aplicam-se diretamente as disposições da Lei 8.987/1995, além do regramento infralegal relativo à matéria, exemplificado no relatório da CSC (peça 41, p. 33).
8. Por fim, este pronunciamento enquadra-se no art. 8º, *caput*, da IN TCU 91/2022, com redação conferida pela IN TCU 97/2024, e sua estrutura reflete os tópicos I a IV desta introdução, acrescidos de seção própria para tratar dos reflexos dos ajustes pretendidos na redação do aditivo ao contrato:

#### **I – Adição de investimentos no aeroporto de Guarulhos**

9. Em sua configuração original, o contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos previa duas fases, a primeira das quais compreendendo a realização de obras de vulto para ampliação da capacidade do aeroporto, sendo a Fase II reservada a intervenções visando à manutenção dos parâmetros mínimos de dimensionamento, realizadas somente quando do acionamento de ‘gatilhos de investimentos’ (cláusulas 2.1 e 2.36 a 2.39 do contrato e, mais especificamente, cláusula 9.12.6 do Anexo 2 do contrato: Plano de Exploração Aeroportuária - PEA).
10. As tratativas ora em análise buscam incluir, no instrumento contratual, ulteriores obras ampliativas consideradas pela Anac como necessárias à adequação do serviço público prestado, destacando-se a construção de dois novos *piers*, sendo um com salas de embarque e desembarque doméstico e outro para passageiros internacionais, bem assim a expansão de pátio de aeronaves e pistas para taxiamento, destacando-se:

8.9. Na Fase II do Contrato, a Concessionária deverá realizar os seguintes investimentos em infraestrutura, observando os requisitos de Nível de Serviço, as Especificações Mínimas de Infraestrutura Aeroportuária, os Indicadores de Qualidade de Serviço e as demais regras previstas no Contrato e seus Anexos, devendo estar plenamente operacionais nos prazos estabelecidos nos itens de que tratam as obrigações:

8.9.1 Construir um novo Píer (T3B), fisicamente conectado aos Terminais 2 e 3, a ser implantado entre os Pátios 4 e 5, para atendimento de passageiros internacionais em processos de embarque e desembarque, até 31 de dezembro de 2026, considerando:

(...)

<sup>26</sup> Segundo notícia o sítio oficial <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/anac-monitora-qualidade-de-servicos-em-aeroportos-concedidos>, o IQS varia entre -7,5% a 2% e representa medida de ‘Conforto térmico, elevador, escada rolante, tempo em fila de inspeção, restituição de bagagem, limpeza, custo-benefício dos restaurantes, acesso a informação e acesso aos terminais’, entre outros fatores. O IQS do aeroporto de Guarulhos foi mensurado, em 2023, em 0,5%.





8.9.4 Construir um novo Píer (T2L), fisicamente conectado ao Terminal 2, a ser implantado entre os Pátios 1 e 2, para atendimento de passageiros domésticos em processos de embarque e desembarque, até 31 de dezembro de 2028, considerando:

(...)

8.9.5 Instalar sistema de monitoramento automatizado de tempo de espera de passageiros nas filas de inspeção de segurança até 30 de junho de 2026.

(...)

8.9.6 Implantar uma nova ilha de check-in e despacho de bagagens no Terminal 3, com área, equipamentos e sistemas adequados para atender uma demanda de 900 passageiros internacionais em Hora Pico, até 31 de dezembro de 2029, considerando:

(...)

8.9.8 Ampliar o Pátio 7 ('Pátio 7 - Fase 2') para acomodar, em sua totalidade, de forma simultânea e independente, 24 (vinte e quatro) aeronaves de código de referência C, e as respectivas pistas de táxi de acesso ao estacionamento dessas aeronaves, para operação diurna e noturna, até 31 de dezembro de 2027.

(...)

8.9.12 Implementar a interligação dos Sistemas de Bagagens (Baggage Handling System - BHS) existentes no Terminal 3 e Terminal 2, apto a conectar as bagagens provenientes da área de recheck-in instalada no Terminal 3 às áreas de triagens de bagagem doméstica do Terminal 2, até 31 de dezembro de 2029.

(peça 39, pp. 16-19)

11. Quanto ao acréscimo de obrigações contratuais com fins à 'expansão de investimentos no próprio aeroporto, visando melhorias de capacidade, nível de serviço e de segurança' (peça 41, p. 7), contando com partição de riscos própria (peça 39, p. 7), a medida consiste em exemplo típico do exercício da função regulatória, contando com previsão legal e contratual, mais especificamente nas cláusulas 3.1.1, 3.1.2 e 2.41.4 do contrato em epígrafe.
12. Com efeito, a Anac já vem exercendo tais atribuições com habitualidade, como faz prova a Decisão 587/2022 ('Altera unilateralmente o Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro'), por meio da qual atualizou as especificações mínimas da infraestrutura aeroportuária e reviu parâmetros mínimos de dimensionamento para alinhamentos às boas práticas internacionais, promovendo os ajustes no contrato de concessão em apreço, sem necessidade de interveniência do Tribunal.
13. Sem embargos, entendemos nada obstar a apreciação da matéria neste processo de SSC, reputado 'controle concomitante excepcionalíssimo, *pari passu* com o ato controlado' (Voto condutor do Acórdão 1.797/2023-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).
14. A respeito desses investimentos adicionais, o Ministério Público de Contas observa que as novas obrigações:
  - a) não se confundem com os investimentos previstos originalmente na cláusula 8 do Anexo 2 do contrato (*i.e.* construção do Terminal de Passageiros TPS3 e ampliação do Terminal 2) – isto é, efetivamente representam novos investimentos, e não intervenções às quais a concessionária já seria obrigada anteriormente;
  - b) não surgem para substituir obras contratualmente exigíveis, ou seja, a elas não corresponde supressão de investimentos previstos;
  - c) guardam evidente pertinência com o objeto concedido e, assim, inscrevem-se na esfera de discricionariedade da agência reguladora.
15. Na sucinta análise permitida no interstício do art. 8º da IN TCU 91/2022, verifica-se que as obras

são reputadas necessárias ao aperfeiçoamento do serviço pela mídia especializada, a qual as considera:

Se for esse mesmo o objetivo, trata-se de uma solução mais barata e oportuna para resolver um dos grandes gargalos de Guarulhos, que é a falta de pontes de embarque suficientes para sua demanda.

Hoje o maior aeroporto do Brasil conta apenas com 40 pontes, 29 delas no Terminal 2 e outras 11 pontes duplas, para aeronaves de grande porte, localizadas no Terminal 3.

Para efeito de comparação, o Galeão possui 37 pontes de embarque, grande parte delas para *widebodies*, mas o movimento de passageiros do aeroporto do Rio de Janeiro foi equivalente a apenas 16% do tráfego de Guarulhos em setembro – passaram por Cumbica 3,03 milhões de passageiros enquanto o Galeão recebeu 474 mil pessoas.

O aeroporto paulista também realizou 20.688 decolagens e pousos naquele mês contra apenas 4.375 do Tom Jobim (473% mais).

Aos poucos, o movimento de passageiros pré-pandemia está sendo recuperado, o que deve levar Guarulhos a reviver velhos fantasmas como filas enormes e embarques e desembarques demorados, realizados por ônibus.

(extraído de <https://www.airway.com.br/aeroporto-de-guarulhos-ampliara-area-de-embarque-com-novo-pier/>).

16. Por oportuno, sublinhamos que, malgrado a suposta percepção da concessionária de que ‘investimentos adicionais desejáveis do ponto de vista de prestação de serviço (...) não seriam contratualmente exigíveis’ (peça 3, p. 4), é poder-dever da autarquia reguladora não apenas fiscalizar o fiel cumprimento do contrato, como também definir parâmetros de desempenho, qualidade e segurança aplicáveis ao setor regulado, os quais devem ser atendidos por todos os operadores aeroportuários.
17. Nesse sentido, revela-se assente a juridicidade de acréscimo unilateral, pelo Poder Concedente, de ‘novos investimentos solicitados pela ANAC e não previstos inicialmente no Contrato’ (cláusula 2.41.4 do contrato em tela), naturalmente respeitado o direito ao equilíbrio econômico-financeiro do acordo, tópico da seção seguinte deste parecer.
18. A fim de proporcionar retribuição pelos investimentos a serem acrescentados ao contrato, aventou-se simultâneas:
  - a) alteração no pagamento do valor de outorga devido pela concessionária (art. 15, inciso II, da Lei 8.987/1995), contratualmente definido em termos de contribuições fixa, variável e mensal (cláusula 2.10 do contrato);
  - b) alteração do prazo de vigência do contrato de concessão; e
  - c) ‘compartilhamento de custos com o Poder Concedente’ relativamente aos seis mais vultosos investimentos a serem acrescentados.
19. Cabe comentar, em seguida, cada um dos mecanismos acima.
- Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato via redução da contribuição ao sistema
20. A cláusula 2.10 do contrato em discussão estabelece que o direito de explorar economicamente o aeroporto concedido será remunerado conforme três formas de ‘contribuição’:
 

Seção IV - Da Contribuição ao Sistema

2.10. A Concessionária se obriga a pagar à União, mediante depósito no FNAC, a parcela anual da Contribuição Fixa e a Contribuição Variável, e as parcelas mensais da Contribuição Mensal, conforme os valores, percentuais e condições indicadas abaixo.  
(Alterada pela Decisão nº 105, de 28 de junho de 2017)
21. As tratativas havidas no bojo da CSC resultaram em proposta de redução da contribuição fixa para

os anos de 2024, 2025 e 2032, bem assim na alíquota de contribuição variável durante a prorrogação contratual, conforme examinado na sequência.

### Redução da contribuição fixa

22. O ajuste mediante decesso na contribuição fixa da concessionária – traduzido em receitas que não ingressarão no FNAC, principal fundo de financiamento da aviação regional – pode ser representado conforme a seguinte Tabela 1.

Tabela 1 – Contribuição fixa devida pela concessionária

| Contrato vigente (redação conferida pelo Termo Aditivo 10, de 4/8/2023) |                      | Proposta formulada no âmbito da CSC |                             |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Data                                                                    | Valor                | Data                                | Valor                       |
| 20/12/2017                                                              | R\$ 319.659.914,28   | 20/12/2017                          | R\$ 319.659.914,28          |
| 11/7/2018                                                               | R\$ 171.330.171,45   | 11/7/2018                           | R\$ 171.330.171,45          |
| 11/7/2019                                                               | R\$ 810.650.000,00   | 11/7/2019                           | R\$ 810.650.000,00          |
| 18/12/220                                                               | R\$ 417.201.249,76   | 18/12/220                           | R\$ 417.201.249,76          |
| 18/12/2021                                                              | R\$ 405.325.000,00   | 18/12/2021                          | R\$ 405.325.000,00          |
| 18/12/2022                                                              | R\$ 810.650.000,00   | 18/12/2022                          | R\$ 810.650.000,00          |
| 18/12/2023                                                              | R\$ 810.650.000,00   | 18/12/2023                          | R\$ 810.650.000,00          |
| 18/12/2024                                                              | R\$ 810.650.000,00   | 18/12/2024                          | <b>R\$ 405.325.000,00</b>   |
| 18/12/2025                                                              | R\$ 810.650.000,00   | 18/12/2025                          | <b>R\$ 508.022.036,95</b>   |
| 18/12/2026                                                              | R\$ 810.650.000,00   | 18/12/2026                          | R\$ 810.650.000,00          |
| 18/12/2027                                                              | R\$ 1.141.164.025,13 | 18/12/2027                          | R\$ 1.141.164.025,13        |
| 11/7/2028                                                               | R\$ 1.215.975.000,00 | 11/7/2028                           | R\$ 1.215.975.000,00        |
| 11/7/2029                                                               | R\$ 1.215.975.000,00 | 11/7/2029                           | R\$ 1.215.975.000,00        |
| 11/7/2030                                                               | R\$ 1.215.975.000,00 | 11/7/2030                           | R\$ 1.215.975.000,00        |
| 11/7/2031                                                               | R\$ 860.096.660,36   | 11/7/2031                           | R\$ 860.096.660,36          |
| 18/12/2031                                                              | R\$ 355.749.892,95   | 18/12/2031                          | R\$ 355.749.892,95          |
| 11/7/2032                                                               | R\$ 1.215.975.000,00 | 11/7/2032                           | <b>R\$ 1.210.947.716,01</b> |

Fonte: elaboração própria a partir da cláusula 2.13.1 do contrato de concessão e da minuta de termo aditivo formulada no âmbito da CSC e juntada à peça 39 (pp. 3-4).

23. Depreendendo-se que a redução do valor pago se concentrará em 2024, 2025 e 2032, assomando aproximados R\$ 713 milhões. Esse, contudo, não pode ser considerado o valor total dos investimentos a serem realizados, uma vez que o custo de relevantes novas intervenções poderá ser ‘compartilhado com o Poder Concedente’ (peça 39, p. 4, cláusula 2.15-B), conforme examinado mais adiante.
24. O cálculo do montante a ser deduzido da contribuição fixa valeu-se de ‘forma de precificação paramétrica, usando como base os custos unitários de contratações anteriores com escopo semelhante. Para as quantidades de execução, consideraram-se os projetos apresentados e ajustados pela própria Concessionária’ (peça 41, p. 32) e que ‘incorpora valores de contingência (de 10%) para fazer frente a esses imprevistos [‘inclusões e/ou omissões de orçamento’ ou ‘falhas de método de precificação’]’ (*idem, ibidem*)
25. Sobre o emprego de custos ‘gerenciais’ ou ‘paramétricos’ em lugar das bases de dados oficiais, a AudRodoviaAviação assim se manifestou em 3/6/2024 no TC 033.444/2023-4 (peça 92, p. 27):

144. É importante registrar que a vedação a emprego de ‘custos gerenciais paramétricos’ para a inclusão ou alteração de itens de investimentos não decorre meramente do fato de contrariar normativos internos da ANTT. De fato, isso advém da interpretação já consolidada no TCU acerca dos dispositivos legais concernentes ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Nos termos do Acórdão 290/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), prolatado no TC 012.831/2017-4, que trata de representação contra revisão tarifária promovida no contrato da Eco101:



9.2. determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que: (...)

9.2.3. abstenha-se de utilizar os custos médios gerenciais do DNIT como base de cálculo para os valores de investimentos a serem incluídos nos contratos de concessão de rodovias federais, bem como para investimentos já previstos no Plano de Exploração da Rodovia (PER), em atendimento ao art. 9º, §§ 2º e 4º e art. 10 da Lei 8.987/1995;

26. Em julgado mais recente acerca de concessão de trecho rodoviário (Acórdão 1.373/2024-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus), decidiu o Plenário do TCU:

9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) das rotas Verde e Agro Norte se baseou em metodologia parametrizada para estimativa de quantitativos destinados à formação de preço do serviço de terraplenagem, o que prejudica a plena caracterização das obras a serem executadas e, conseqüentemente, contraria o disposto no art. 18, XV, da Lei 8.987/1995;

27. Nesse sentido, pelas mesmas razões, cabe dar ciência semelhante à Anac, sobre a limitação do uso de valores paramétricos na orçamentação de investimentos em aeródromos, em linha com a providência adotada no Acórdão 1.373/2024-Plenário em relação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

28. Quanto à previsão de 10% a título de 'contingência', a juridicidade da inclusão desse tipo de verba foi objeto de controvérsia jurisprudencial no âmbito do TCU, representada pelas visões divergentes estampadas nos julgados abaixo:

É vedada a inclusão, em planilhas de editais ou contratos, de item denominado 'verba provisional', uma vez que referido item não está associado a contraprestação específica e mensurável por parte do contratado, gerando o risco de pagamento de despesas estranhas ao objeto avençado.

(Acórdão 1.949/2007-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer)

É facultado às licitantes incluir, como itens de custo de suas propostas, os riscos e contingências envolvidos na execução do objeto licitado, estimando seus percentuais de acordo com a natureza dos serviços a serem prestados e com a sua experiência anterior.

(Acórdão 1.659/2014-2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, incluído no Informativo de Licitações e Contratos 194/2014 e no Boletim de Jurisprudência 34/2014)

29. Atualmente, a Lei 14.133/2021, em seu art. 22, *caput*, admite a precificação de risco no âmbito de contratações públicas, desde que aderentes a metodologia predefinida:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o **cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco** compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. (grifamos)

30. Para casos específicos de obras e serviços de engenharia, essa mesma Lei Geral traz previsão expressa de 'parcela referente à remuneração do risco' em seu art. 23, § 5º.

31. Conclui-se, assim, que o ordenamento comporta hipótese de inclusão de valor associado ao risco do projeto, desde que a taxa convencionada seja compatível com o correspondente risco, razão pela qual opinamos por que se determine ao MPOR e à Anac que desenvolvam, se ainda não o fizeram, metodologia para cálculo dos riscos setoriais.

#### **Redução da taxa de contribuição variável durante a prorrogação contratual**

32. O ajuste mediante decesso na contribuição variável da concessionária – traduzido em receitas que não ingressarão no FNAC, principal fundo de financiamento da aviação regional – pode ser representado conforme a seguinte Tabela 2.

Tabela 2 – Alteração na contribuição variável devida pela concessionária

| Contrato vigente (redação conferida pela Decisão Anac 105/2017)                                                                                                                                                                |  | Proposta formulada pela CSC                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.15.1. Caso a base de aplicação da Contribuição Variável seja superior aos valores de referência abaixo relacionados, a Contribuição Variável sobre a receita excedente será cobrada pela alíquota de 15% (quinze por cento). |  | 2.15.1. Nos anos listados na tabela abaixo, caso a base de aplicação da Contribuição Variável seja superior aos valores de referência abaixo relacionados, a Contribuição Variável sobre a receita excedente será cobrada pela alíquota de 15% (quinze por cento) até <b>11 de julho de 2032</b> ; após essa data, e até o final da concessão, a alíquota será de 10% (dez por cento) independentemente do valor. |

Fonte: elaboração própria a partir do Contrato Anac 2/2012 e da peça 39 (p. 4).

33. Os autos não trazem memória de cálculo, nem mesmo explícita o resultado estimado para esse decréscimo na taxa (de 15% para 10%) associada à contribuição variável. O relatório da CSC pondera, contudo, que o limitado prazo de prorrogação da vigência contratual ‘dificulta a utilização da contribuição variável [para promoção do reequilíbrio econômico-financeiro], mas diminui os riscos relativos à precificação do período de prorrogação’ (peça 41, p. 33).
34. Reconhecendo o curto período de vigência da redução de contribuição variável pretendida (pouco mais de 1 ano e 4 meses) e o consequente risco limitado, em linha com a ponderação da CSC, o *Parquet* opina por que se determine à Anac que doravante proveja memória de cálculo do impacto de todas as alterações em cláusulas contratuais de cunho econômico, ainda que tal medida possa ser relevada no presente caso.
- Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato via prorrogação da vigência contratual
35. O segundo ajuste tendente a reequilibrar o sinalagma contratual encontra-se descrito na minuta de termo aditivo (peça 39, p. 2) como prorrogação do contrato ‘até 23 de novembro de 2033’, mediante ‘alteração’ do item 2.6 do contrato de concessão, do modo descrito na Tabela 3:

Tabela 3 – Prazo da concessão do Aeroporto de Guarulhos: propostas de alteração

| Contrato vigente                                                                                                                                                                                                              | Proposta formulada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Seção II - Do Prazo de Vigência                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2.5. A vigência do Contrato será pelo prazo 20 (vinte) anos, sendo sempre contado a partir da sua Data de Eficácia.                                                                                                           | 3.1. Fica alterado o item 2.6. e incluídos os subitens 2.6.1 a 2.6.4 e 2.6.4.1 a 2.6.4.4 ao Contrato de Concessão.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 2.6. O Contrato poderá ser prorrogado por até 5 (cinco) anos, <b>uma única vez</b> , para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de Revisão Extraordinária, na forma prevista neste Contrato. | 2.6. Com vistas a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato ante os investimentos previstos no item 8.9 e respectivos subitens do Anexo 2 ao Contrato de Concessão – PEA, bem como demais custos relacionados, o Contrato será prorrogado até 23 de novembro de 2033.                                                                                                                                                     |
| -                                                                                                                                                                                                                             | 2.6.3. Considerando o compromisso firmado pelo Poder Concedente e Concessionária junto ao Tribunal de Contas da União nos autos do processo TC 039.910/2023-7 - SBGR, a prorrogação de que trata o item anterior não exaure a possibilidade prevista no artigo 6º, <i>caput</i> , do Decreto federal nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, de modo que, face à continuidade das negociações em âmbito administrativo, <b>o prazo de</b> |

| Contrato vigente | Proposta formulada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | <p><b>vigência da concessão poderá ser estendido até o limite impreterível de 11 de julho de 2037.</b></p> <p>2.6.4. A definição de um novo prazo para a concessão, na forma do item 2.6.3, deverá se prestar ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato após a pactuação, em processo administrativo específico, de outros investimentos:</p> <p>2.6.4.1. para melhoria do nível de serviço e qualidade de serviço em parâmetros não exigíveis originalmente no contrato;</p> <p>2.6.4.2. para ampliações relacionadas a questões de capacidade e segurança, inclusive alfandegárias, no Aeroporto Internacional de Guarulhos;</p> <p>2.6.4.3. no acesso rodoviário ao Aeroporto Internacional de Guarulhos;</p> <p>2.6.4.4. decorrentes da incorporação de aeroportos regionais no objeto do presente contrato, mediante processo competitivo simplificado a ser realizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos.</p> |

Fonte: elaboração própria a partir da cláusula 2.13.1 do contrato de concessão e da minuta de termo aditivo formulada no âmbito da CSC e juntada à peça 39 (pp. 3-4).

36. Repara-se, de plano, que a proposta de aditivo contratual:
- 1) preserva o vintênio na cláusula de vigência (cláusula 2.5);
  - 2) substitui a cláusula autorizativa de prorrogação única (cláusula 2.6) por:
    - 2.1) prorroga a vigência até 23 de novembro de 2033; e
    - 2.2) inclui a possibilidade da segunda dilação excepcional única, com pretendido amparo no art. 6º do Decreto 7.624/2011 (cláusulas 2.6.3 e 2.6.4).
37. Sobre a possibilidade de prorrogação dos contratos de concessão no setor aeroportuário, o art. 6º do Decreto 7.624/2011 dispõe o seguinte:
- Art. 6º O prazo de vigência será estabelecido pelo poder concedente, no edital e no contrato de concessão, e deverá ser compatível com a amortização dos investimentos, podendo ser prorrogado **uma única vez**, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro **decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato**, mediante ato motivado.
- Parágrafo único. Na concessão sob o regime de parceria público-privada, o prazo de vigência a que se refere o *caput* não poderá ser superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação, para os fins previstos no *caput*.
38. Nessa seara, adiantamos as seguintes considerações sobre o intento de se promover prorrogação da vigência contratual, um dos mecanismos consagrados para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
39. Quanto ao item 1, entendemos escorreita a preservação da cláusula 2.5, conservando-se a referência do início da vigência contratual, fator relevante para a aferição de efeitos jurídicos. Ademais, ponderamos que qualquer majoração no lapso ali estampado (vinte anos) representa efetiva prorrogação do prazo original, sendo preferível, como medida de transparência, discriminar tal





dilação em apartado.

40. Quanto ao item 2, é de parecer que a cláusula 2.6 do contrato, assinado em 2012, busca espelhar o comando do art. 6º do Decreto 7.624/2011 acima transcrito. Assim, sua supressão não apresenta prejuízo evidente, uma vez que aquele edito permanece aplicável ao contrato em tela.
41. A respeito do item 2.1, ponderamos que:
  - a) nos termos atuais, o contrato em tela vige até **11/7/2032**, considerando-se a ‘data de eficácia’ registrada em <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/guarulhos>;
  - b) conforme redação original, a prorrogação única de sua vigência poderia ocorrer até **11/7/2037** – isto é, por cinco anos a partir do fim de sua vigência inicial;
42. Nesse sentido, a extensão propugnada na minuta de aditivo produzida pela CSC corresponde a pouco mais de um ano e quatro meses, bastante aquém do atualmente permitido contratualmente. Pouco usual, ademais, a dilação da vigência por meio de mudança na redação do instrumento contratual, sendo praxe que o aditivo a realize de forma destacada, isto é, sem alteração do texto original.
43. Por fim, quanto ao item 2.2, observa-se que a nova disposição inaugura a possibilidade de segunda dilação do prazo com base no Decreto 7.624/2011. Essa segunda dilação respeita o limite fixado no decreto e na cláusula 2.6 a ser elidida, ao dispor que ‘o prazo de vigência da concessão poderá ser estendido até o limite impreterível de **11 de julho de 2037**’.
44. A prorrogação total, embora potencialmente fracionada em dois atos, cinge-se ao prazo regulamentar (art. 6º do Decreto 7.624/2011) e do contrato original (cláusula 2.6), ostentando o termo final ‘impreterível de 11 de julho de 2037’. Tal cisão da possibilidade de prorrogação do contrato em dois momentos decorre do reconhecimento da conveniência de se cindir as negociações entre o Poder Concedente e a concessionária a respeito de possíveis expansões contratuais de interesse público e de iniciativa do primeiro, seja pela exiguidade do prazo normativo de negociação no âmbito da CSC (art. 7º, § 4º), seja porque, quanto a determinados aspectos, ainda há providências preliminares a serem adotadas. Se dá, portanto, na conveniência do Poder Concedente e de forma previamente ajustada.
45. Quanto aos motivos a ensejar as possíveis extensões, atual e futura, o *Parquet* entende legítimo o intuito de se buscar o reequilíbrio econômico-financeiro, mediante a prorrogação do contrato, para a absorção de exigências regulatórias destinadas à realização de investimentos adicionais em bens reversíveis, dada a reconhecida mutabilidade dos contratos administrativos por razões de interesse público (art. 104, inciso I, da Lei 14.133/2021), particularmente dos contratos de concessão (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995), que, pelo seu longo prazo, sujeitam-se às naturais oscilações de conjuntura do período, mas também a eventuais transformações estruturais do mercado em que se insere o objeto concedido.
46. Essa mutabilidade já foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como se verifica no seguinte trecho da ementa da ADI 2946:
 

Tendo em vista que as concessões públicas se estabelecem em bases não completamente definidas e cambiantes conforme múltiplos fatores externos, só é possível cogitar a estabilidade econômica e segurança jurídica das relações e situações a ela relacionadas a partir da mutabilidade contratual. Desse modo, considerando a dinâmica peculiar e complexa das concessões públicas, é natural – e até salutar – que o próprio regime jurídico das concessões contenha institutos que permitam aos concessionários se ajustarem às vicissitudes da execução contratual.

(ADI 2946, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)
47. Ademais, a alteração contratual de iniciativa do Poder Concedente – unilateral ou ainda que anuída

pela concessionária – não deixa de configurar hipótese de risco do contrato que, por razões óbvias (inclusive legislativas), não é e nem deve ser assumido pela concessionária, amoldando-se, portanto, à hipótese autorizativa da prorrogação do prazo contratual prevista no art. 6º do Decreto 7.624/2011 (‘efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato’).

O ‘regime de compartilhamento de custos’

48. A minuta de termo aditivo elaborada no âmbito da CSC inaugura, no Contrato Anac 2/2012, o ‘regime de compartilhamento de custos com o Poder Concedente’:

2.3. Fica incluído o subitem 1.1.15-B ao Contrato de Concessão.

1.1.15-B. Contribuição pelos investimentos compartilhados: montante a ser pago pela Concessionária decorrente da participação no custeio dos investimentos a serem realizados em regime de compartilhamento de custos com o Poder Concedente;

(...)

3.5. Ficam incluídos os itens e subitens 2.15-B, 2.15-B.1 a 2.15-B.3 e 2.15-C e 2.15-C.1 ao Contrato de Concessão.

2.15-B. A Contribuição pelos investimentos compartilhados corresponderá ao percentual de participação da Concessionária sobre o montante dos investimentos a serem realizados em regime de compartilhamento de custos com o Poder Concedente, cujos valores e faixas são definidos conforme subcláusulas abaixo.

2.15-B.1. Para os investimentos previstos nos itens 8.9.8, 8.9.10 e 8.9.11 do PEA, o valor total a ser compartilhado é de R\$ 215.565.161,34 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, cento e sessenta e um reais e trinta e quatro centavos), a preços de dezembro de 2023, e o percentual de participação da Concessionária será proporcional à média anual do total de passageiros embarcados e desembarcados no Aeroporto Internacional de Guarulhos nos 3 (três) anos imediatamente anteriores a 11 de julho de 2032, de acordo com a tabela abaixo:

(...)

2.15-B.2. Para os investimentos previstos nos itens 8.9.4, 8.9.6 e 8.9.9 do PEA, o valor total a ser compartilhado é de R\$ 336.456.932,92 (trezentos e trinta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, novecentos e trinta e dois reais e noventa e dois centavos), a preços de dezembro de 2023, e o percentual de participação da Concessionária será proporcional à média anual do total de passageiros embarcados e desembarcados no Aeroporto Internacional de Guarulhos nos 3 (três) anos imediatamente anteriores a 11 de julho de 2032, de acordo com a tabela abaixo:

(peça 39, pp. 2 e 4-5)

49. A partir do excerto acima, observamos que:

a) o aludido ‘regime de compartilhamento’ aplicar-se-á somente em relação aos novos investimentos, não incidindo sobre obrigações contratuais pré-existentes, e apenas aos mais vultosos, já que os itens 8.9.8, 8.9.10, 8.9.1.1 etc. correspondem aos novos *piers*, pistas de taxiamento etc.; e

b) a quota-parte a ser paga pela concessionária varia entre zero (na hipótese de movimentação anual média de passageiros inferior a 55 milhões) a 100% (caso tal movimentação exceda 65 milhões).

50. Preliminarmente, recordamos que a Infraero S.A. é empresa pública que conta com participação acionária de 49% na SPE concessionária – contribuindo, portanto, com os gastos do empreendimento. Nesse aspecto, já existiria ‘regime de compartilhamento’ dos custos *ab initio*.

51. Prosseguindo, observa-se que o regime aludido consiste em mecanismo que simultaneamente: i) compartilha o risco da demanda, alocando-o, em variável medida, ao Poder Concedente; e ii)

substitui o gatilho de investimento, assegurando a obrigação de realização das obras independentemente de eventual frustração no volume de passageiros.

52. Quanto ao primeiro aspecto (item 'i'), repara-se que, na hipótese de baixa demanda, o Poder Concedente custeará a integralidade de obra que gerará receita à concessionária.
53. Reconhece-se a latente possibilidade de que o poder público venha a despendar recursos em objeto concedido, considerando tratar-se de bem reversível. Entretanto, tais intervenções são comumente consideradas para efeitos de reequilíbrio em favor do erário, a fim de que sua exploração não ocasione acréscimo patrimonial injustificado em prol do particular.
54. O mecanismo aventado – que, em segunda vista, vocaciona-se mais à prevenção do desequilíbrio econômico-financeiro contratual do que a sua recomposição – destina-se a viabilizar investimentos de grande vulto independentemente do comportamento da demanda e tem o potencial de ensejar receitas não previstas no fluxo de caixa original, sem uma necessária contrapartida da incumbente (para além da elevação do fluxo de passageiros, que tem impacto na participação financeira da concessionária, pode-se cogitar, por exemplo, do aluguel de novos espaços).
55. Nada obstante, a tendência regulatória ao compartilhamento do risco da demanda, mediante fórmulas similares, tem sido albergada pelo TCU, conforme ilustra o Acórdão 1.142/2023-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia), acerca da concessão de trecho da BR 381-MG, cujo item 9.1.7 prescreve a adoção de preceitos já ostentados pelo 'regime de compartilhamento' examinado:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, previamente à publicação do edital:

(...)

9.1.7. caso decida manter o 'Mecanismo de Mitigação de Receita' (Anexo 14 do Contrato), ajuste os documentos editalícios, de forma a: (i) privilegiar parâmetro mais isento e de mais fácil mensuração pelo poder concedente, como o **volume de tráfego projetado, ao invés da receita tarifária**, como critério de aferição; (ii) prever a **obrigatoriedade de realização de 100% das obras de ampliação** e melhorias previstas no PER, além de 100% das atividades de frente de manutenção, como requisitos prévios ao pleito de utilização do mecanismo, a serem verificados para o exercício pretendido; e (iii) prever períodos mais curtos para estimativa de tráfego, a ser recalibrada periodicamente ao longo da concessão, como, por exemplo, em revisões quinquenais ou em caso de acionamento reiterado do mecanismo, com fulcro no art. 2º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 20, inciso II, alíneas a e b da Lei 10.233/2001;

56. A despeito da aceitabilidade do mecanismo, opinamos por que o Tribunal recomende ao MPOR e à Anac que evitem delinear situações contratuais em que o poder público custeie integralmente intervenções no objeto concedido sem que os potenciais impactos econômicos sejam estimados e compensados na maior extensão possível, em favor do Poder Concedente.

\*\*\*

57. Diante da análise incidente sobre os mecanismos de recomposição do equilíbrio contratual, o Ministério Público de Contas da União não vislumbra irregularidades quanto: a) à natureza dos investimentos acrescidos ao contrato; e b) aos mecanismos eleitos pelas partes a fim de restabelecerem o sinalagma diante dos novos investimentos; sem prejuízo de propugnar por que o Colegiado resolva:

I. **dar ciência** ao MPOR e à Anac sobre a limitação do uso de valores paramétricos na orçamentação de investimentos em aeródromos, em linha com a providência adotada no Acórdão 1.373/2024-Plenário em relação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

II. **determinar** ao MPOR e à Anac que:

- a) doravante proveja memória de cálculo do impacto de todas as alterações em cláusulas

contratuais de cunho econômico;

b) desenvolvam, se ainda não o fizeram, metodologia para cálculo dos riscos setoriais, conforme tratado no art. 22, *caput*, da Lei 14.133/2021; e

III. **recomendar** ao MPOR e à Anac que evitem delinear situações contratuais em que o poder público custeie integralmente intervenções no objeto concedido sem que os potenciais impactos econômicos sejam estimados e compensados na maior extensão possível, em favor do Poder Concedente.

## II – Demais atualizações contratuais (penalidades e cláusula compromissária)

58. Afora os investimentos comentados na seção anterior, a iniciativa em apreço procura atualizar aspectos regulatórios do contrato de concessão. Os ajustes propostos remetem ao regramento das penalidades, bem assim da cláusula compromissária – temas que, ao contrário dos considerados anteriormente, não comportam alteração unilateral pela agência reguladora.

59. Os tópicos subsequentes tratam, respectivamente, das penalidades e da cláusula compromissária.

Ajustes nas cláusulas relativas a penalidades

60. Cotejando a minuta de termo aditivo (peça 39, pp. 8-12) concluímos que os ajustes em comento propendem a:

i. pormenorizar as situações ensejadoras da imposição de penalidades (definição de reincidência específica, infrações de natureza continuada etc.); e

ii. acrescentar hipóteses para aplicação de penas pecuniárias, máxime em relação a atrasos quanto aos novos investimentos.

61. O Ministério Público entende que a alteração mais significativa quanto às cláusulas penais é a elisão da alínea ‘j’ da cláusula 8.4, concomitantemente à inclusão da cláusula 8-A, operação representada na Tabela 3 adiante:

Tabela 3 – Principal alteração quanto às penalidades do contrato em apreço

| Contrato vigente – cláusula a ser elidida                                                                                                                                                                                                      | Proposta formulada                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| j) <b>não implementação de qualquer início ou conclusão das ações</b> previstas no PGI ou em quaisquer de suas revisões periódicas, no prazo estabelecido em referidos documentos: <b>1000 URTA por ocorrência</b> e 10 URTA por dia de atraso | a) não construir um novo Píer (T3B), fisicamente conectado aos Terminais 2 e 3, conforme os termos e o prazo estabelecidos no PEA: de 1,479 a 7,391 URTA por dia (...)<br>d) não construir um novo Píer (T2L), fisicamente conectado ao Terminal 2, conforme os termos e o prazo estabelecidos no PEA; etc. |

Fonte: elaboração própria a partir do contrato de concessão em epígrafe e a minuta do termo aditivo (peça 39).

62. Apesar da ‘continuidade típica’ resultante da substituição da alínea ‘j’ pela nova cláusula 8-A, dois aspectos se destacam: o menor detalhamento de condutas, com a eliminação da penalidade ‘por ocorrência’ e a novel dosimetria, cujo critério é discriminado na proposta de subcláusula seguinte: 8.4-A.1. A definição do grau das infrações especificadas na tabela contida no item 8.4-A será realizada mediante análise do caso concreto, em observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, devendo ser considerado, no mínimo:

8.4-A.1.1. o adimplemento parcial da obrigação, em vista do efetivo ganho operacional propiciado, desde que a parte da infraestrutura efetivamente disponibilizada se encontre apta à operação aeroportuária, tanto funcional quanto tecnicamente;

8.4-A.1.2. o avanço físico dos investimentos.

(peça 39, p. 12)

63. É de parecer que a eliminação da reprimenda ‘por ocorrência’ (apenada em 1000 URTA) tem

expressivo potencial de repercussão no sistema de incentivos a que é submetida a concessionária, sendo-lhe bastante favorável em caso de inadimplemento, de forma que impende à agência reguladora avaliar se o desincentivo proporcionado tem o condão de comprometer a regular execução do acordo.

64. Quanto aos critérios de gradação referidos na cláusula 8.4-A.1, pode-se considerar que se alinham às diretivas do art. 413 do Código Civil, a exigir que se atente para o cumprimento parcial da obrigação quando da aplicação da cláusula penal.  
Ajustes na cláusula compromissária
65. Passando ao exame da cláusula compromissária, inscrita entre as disposições finais do contrato, percebe-se que sua reorganização a mantém rente às disposições da Lei 9.307/1996, atualizando o contrato em vista do Decreto 10.025/2019 ('Dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário').
66. Em que pese a aderência da convenção de arbitragem ao regramento mencionado, o *Parquet* destaca a adição da cláusula 16.6.1 e a supressão da cláusula 16.12, *in verbis*:  
  
16.6.1 As partes poderão se valer da arbitragem após decisão definitiva da autoridade competente, insuscetível de reforma por meio de recurso administrativo.  
  
(...)  
  
16.12 A submissão à arbitragem, nos termos deste item, não exime o Poder Concedente nem a Concessionária da obrigação de dar integral cumprimento a este contrato, nem permite a interrupção das atividades vinculadas à concessão, observadas as prescrições deste contrato.
67. Uma intelecção possível da cláusula 16.6.1 é a de que, *a contrario sensu* do afirmado, as partes (agência reguladora e concessionária) não poderiam se valer da arbitragem antes de decisão definitiva da autoridade competente – a qual, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei 9.307/1996, 'é a mesma [autoridade pública competente] para a realização de acordos ou transações'.
68. Considerando que tal interpretação da cláusula 16.6.1 limitaria sobremaneira a aplicabilidade da cláusula compromissária, destoando da intenção de conferir celeridade mediante a adoção do procedimento arbitral, o *Parquet* entende ser prudente esclarecer desde logo o alcance do disposto contratualmente, entendendo-se que 'as partes poderão se valer da arbitragem **inclusive** após decisão definitiva da autoridade administrativa competente (...)', e não somente depois de produzida tal decisão.
69. A cláusula 16.12, caso mantida, poderia ser interpretada, em conjunção com o art. 2º, § 2º, da Lei 9.307/1996, como derogatória do art. 22-B, par. único, da mesma lei, prevenindo a concessão de tutela de urgência pelo árbitro. A exclusão da referida cláusula 16.12, conforme proposta pela CSC, elimina essa interpretação, permitindo às partes que se socorram por aquele meio.
70. No mais, sintetizando a exposição deste segmento do parecer, remanesce a advertência em relação à eliminação da penalidade pela 'ocorrência' do inadimplemento das obras (subsistente, contudo, a pena diária), operada pela substituição da alínea 'j' pela nova cláusula 8-A. Nada obstante, o Ministério Público não antevê irregularidades quanto ao convencionado em relação às cláusulas examinadas.

### **III – Juridicidade da expansão do objeto contratual (inclusão de investimentos e operação de aeroportos regionais)**

71. A análise quanto aos limites da mutabilidade contratual inadmite fórmulas preestabelecidas, envolvendo juízo de proporcionalidade, e tem como premissa a prevenção de tratamentos favorecidos a particulares, traduzindo-se na preservação do princípio isonômico inerente ao processo licitatório. A CSC assim reporta o debate em torno da viabilidade jurídica da iniciativa:  
  
82. Embora houvesse consenso de que a solicitação fosse meritória na tentativa de endereçar solução para política pública de aeroportos regionais, parte da comissão entendia que os

princípios constitucionais aplicáveis à concessão de serviços públicos não estavam plenamente atendidos, especialmente transparência, isonomia e concorrência, na busca da proposta mais vantajosa para o interesse público, como prescreve o art. 175, da Carta Magna de 1988.

(...)

86. A CSC-GRU também discutiu a possibilidade de se alterar o objeto de uma concessão em vigor para inclusão de investimentos e operação de aeroportos regionais. O consenso foi alcançado após a SAC/MPOR apresentar a baixa efetividade dos mecanismos tradicionais de investimentos públicos e apontar a inviabilidade do modelo de concessão individual, tendo em vista a natureza tipicamente deficitária dos aeroportos regionais. Contudo, argumenta-se que esta excepcionalidade deveria ser mitigada via mecanismos que observassem aos princípios supracitados.

(peça 41, p. 18)

72. Situações de expansão do objeto contratual por meio da incorporação de novos investimentos no objeto da concessão, como a aqui já tratada, são recorrentes e têm sido admitidas sem maiores controvérsias, ao menos quando o volume dos novos investimentos e, portanto, a expansão contratual objetivada, não venha a dar ao contrato dimensões muito destoantes das originais.
73. Algo um tanto distinto é a intenção de expansão do objeto contratual por meio da agregação de um ativo ou novo serviço à concessão, a exemplo da intenção do MPOR de, por razões de política pública e com o objetivo de desenvolvimento da malha área brasileira, incorporar ‘aeroportos regionais deficitários nos contratos de concessão federal vigentes (...) feita de comum acordo com as concessionárias interessadas’ (peça 41, p. 9 e 10).
74. Hipótese algo semelhante foi avalizada pelo STF, na ADI 7048:
 

Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Decreto n. 65.574/2021 e Decreto n. 65.575/2021 do Estado de São Paulo. 3. Prorrogação antecipada, pelo prazo de 25 anos, da concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal por ônibus e trólebus no Corredor Metropolitano São Mateus – Jabaquara com a incorporação, na condição de novos investimentos, do Sistema BRT-ABC e do Sistema Remanescente. 4. Possibilidade. Estudo técnico que fundamente vantagem da prorrogação do contrato de parceira em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. Demonstração de vantajosidade para a administração pública. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.

(ADI 7048, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-09-2023 PUBLIC 08-09-2023)
75. No referido caso, a maioria do Plenário do STF divergiu da conclusão da relatora, Ministra Carmen Lúcia, de que a incorporação de duas novas áreas de concessão ao contrato original, por ir além da mera incorporação de novos investimentos no objeto da concessão, exigiria novo procedimento licitatório.
76. No que tange à proposta de solução consensual construída para o Contrato Anac 2/2012, tal espécie de ampliação de objeto surge como mera possibilidade, encontrando-se em cláusula proposta para resguardar futura e eventual dilação do prazo de vigência (peça 39, pp. 2-3):
 

2.6.4. A definição de um novo prazo para a concessão, na forma do item 2.6.3, deverá se prestar ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato após a pactuação, em processo administrativo específico, de outros investimentos:

(...)



2.6.4.4. decorrentes da incorporação de aeroportos regionais no objeto do presente contrato, mediante processo competitivo simplificado a ser realizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos.

77. O autorizativo da cláusula 2.6.4.4 coaduna-se com o aval dado pelo STF na ADI 7048 a situação semelhante, cuja *ratio decidendi* pautou-se na vantajosidade da expansão do objeto contratual ali apreciada, substancialmente justificada em ‘diversos estudos técnicos que apontaram a vantajosidade para administração diante da contrapartida proposta, especialmente considerando o histórico e a qualidade dos serviços de transporte prestados na região’, conforme se extrai do Voto-Vista do Ministro redator, Gilmar Mendes (ADI 7048, p. 19).
78. Seguindo a aludida orientação jurisprudencial do STF, ‘a assunção de novas obrigações de fazer para investimento em malhas do interesse da Administração Pública não desfigura [por si só] o objeto do contrato de concessão original’ (Voto condutor da ADI 7048, p. 19), devendo estar demonstrada objetivamente ‘a vantajosidade para a administração pública e para a sociedade’ (*idem, ibidem*).

\*\*\*

79. Parte dos trabalhos produzidos pela CSC discute a juridicidade em tese de minuta de ato normativo de efeito geral e abstrato (peças 22 e 23) tendente a disciplinar a inclusão de aeródromos regionais em contratos de concessão aeroportuária em geral, objetivando sua aprovação pelo Plenário do TCU, nos termos do art. 12 da IN TCU 91/2022.
80. Trata-se, no entanto, de tópico estranho a esta SSC, que versa a respeito do Contrato Anac 2/2012, e que sequer adere, em nosso entendimento, ao escopo do procedimento de solução consensual idealizado pela IN TCU 91/2012, por inexistir conflito de interesses propriamente dito a ser solucionado – entendidos esses interesses, em termos jurídicos, como posições jurídicas subjetivas passíveis de ser diretamente afetadas –, até pelo caráter geral e abstrato do ato em discussão.
81. O próprio relatório da CSC registra que a concessionária sequer participou das reuniões correspondentes ao tema (naturalmente, dada a ausência de interesse jurídico seu em discussão) e, logo, não assinaria o documento resultante (peça 41, p. 19):
96. Tendo em vista que, dessa forma, o modelo de alocação definido não dependeria de anuência da Concessionária GRU Airport S.A. e, considerando que a empresa poderia ser uma potencial interessada em um futuro certame, a Concessionária não participou das reuniões subsequentes que buscaram detalhar o modelo.
97. Assim, a CSC-GRU definiu que eventual termo de autocomposição que formalizasse a solução consensual para alocação de aeroportos regionais – detalhado na sequência – seria assinado apenas pelos representantes do Poder Público: MPOR, ANAC e TCU.
- (peça 41, p. 19)
82. A nosso ver, o questionamento abstrato em torno das balizas normativas para expansão quantitativa e qualitativa de objeto contratual representa típico objeto do processo de consulta prevista no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992, e disciplinada pelos arts. 264 e seguintes do Regimento Interno do TCU, a evidenciar a inadequação da via escolhida.
83. Diante do exposto, o Ministério Público opina por que se exclua da apreciação a minuta de portaria alheia à SSC (contida nas peças 22-23), já que sua submissão ao Pleno refoge ao escopo da IN TCU 91/2012, para que o douto Colegiado delibere somente acerca do Termo de Autocomposição (peça 20) e termo aditivo ao Contrato Anac 2/2012 (peça 39).
84. Sabe-se que o art. 11 da IN TCU 91/20012 dispõe que ‘O Plenário, por meio de acórdão, poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente ou recusá-la’. Adverte-se, contudo, que não se está a propor aprovação parcial da proposta de solução da CSC, mas sim o reconhecimento de que a minuta de ato normativo (peças 22-23) extrapola o objeto dessa proposta, consistindo em regra geral e abstrata que não se articula com o Contrato Anac 2/2012 em

discussão.

#### IV – Controvérsias acerca da conformidade da execução contratual

85. Conforme adiantado na introdução, o *Parquet* entende que as modificações contratuais relativas a intervenções no Aeroporto de Guarulhos inserem-se entre as prerrogativas regulatórias da Anac, não se traduzindo em controvérsia jurídica propriamente dita, ainda que detalhes do termo aditivo negociado entre as partes possam ter esbarrado em incertezas ou controvérsias.
86. Por outro lado, subsistem, como incontestáveis controvérsias, dois litígios descritos no relatório da CSC, quais sejam:
- a) no processo administrativo 00058.039101/2019-23, atualmente sobrestado em virtude desta SSC, e no qual se discute ‘infração relativa ao não atendimento das especificações mínimas de terminais de passageiros, especificamente no tocante à disponibilização de áreas operacionais livres de pilares ou outros elementos estruturais que possam obstruir os fluxos ou a visão de seus ocupantes’ (peça 41, p. 16); e
- b) processo judicial em que a concessionária pretende a anulação de multa no valor de R\$ 765.690,64, aplicada pela ‘não disponibilização de capacidade igual ou superior à demanda de passageiros na hora-pico’ (peça 41, p. 16).
87. Não há, no relatório final da CSC (peça 41), na minuta do Termo de Autocomposição (peça 20) ou na minuta de termo aditivo ao contrato em apreço (peça 39), qualquer referência à tentativa de solução consensual quanto às controvérsias acima. Conclui-se, pois, persistir a litigiosidade quanto às situações ali discutidas.

#### V – Aplicabilidade do art. 2º do Decreto 10.446/2022

88. O Ministério Público traz à tona a seguinte questão levantada no relatório da CSC:
179. Relacionado a esse aspecto, a SAC/MPOR foi questionada pela Unidade Técnica sobre a eventual necessidade de anuência prévia do Ministério da Fazenda, conforme mencionado no art. 2 do Decreto 10.446, de 4 de agosto de 2022.
180. Em resposta, a SAC/MPOR observou que o dispositivo não seria aplicável, visto que a anuência do Ministério da Fazenda faz-se necessária apenas como requisito para a edição do ato de regulamentação previsto no art. 1º da Lei nº 13.499, de 2017. No caso concreto, diante da inexistência de ato normativo disciplinando, em caráter abstrato e abrangente, os processos de reprogramação, considerou-se desnecessário pronunciamento formal do Ministério da Fazenda.
- (peça 41, p. 33)
89. O Decreto 10.446/2022 ‘Dispõe sobre a regulamentação da celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário’. Seu artigo 2º conta com a seguinte redação:
- Art. 2º A edição do **ato de regulamentação** pelo Ministério da Infraestrutura de que trata o art. 1º da Lei nº 13.499, de 2017, dependerá da anuência prévia do Ministério da Economia, condicionada ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras.
90. Já a referida Lei 13.499/2017 ‘Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário’. A redação de seu art. 1º é tal como se segue:
- Art. 1º Fica admitida a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016, observado o disposto nesta Lei e no **ato de regulamentação** do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.
- Parágrafo único. A celebração de aditivos contratuais referidos no caput deste artigo deverá ser amplamente divulgada, inclusive por meio da imprensa oficial e da internet.



91. A intelecção conjugada dos dispositivos acima nos é clara:
- i) a celebração de aditivos deve observar ato de regulamentação do MPOR; e
  - ii) esse ato de regulamentação – e não o termo aditivo em si – é que deve ser submetido, para exame do ‘atendimento das normas orçamentárias e financeiras’, ao Ministério da Economia ou seu sucedâneo.
92. Diante do exposto, somos de parecer que a interpretação da SAC/MPOR é acertada.
- VI – Considerações finais e proposta do Ministério Público de Contas**
93. Ao tempo em que louvo os trabalhos desenvolvidos pelas unidades técnicas integrantes da Comissão de Solução Consensual (CSC) atuante neste feito, a SecexConsenso e a AudRodoviaAviação, consigno o especial relevo desta iniciativa para o setor aeroviário nacional, uma vez que aqui tratamos do aprimoramento de aeródromo inscrito entre os cinquenta maiores *hubs* globais, conforme ranking de 2023 da *Official Aviation Guide* (<https://www.oag.com/megahub-airports-2023>).
94. Quanto à natureza jurídica dos temas aqui tratados, revelam-se poucas as controvérsias propriamente ditas, uma vez que parte dos assuntos tratados – a saber, os necessários investimentos adicionais no aeroporto concedido – representa corriqueiro exercício do poder regulamentar da Anac, a qual dispõe de mecanismos normativos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual.
95. Entre esses mecanismos, destacam-se o ‘fluxo de caixa marginal próprio’ (peça 20, p. 4) e a prorrogação contratual, expressamente prevista na cláusula 2.6 da avença – mas também os redimensionamentos das ‘contribuições ao sistema’, como anteriormente operados pela Decisão Anac 105/2017 e Termo Aditivo 9/2022.
96. As alterações pretendidas no Contrato Anac 2/2012 foram examinadas neste parecer, cuja conclusão é pela aceitabilidade, malgrado as oportunidades de aprimoramento propugnadas logo mais.
- \*\*\*
97. Afora as discussões em torno das atualizações a serem promovidas no contrato de concessão do Aeroporto Governador André Franco Montoro (Aeroporto Internacional de Guarulhos), houve um **segundo debate** na CSC, dessa feita versando sobre a viabilidade de ato normativo a permitir inserção de novos aeródromos no objeto de contratos de concessão vigentes.
98. Essa vertente independente do trabalho desenvolvido culminou na elaboração, por representante do MPOR, Anac e servidores do TCU, de minuta de portaria a ser publicada pela agência jurisdicionada. A referida minuta foi submetida pela CSC à aprovação do Plenário do Tribunal, com fulcro no art. 12 da IN TCU 91/2022, juntamente com o termo aditivo já comentado.
99. Todavia, sobre esse tema (minuta de portaria de peças 22 e 23), não se observa conflito de interesses propriamente dito, refugindo, assim, ao escopo desta SSC e da própria IN TCU 91/2022. Eventual controvérsia sobre a disciplina, em termos gerais e abstratos, da possível agregação de outros aeródromos a contratos vigentes, a outro tempo, parece amoldar-se ao conceito de ‘dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais [no caso, art. 8º da Lei 11.182/2005] e regulamentares concernentes a matéria de sua competência’ (art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992), portanto objeto de consulta.
100. Por conseguinte, e para que a solução consensual possa ser legitimamente processada, opinamos por que se exclua do feito a parcela dos trabalhos alheios à SSC, desconsiderando-se dos autos as peças 22-23, delimitando a deliberação do Plenário ao Termo de Autocomposição (peça 20) e termo aditivo ao Contrato Anac 2/2012 (peça 39).
101. Repisamos que o encaminhamento ora aconselhado não se confunde com ‘aprovação parcial’ da proposta da Comissão, alternativa proscrita pelo art. 11 da IN TCU 91/20012. Pugnamos, com



feito, pelo reconhecimento de que a minuta de ato normativo (peças 22-23) desborda da proposta de solução consensual em apreciação e, portanto, merece expurgo da deliberação vindoura desse Tribunal.

\*\*\*

102. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas propõe:

I. desconsiderar as peças 22 e 23 dos autos (minuta de portaria da Anac), por alheias ao objeto deste processo;

II. aprovar, nos termos dos arts. 11 e 12 da Instrução Normativa 91/2022, a proposta de solução consensual encartadas nas peças 20 e 39 do processo, autorizando a assinatura, pela Presidência do TCU, do Termo de Autocomposição esboçado nos anexos mencionados no item anterior (*i.e.* peças 22 e 23 do feito);

III. dar ciência ao MPOR e à Anac sobre a limitação do uso de valores paramétricos na orçamentação de investimentos em aeródromos, em linha com a providência adotada no Acórdão 1.373/2024-Plenário em relação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

IV. determinar ao MPOR e à Anac que:

a) doravante proveja memória de cálculo do impacto de todas as alterações em cláusulas contratuais de cunho econômico, ainda que tal medida possa ser relevada no presente caso;

b) desenvolvam, se ainda não o fizeram, metodologia para cálculo dos riscos setoriais, conforme tratado no art. 22, *caput*, da Lei 14.133/2021; e

V. recomendar ao MPOR e à Anac que evitem delinear situações contratuais em que o poder público custeie integralmente intervenções no objeto concedido sem que os potenciais impactos econômicos sejam estimados e compensados na maior extensão possível, em favor do poder concedente.

VI. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos, à exceção das peças indicadas como tais pelos integrantes da Comissão de Solução Consensual;

VII. autorizar a realização do monitoramento previsto no art. 13 da IN 91/2022;

VIII. encaminhar cópia da presente decisão aos interessados; e

IX. remeter a decisão a ser produzida neste feito à Comissão Temporária prevista no art. 14 da IN 91/2022, via SecexConsenso, consoante o art. 14, § 2º, da IN TCU 91/2012.”

6. Estando o processo em meu gabinete e após detido exame de todas as peças restituiu os autos à SecexConsenso para avaliação de erro material no termo aditivo do contrato de concessão, o que redundou na instrução complementar seguinte:

#### “Introdução

1. Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para as controvérsias afetas ao Contrato n. 002/ANAC/2012 - SBGR, firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport S.A.

2 A SSC trazida a este Tribunal embutia controvérsias relacionadas a duas grandes temáticas que definem o escopo e o objetivo da solicitação: i) a realização de investimentos e a operação de um bloco de aeroportos regionais deficitários por meio da alocação direta ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, de modo a contribuir para a política pública para o setor; e ii) a expansão de investimentos no próprio aeroporto, visando melhorias do nível de serviço e de segurança.

3. Na presente etapa processual trata-se de atendimento ao Despacho do Exmo. Ministro Relator Jhonatan de Jesus à peça 66. Por meio do referido Despacho, o Ministro registra a identificação de



possível erro material em tabela que consta na Minuta do Termo Aditivo do Contrato em tela, produzida pela Comissão de Solução Consensual (CSC) constituída para tratar o caso do Aeroporto. Assim, requer revisão do aspecto apontado e demais providências pertinentes.

#### **Histórico**

4. Após admissão da SSC por Despacho da Presidência (peça 8), foi constituída a CSC que utilizou 120 dias para a construção das soluções.

5. As soluções acima descritas foram concretizadas nos seguintes documentos elaborados pela Comissão: Minuta do Relatório da Comissão (peça 31); Minuta do Termo de Autocomposição de Solução Consensual referente ao contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 20); Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos, inicial e retificada (respectivamente peças 21 e 39); Minuta do Termo de Autocomposição de Solução Consensual referente ao Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR) (peça 22); e Minuta da Portaria do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) do PIPAR (peça 23).

6. Deste modo, após aprovação por todos os participantes da Comissão e das respectivas governanças, encaminharam-se o Relatório Final da Comissão e as Minutas dos Termos de Autocomposição (e seus anexos), para manifestação do Ministério Público Junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, para apreciação do Plenário deste Tribunal.

7. Por sua vez, o MP/TCU se manifestou por meio de Parecer à peça 53, possibilitando o envio do processo à Presidência para sorteio de relatoria.

#### **Exame Técnico**

8. A partir do Despacho do Ministro Relator (peça 66), busca-se corrigir e atualizar informações relevantes para uma melhor compreensão da solução construída pela CSC do Aeroporto de Guarulhos no que tange à temática de expansão de investimentos no próprio aeroporto.

9. Como destaca o Relatório Final da Comissão (peça 41, p. 27-31), a proposta de solução consensual prevê a implementação de novos investimentos no aeroporto, a serem executados pela Concessionária, entre o fim de 2025 e 2029, da ordem de R\$ 1,4 bilhão.

10. Desse total, aproximadamente R\$ 397 milhões são de sua inteira responsabilidade, ou seja, não geram reequilíbrio a seu favor. Por outro lado, os restantes R\$ 998 milhões poderão ser reequilibrados no contrato, a favor da Concessionária, considerando que desses R\$ 998 milhões de investimentos uma parcela correspondente a aproximadamente R\$ 552 milhões poderá ser compartilhada entre Poder Concedente e Concessionária, a depender da demanda de passageiros processados pelo aeroporto, por meio de um mecanismo de compartilhamento do risco de demanda (peça 41, p. 31-32; peça 39, p. 4-5, cláusulas 2.15-B.1 e 2.15-B.2).

11. Como dito, a contrapartida para a assunção de novos investimentos pela Concessionária é o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. A estratégia de reequilíbrio escolhida pelas partes no âmbito da Comissão, com interveniência do TCU, foi a prorrogação do prazo contratual, levando o fim do contrato de 11/07/2032 para **23/11/2033** (peça 41, p. 31, 39). Deste modo, não há abatimento ou redução de outorgas (contribuições fixas e variáveis) como contrapartida aos novos investimentos planejados.

12. No que tange às contribuições fixas, manteve-se a estrutura original de contribuições anuais do contrato vigente, a se considerar, entretanto, as seguintes ressalvas e correções explicadas a seguir.

13. Em função do mecanismo de reprogramação de outorgas utilizado, conforme registrado no Relatório da Comissão (peça 41, p. 31, 33-34) e na Minuta do Termo de Autocomposição para o Contrato (peça 20, p. 3), visando melhores condições para que a Concessionária implemente os investimentos com recursos próprios, o acordo propõe que parcelas das contribuições fixas referentes aos anos de 2024 e 2025 (50% e 37,33%, respectivamente) sejam reprogramadas, com a criação de uma nova contribuição fixa para o ano de 2033 (ano da prorrogação).

14. Destaca-se que a reprogramação das parcelas se dará com acréscimos da inflação do período e do custo de capital aplicável (WACC), de forma a manter o valor presente líquido das outorgas originalmente pactuadas. Isso implica que para o ano de 2033 fixou-se uma nova contribuição fixa de R\$ 1.210.947.716,01 (em valores nominais de maio/2012, data de assinatura do contrato, como todas as contribuições fixas que constam na Tabela de Contribuições Fixas do Contrato, em seu subitem 2.13.1).

15. Portanto, essa reprogramação, que permite a execução dos investimentos com recursos próprios da Concessionária, faz com que não sejam necessários aportes adicionais pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que detém 49% de participação na composição acionária da concessão.

16. Ademais, como registrado no Despacho do Ministro Relator, confirma-se que a Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 39), produzida na Comissão, incorreu **em erro material**, pois a Tabela de contribuições fixas que consta na Cláusula 3.3 (peça 39, p. 3-4) suprimiu a contribuição fixa referente ao ano de 2032 do contrato vigente, no valor de R\$ 1.215.975.000,00.

17. Assim sendo, a contribuição fixa referente ao ano de 2032 indicada na Tabela 1 do Parecer do MP/TCU (peça 53, p. 5-6) é, de fato, a nova contribuição criada para o ano de 2033. Portanto, para refletir corretamente a estrutura de contribuições fixas do contrato vigente e a reprogramação proposta no acordo, além da correção do ano da contribuição fixa de 2032 que consta na Tabela 1 do Parecer (de 2032 para 2033), é também necessária a inclusão da contribuição fixa original referente ao de 2032.

18. Após a identificação do erro supramencionado, foi providenciado junto à Anac a correção da Tabela que consta na Minuta do Termo Aditivo do Contrato. A Minuta corrigida, encaminhada pela Agência, se encontra à peça 67. Sendo assim, propõe-se ao Relator:

- a. considerar a correção da Tabela de Contribuições Fixas, que consta na Cláusula 3.3 da Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 39, p. 3-4), produzida pelas partes no âmbito da Comissão de Solução Consensual, uma vez que incorreu em erro material ao suprimir a contribuição fixa referente ao ano de 2032 do contrato vigente, no valor de R\$ 1.215.975.000,00. Ressalta-se que, na proposta de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, não há redução de outorgas, mas sim reprogramação, conforme demonstrado pela correção do erro material;
- b. adotar a peça 67 como a nova Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos.

#### **Conclusão**

19. Cuidaram os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para as controvérsias afetas ao Contrato n. 002/ANAC/2012 - SBGR, firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos – GRU Airport S.A.

20. Na presente etapa processual tratou-se de atendimento ao Despacho do Exmo. Ministro Relator Jhonatan de Jesus à peça 66.

21. Em resposta ao referido Despacho, propôs-se a correção do erro material identificado em tabela que consta na Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 39), bem como a adoção de nova versão para o documento (peça 67).

#### **Proposta de encaminhamento**

23. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, com posterior envio ao Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus, propondo:

- a. **considerar** a correção da Tabela de Contribuições Fixas, que consta na Cláusula 3.3 da Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos (peça 39, p. 3-4), produzida pelas partes no âmbito da Comissão de Solução Consensual, uma vez que incorreu em erro material ao suprimir a contribuição fixa referente ao ano de 2032 do contrato vigente, no valor de R\$ 1.215.975.000,00.





Ressalta-se que, na proposta de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, não há redução de outorgas, mas sim reprogramação, conforme demonstrado pela correção do erro material;

- b. **adotar** a peça 67 como a nova Minuta do Termo Aditivo do Contrato do Aeroporto de Guarulhos.”

É o relatório.

### VOTO

Aprecio Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), que engloba tratativas entre aquela pasta, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) concessionária do Aeroporto de Guarulhos (GRU Airport).

2. A SPE GRU-Airport é composta pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero S.A.), empresa pública, que possui 49% do capital, e pelo consórcio integrado por Invepar, com 40,8%, e ACSA (*Airports Company South Africa*), estatal sul-africana, com o restante; a Invepar, por sua vez, é uma empresa cujo 75% do capital é dividido igualmente entre os fundos de pensão Petros, Previ e Funcef.
3. Embora tenha sido instaurado anteriormente à alteração da Instrução Normativa IN TCU 91/2022, este processo administrativo é regido pela referida norma, com redação conferida pela IN TCU 97/2024, tendo em vista que as regras de cunho processual se aplicam aos procedimentos em curso, consoante o art. 14 do Código de Processo Civil (CPC).
4. A solução foi submetida para tratar de controvérsias relacionadas a dois temas principais, atinentes à realização de investimentos no Aeroporto de Guarulhos: (1) melhorias do nível de investimento, serviço e de segurança no âmbito do Contrato 2/2012-SBGR; e (2) operação de bloco de aeroportos regionais deficitários por meio de alocação direta ao contrato de concessão em comento.
5. Relativamente ao tema (1), o MPOR e a Anac sustentam o interesse em: a) investimentos adicionais no aeroporto concedido; e b) atualização de cláusulas contratuais regulatórias no contrato firmado. Em contrapartida, a GRU Airport se interessa em auferir remuneração por investimentos não previstos contratualmente mediante c) redimensionamento dos pagamentos devidos ao Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), em contrapartida à adjudicação da concessão e d) extensão do prazo de vigência do contrato de concessão (cláusula 2.5).
6. No que tange ao tema (2), os representantes do Poder Concedente submeteram também a possibilidade de inclusão de aeroportos regionais deficitários em contratos de concessão aeroportuária vigentes, sem, contudo, guardar nenhuma relação necessária com o Contrato Anac 2/2012.
7. Quanto a esse ponto, o que buscam os órgãos do Poder Executivo é solução relativa à concessão de aeródromos administrados por estados e municípios (sob outorga) e/ou pela Infraero (por contrato) e, por consequência, implementação de políticas públicas voltadas a desenvolver a infraestrutura aeroportuária regional, particularmente em estados menos desenvolvidos.
8. A utilização de recursos do Fnac, instituído pela Lei 12.462/2011, se mostrou insuficiente para garantir a realização dos investimentos nos aeroportos regionais ante a complexidade do



processo de contratação de obras públicas e a carência de recursos financeiros e humanos por parte dos entes da Federação.

9. As iniciativas com concessões comuns, nos moldes da Lei 8.987/1995, ou patrocinadas, sob o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP), nos termos da Lei 11.079/2004, não se mostraram sustentáveis – vide o caso da chamada “PPP Amazonas”, iniciada em 2020, que consiste na concessão de oito aeródromos no interior daquele estado, mas que não conseguiu traspasar a etapa de elaboração das minutas de edital.
10. Com base nessas experiências, o Poder Concedente vislumbrou a possibilidade de a GRU-Airport assumir um conjunto inicial de 28 aeroportos regionais deficitários, com o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, de maneira semelhante à que ocorreu na 5ª Rodada de Concessões Aeroportuárias, ocorrida em 2019.
11. Naquela ocasião, os aeroportos passaram a ser concedidos em bloco: um principal, superavitário, que ancore um ou mais aeroportos menores deficitários, em um mecanismo de subsídio cruzado intrabloco.
12. Na visão do Poder Concedente, as características do contrato com a GRU-Airport favorecem tal objetivo, pois: i) a concessionária havia se mostrado interessada em discutir a possibilidade de prorrogação do ajuste em troca de investimentos no aeroporto não exigíveis contratualmente; ii) o contrato trata de concessão com menor prazo remanescente; iii) a SPE é a que possui maior potencial financeiro para assumir investimentos e a operação de volume elevado de aeroportos regionais.
13. A alocação se daria sem processo licitatório, mediante “alocação direta”, com alteração do objeto contratual.

## II

14. Admitida esta SSC pelo Presidente desta Corte, Ministro Bruno Dantas, foi constituída a Comissão de Solução Consensual do Aeroporto de Guarulhos (CSC-GRU), designada pela Portaria-Segecex/TCU 7/2024 (peça 30) e composta por representantes da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) – integrante do MPOR –, da Anac e da Concessionária GRU-Airport S.A., assim como das Secretarias de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), esta representada por sua Unidade de Auditoria Especializada em Rodovias e Aviação (AudRodoviaAviação), e de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
15. As instâncias antecedentes examinaram cada um dos dois temas alhures aventados.
16. Em relação aos investimentos no aeroporto, o acordo a que se chegou, consubstanciado na minuta de termo de autocomposição (peça 20) e na minuta de termo aditivo ao Contrato de Concessão 2/2012/SBGR (peças 39 e 67), é no sentido da repartição da responsabilidade pelos investimentos da ordem de R\$ 1,4 bilhão com a consequente prorrogação de prazo da concessão em 1 ano e 4 meses, levando o final do contrato de 11/7/2032 para 23/11/2033 (peça 41, p. 31, 39).
17. Assim, parte desses investimentos será de responsabilidade da concessionária (com destaque para o Píer T3B), no valor de R\$ 396,7 milhões – montante que não lhe confere direito a reequilíbrio; alguns, como os relacionados ao programa Aeroportos + Seguros, entrarão no novo arranjo como de responsabilidade do Poder Concedente, no valor de R\$ 445,9 milhões, muito embora não haja aporte financeiro do Poder Público, tendo em vista que os investimentos serão realizados por meio de receitas advindas da própria concessão, mediante contrapartida de extensão de prazo e postergação de alguns pagamentos nos valores de outorgas; outros, por fim, serão de responsabilidade compartilhada entre este e a concessionária, a depender da evolução da demanda

de passageiros (com ônus inicial para o Poder Concedente em razão da incerteza sobre tal evolução), no valor de R\$ 552 milhões.

18. Portanto, não haverá dispêndio financeiro por parte do Poder Público. Como é típico de concessões dessa natureza, a operação do aeroporto no prazo de prorrogação gera um valor econômico excedente no fluxo de caixa do empreendimento, além daquele inicialmente previsto (de 2012 a 2032). O cálculo do reequilíbrio foi feito de modo que o valor presente líquido dos investimentos a cargo do poder público, nas datas de sua execução (R\$ 998 milhões, podendo ser menor, via compartilhamento do risco de demanda), se iguale ao valor presente líquido da prorrogação do contrato (1 ano e 4 meses).
19. A concessionária, nesse sentido, se compromete a realizar os investimentos de R\$ 1,4 bilhão com recursos próprios e recebe a parcela de investimentos a cargo do poder público por meio de prorrogação de prazo, pelo valor econômico que ela representa. Se a demanda atingir os níveis previstos na minuta do termo aditivo que transfiram parte desses custos para a concessionária (compartilhamento), esta irá ressarcir financeiramente o poder concedente (como se fosse um complemento de outorga).
20. Ademais, foram acordados aprimoramentos nos termos do contrato, relacionados especialmente à nova sistemática de penalidades e à adição de cláusula de arbitragem, em consonância com as inovações das últimas rodadas de concessão, além de estrutura de penalidade específica para os novos investimentos, o que resultará em melhoria na gestão contratual e no aperfeiçoamento da capacidade de exigência contratual (*enforcement*) da Anac.
21. Quanto à viabilidade jurídica de incluir diretamente um bloco de aeroportos regionais em contratos de concessão vigentes, decidiu-se, conforme exposto na minuta do termo de autocomposição de peça 22, por implementar um modelo de alocação de aeroportos regionais deficitários mediante procedimento competitivo simplificado entre as concessionárias que possuem contratos vigentes para assegurar maior transparência, isonomia e competitividade à nova política pública.
22. Tal política será formalizada no Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), com diretrizes a serem estabelecidas em portaria, cuja minuta foi elaborada no âmbito da referida comissão (peça 23) e cuja instituição será precedida de consulta pública; para este caso, apenas os órgãos governamentais participaram das tratativas no âmbito da CSC.
23. Devidamente aprovadas pela comissão e pela unidade técnica, em sua integralidade, as minutas e demais análises foram submetidas ao MPTCU, nos termos do art. 8º, *caput*, da IN TCU 91/2022.
24. O órgão ministerial, em robusto e minucioso exame, emitiu parecer sobre cada aspecto abordado, concluindo por aprovar, nos termos dos arts. 11 e 12 daquele normativo, a proposta de solução consensual encartada nas peças 20 e 39 (posteriormente alterada para a peça 67) do processo (respectivamente o termo de autocomposição e o termo aditivo ao Contrato de Concessão 2/2012/SBGR) no tocante ao tema (1), com as ressalvas seguintes.
25. Inicialmente, entende haver irregularidade no uso de valores paramétricos na orçamentação de investimentos em aeródromos, razão pela qual propõe ciência da ocorrência ao MPOR e à Anac, em linha com a providência determinada pelo Acórdão 1.373/2024-Plenário, de minha relatoria.
26. Opina, ademais, por determinar àqueles dois órgãos que: a) doravante provejam memória de cálculo do impacto de todas as alterações em cláusulas contratuais de cunho econômico, ainda que a medida possa ser relevada no presente caso; e b) desenvolvam, se ainda não o fizeram,



metodologia para cálculo dos riscos setoriais, conforme tratado no art. 22, *caput*, da Lei 14.133/2021.

27. Sugere-lhes recomendar que evitem delinear situações contratuais em que o Poder Público custeie integralmente intervenções no objeto concedido sem que os potenciais impactos econômicos sejam estimados e compensados na maior extensão possível em favor do Poder Concedente.
28. Quanto ao tema (2), o *Parquet* propõe desconsiderar as peças 22 e 23 dos autos, relativas à minuta de portaria PIPAR da Anac, por entendê-las alheias ao objeto deste processo, tendo em vista “*não se observar conflito de interesses propriamente dito, refugindo, assim, ao escopo desta SSC e da própria IN TCU 91/2022*”, e por parecerem “*(...) amoldar-se ao conceito de ‘dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais [no caso, art. 8º da Lei 11.182/2005] e regulamentares concernentes a matéria de sua competência’ (art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992), portanto objeto de consulta*”.
29. A despeito dessa ressalva, entende que o encaminhamento aconselhado não se confunde com “aprovação parcial” da proposta da comissão, opção prosrita pelo art. 11 da IN TCU 91/20012, e pugna, assim, “*pelo reconhecimento de que a minuta de ato normativo desborda da proposta de solução consensual em apreciação e, portanto, merece expurgo da deliberação vindoura desse Tribunal*”.

### III

30. Louvo o mérito e a importância da adoção de soluções contratuais pelo setor público, sem embargo de consignar a relevância, a pertinência e a propriedade do debate sobre investimentos no Aeroporto de Guarulhos e sobre o desenvolvimento da aviação regional no país.
31. No que toca à proposta de solução consensual sob exame, entendo, tal como o MPTCU em seu parecer, que os temas aqui abordados se referem a exemplo típico de exercício da função regulatória estatal e de sua competência para elaborar políticas públicas.
32. Sem embargo, detalho e comento a seguir os aspectos apontados pelo órgão ministerial nesta solução por sua relevância e pertinência a este caso e a outros que poderão surgir.

#### III.1

33. Início com o tema (1) – relativamente a melhorias do nível de investimento, de serviço e de segurança no contrato de concessão atual –, que implica acréscimo de obrigações contratuais.
34. Quanto a esse aspecto, entendo, assim como o *Parquet*, ser legal o acréscimo unilateral pelo Poder Concedente de “*novos investimentos solicitados pela Anac e não previstos inicialmente no Contrato*” (cláusula 2.41.4 do contrato em tela), desde que respeitado o direito ao equilíbrio econômico-financeiro do acordo.
35. O MPTCU observa, muito oportunamente, ao tratar dos investimentos adicionais, que as novas obrigações, no entanto:
- a) não se confundem com os investimentos previstos originalmente na cláusula 8 do Anexo 2 do contrato (i.e. a construção do Terminal de Passageiros TPS3 e a ampliação do Terminal 2), ou seja, efetivamente representam novos investimentos e não intervenções às quais a concessionária já seria obrigada anteriormente;
  - b) não surgem para substituir obras contratualmente exigíveis, isto é, não correspondem a supressão de investimentos previstos;



c) guardam evidente pertinência com o objeto concedido e, assim, inscrevem-se na esfera de discricionariedade da agência reguladora.

36. O órgão ministerial entendeu que todos os mecanismos de equilíbrio econômico-financeiro contratual seguintes teriam sido adotados no caso: a) alteração no pagamento do valor de outorga devido pela concessionária, com base no art. 15, II, da Lei 8.987/1995, contratualmente definido em termos de contribuições fixa, variável e mensal (cláusula 2.10 do contrato); b) alteração do prazo de vigência do contrato de concessão; e c) “*compartilhamento de custos com o Poder Concedente*” relativamente aos seis mais vultosos investimentos a serem acrescentados.
37. Detalho, a seguir, o exame ministerial, sem embargo de repisar que a estratégia de reequilíbrio escolhida pelas partes no âmbito da CSC foi a prorrogação do prazo contratual em conjunto com a reprogramação de alguns pagamentos nos valores de outorga; desse modo, não haverá abatimento ou redução de outorgas (contribuições fixas e variáveis) como contrapartida aos novos investimentos planejados.

### III.1.1

38. No tocante à alteração do valor de outorga fixa, o exame do MPTCU ficou prejudicado em função de erro material na minuta do termo aditivo ao contrato que, equivocadamente, excluiu o valor de R\$ 1.210.947.716,01 (em valores nominais de maio/2012, quando da assinatura do contrato, como todas as contribuições fixas que constam na tabela de contribuições fixas do contrato, em seu subitem 2.13.1), que será pago em 2033 como consequência da prorrogação contratual.
39. A peça 67, acostada após o parecer ministerial, corrige a informação.
40. De fato, em função do mecanismo de reprogramação de outorgas utilizado (peça 41, p. 31, 33-34), o acordo propõe que parcelas das contribuições fixas referentes aos anos de 2024 e 2025 (50% e 37,33%, respectivamente) sejam deslocadas para 2033, ano final da prorrogação, com a criação de uma nova contribuição fixa. Os valores foram acrescidos do respectivo custo de capital (WACC) de 6,81%, conforme Lei 13.499/2017, Portaria MINFRA 139/2021 e Portaria MINFRA 455/2022.
41. Quanto às reduções de 2024 e 2025, o *Parquet* assevera que o cálculo do valor a ser deduzido da contribuição fixa valeu-se de “*forma de precificação paramétrica, usando como base os custos unitários de contratações anteriores com escopo semelhante. Para as quantidades de execução, consideraram-se os projetos apresentados e ajustados pela própria Concessionária*” (peça 41, p. 32) e que “*incorpora valores de contingência (de 10%) para fazer frente a esses imprevistos [“inclusões e/ou omissões de orçamento” ou “falhas de método de precificação”]*”.
42. O órgão ministerial aduz, em seu exame, conclusão constante do TC 033.444/2023-4 e do recente Acórdão 1.373/2024-Plenário, de minha lavra, pelo qual o TCU decidiu por:
- “9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) das rotas Verde e Agro Norte se baseou em metodologia parametrizada para estimativa de quantitativos destinados à formação de preço do serviço de terraplenagem, o que prejudica a plena caracterização das obras a serem executadas e, consequentemente, contraria o disposto no art. 18, XV, da Lei 8.987/1995;” (grifei)
43. Tal exame ampara a opinião do MPTCU no sentido de expedir ciência à Anac sobre a limitação do uso de valores paramétricos na orçamentação de investimentos em aeródromos, em linha com a providência adotada no *decisum* suprarreferido.

44. Para fazer frente a eventuais falhas no método de precificação paramétrico adotado, seja a favor da concessionária, seja a favor do Poder Concedente, a metodologia utilizada incorpora valores de contingência (de 10%), de forma que o preço estabelecido no âmbito da comissão deve ser o referencial para que os investimentos obrigatórios inseridos no anexo 2 do contrato sejam entregues plenamente operacionais, com todos os sistemas e equipamentos necessários, no prazo estabelecido, sem nenhum incremento futuro.
45. Quanto a essa previsão de 10%, a Lei 14.133/2021, em seu art. 22, *caput*, admite a precificação de risco no âmbito de contratações públicas desde que estas sejam aderentes à metodologia predefinida:
- “Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.” (grifei)
46. A mesma lei traz previsão expressa de “parcela referente à remuneração do risco”, em seu art. 23, § 5º, para casos específicos de obras e serviços de engenharia.
47. O ordenamento jurídico comporta, portanto, hipótese de inclusão de valor associado ao risco do projeto desde que a taxa convencionada seja compatível com o correspondente risco, razão pela qual o órgão ministerial opina por determinar ao MPOR e à Anac que desenvolvam, se ainda não o fizeram, metodologia para cálculo dos riscos setoriais.
- \*\*\*
48. No que tange aos valores, o relatório final da CSC (peça 41, p. 32), de fato, adotou, como regra para a orçamentação das obras, a precificação paramétrica:
- “173. Em regra, adotou-se uma forma de precificação paramétrica, usando como base os custos unitários de contratações anteriores com escopo semelhante. Para as quantidades de execução, consideraram-se os projetos apresentados e ajustados pela própria Concessionária.
174. Como consequência deste processo, não há espaço para discussões futuras sobre o custo efetivamente realizado, tampouco eventuais questionamentos sobre inclusões e/ou omissões de orçamento ou qualquer forma de aditivos de valores devido a eventuais falhas do método de precificação paramétrico adotado, seja a favor da Concessionária, seja a favor do poder concedente. A metodologia utilizada incorpora valores de contingência (de 10%) para fazer frente a esses imprevistos, de forma que o preço estabelecido no âmbito da Comissão deve ser o referencial para que os investimentos obrigatórios inseridos no Anexo 02 do contrato sejam entregues plenamente operacionais, com todos os sistemas e equipamentos necessários, no prazo estabelecido, sem qualquer incremento futuro.” (grifei)
49. O processo de precificação se utilizou de referências de custos de obras já realizadas no aeroporto, de escopo bastante semelhante. Durante as Fases I-B e I-C (peça 41, p. 12-14), no início do contrato, a concessionária realizou diversas obras, com escopos bastante semelhantes aos das obras pretendidas no acordo, como a implantação do Píer T3 e do Pátio de Aeronaves 7 (Parte 1).
50. Além disso, como registra o relatório, a precificação realizada internamente à CSC inibe discussões futuras sobre o custo efetivamente realizado, bem como inclusões e/ou omissões de orçamento ou qualquer forma de aditivos de valores, colocando o risco de custo e de engenharia desses investimentos inteiramente sob a responsabilidade da concessionária.
51. Tendo em vista o prazo exíguo da CSC, não foi possível realizar estudos e projetos detalhados. Contudo, em razão do nível de confiança que se deposita no trabalho dos técnicos da



Anac, as unidades que representam o TCU na comissão, depois de vários questionamentos, ficaram confortáveis com os números tomados como referência.

52. Durante o processo, alguns investimentos foram excluídos do acordo, porque não se tinha nível de confiança adequado sobre seus custos. Nesse sentido, propôs-se que esses investimentos poderiam vir a ser incluídos no âmbito administrativo pela Anac, posteriormente, quando se tiver melhor detalhamento sobre valores e respectivos objetos. Tal possibilidade foi positivada por meio da cláusula 2.2 (e subcláusulas) da minuta do termo de autocomposição para o contrato de concessão (peça 20, p. 4).
53. Com base nesses argumentos, ainda enaltecendo o meticoloso exame do MPTCU, entendo que a ciência pode ser dispensada no caso concreto.
54. Quanto ao valor de 10% de contingência nos orçamentos das obras, divirjo do órgão ministerial quanto à necessidade de determinação para desenvolvimento de metodologia para cálculo de riscos setoriais. A rigor, o percentual não tem relação com riscos afetos ao setor aeroportuário; em vez disso, diz respeito ao nível de detalhamento do projeto, que, no caso da maioria dos investimentos incluídos no contrato de concessão, é bastante pequeno (projeto conceitual) e, por isso, comportaria um valor de contingência até mesmo maior, da ordem de 30-40%.
55. Segundo a CSC, esse, inclusive, era o pleito inicial da concessionária, que foi reduzido pela Anac para 10%, no âmbito dos debates, em razão da utilização de contratações anteriores (obras) do próprio aeroporto como referência, com escopo semelhante.
56. As estimativas de custos nos diferentes níveis de maturidade dos projetos (conceitual, básico e executivo) comportam algum grau de variação, e o percentual de contingência tende a ser maior no início do projeto e a decair à medida que se confirmam premissas e informações relevantes acerca dele.
57. Contudo, nesse caso específico, devido às circunstâncias em que foram discutidos os novos investimentos, foi possível assumir, para estudos mais superficiais, um nível de contingência associado a projetos mais detalhados.
58. De igual modo, deixo de acolher a determinação sugerida pelo *Parquet* para este caso.

### III.1.2

59. Quanto à contribuição variável, a proposta formulada pela CSC foi a seguinte (o trecho grifado a ela se refere):
 

“2.15.1. Nos anos listados na tabela abaixo, caso a base de aplicação da Contribuição Variável seja superior aos valores de referência abaixo relacionados, a Contribuição Variável sobre a receita excedente será cobrada pela alíquota de 15% (quinze por cento) até 11 de julho de 2032; após essa data, e até o final da concessão, a alíquota será de 10% (dez por cento) independentemente do valor.” (grifei)
60. Os autos não trazem memória de cálculo nem mesmo explicitam o resultado estimado para esse decréscimo na taxa associada à contribuição variável (de 15% para 10%). O relatório da comissão pondera, no entanto, que o limitado prazo de prorrogação da vigência contratual “*dificulta a utilização da contribuição variável [para promoção do reequilíbrio econômico-financeiro], mas diminui os riscos relativos à precificação do período de prorrogação*” (peça 41, p. 33).
61. O MPTCU reconhece o curto período de vigência da redução da contribuição variável pretendida (pouco mais de 1 ano e 4 meses) e o consequente risco limitado, em linha com as

ponderações da CSC, sem embargo de determinar à Anac que, a partir de então, proveja memória de cálculo do impacto de todas as alterações em cláusulas contratuais de cunho econômico, ainda que essa medida possa ser relevada no presente caso.

\*\*\*

62. A cláusula em apreço trata da alíquota de contribuição variável que será aplicada sobre o excedente da receita bruta anual realizada que ultrapassar um determinado nível de referência. Junto à cláusula existe uma tabela de referência de receitas brutas anuais para os anos de 2012 a 2032 (início e fim do contrato original).
63. Assim, a ideia é que, quando a receita bruta anual realizada ultrapassar a referência do respectivo ano, aplicar-se-á uma alíquota de 15% sobre o excedente. Desse modo, além da parcela correspondente à contribuição variável padrão, regida pela cláusula 2.15 (que prevê a aplicação de um percentual de 10% sobre a receita bruta anual realizada), em caso de excedente, recolhe-se nova parcela a título de contribuição variável.
64. No entanto, a cláusula 3.4 da minuta do aditivo não se propõe a alterar a alíquota referente à contribuição variável padrão que incide sobre as receitas brutas anuais, **não havendo, portanto, perda de outorga nesse sentido**, porquanto, no prazo de prorrogação, haverá a manutenção de aplicação da alíquota padrão.
65. A única mudança se dá no percentual da alíquota do excedente durante o período da prorrogação, que, segundo a proposta do acordo, seria de 10%, e não de 15%. **Entretanto, isso não significa perda potencial de contribuição variável, pois, na prática, devido à queda de demanda no aeroporto, o atingimento das linhas de referência anuais nem sequer ficou perto de acontecer.**
66. Portanto, se trata de um valor que nem mesmo havia sido arrecadado anteriormente.
67. Nesse sentido, é oportuna a manifestação sugerida pelo Ministério Público para este caso, mas deixarei de endereçá-la em virtude do que apresentarei no bloco IV.

### III.1.3

68. Como já adiantei, o reequilíbrio contratual será alcançado unicamente pela prorrogação até 23/11/2033 (1 ano e quatro meses após o vencimento original).
69. A proposta de aditivo contratual a) preserva o vintênio na cláusula de vigência (cláusula 2.5); b) substitui a cláusula autorizativa de prorrogação única (cláusula 2.6) pela 2.6.3, que prorroga a vigência, e pela 2.6.4, que inclui a possibilidade de haver segunda dilação excepcional única, com pretendido amparo no art. 6º do Decreto 7.624/2011.
70. Sobre a possibilidade de prorrogação dos contratos de concessão no setor aeroportuário, o art. 6º do Decreto 7.624/2011 dispõe:

“Art. 6º O prazo de vigência será estabelecido pelo poder concedente, no edital e no contrato de concessão, e deverá ser compatível com a amortização dos investimentos, podendo ser prorrogado uma única vez, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato, mediante ato motivado.

Parágrafo único. Na concessão sob o regime de parceria público-privada, o prazo de vigência a que se refere o caput não poderá ser superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação, para os fins previstos no caput” (grifei)



71. A prorrogação total, embora potencialmente fracionada em dois atos, cinge-se ao prazo regulamentar (art. 6º do mesmo decreto e cláusula 2.6 do contrato original) e se dá na conveniência do Poder Concedente, de forma previamente ajustada.
72. A alteração contratual de iniciativa do Poder Concedente – unilateralmente ou ainda mediante anuência da concessionária – não deixa de configurar risco do contrato, que não deve ser assumido pela concessionária, tratando-se, dessa forma, de hipótese autorizativa da prorrogação do prazo contratual prevista no art. 6º do decreto (*“efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato”*).

### III.1.4

73. Um ajuste importante no Contrato Anac 2/2012: inaugura o *“regime de compartilhamento de custos com o Poder Concedente”*.
74. O *Parquet* destaca que: a) o aludido regime se aplica somente a novos investimentos, não incidindo sobre obrigações contratuais pré-existentes, e apenas àqueles mais vultosos, pois os itens 8.9.8, 8.9.10, 8.9.1.1 e outros correspondem aos novos píeres, pistas de taxiamento etc.; e b) a cota-parte a ser paga pela concessionária varia entre zero (na hipótese de movimentação anual média inferior a 55 milhões de passageiros) a 100% (caso tal movimentação exceda 65 milhões de usuários).
75. O regime aludido consiste, assim, em mecanismo que, simultaneamente: i) compartilha o risco da demanda, alocando-o ao Poder Concedente, em variável medida; e ii) substitui o gatilho de investimento, assegurando a obrigação de realização das obras independentemente de eventual frustração no volume de passageiros.
76. O órgão ministerial manifestou preocupação com o verdadeiro nível de compartilhamento de custos aqui estabelecido, destacando que a Infraero S.A. é empresa pública que conta com participação acionária de 49% na SPE concessionária, ou seja, já contribui com os gastos do empreendimento; ademais, na hipótese de baixa demanda, o Poder Concedente custeará a integralidade de obra que gerará receita à empresa concessionária.
77. Para o MPTCU, embora se relacione a bem reversível, o mecanismo sob exame destina-se a viabilizar investimentos de grande vulto, independentemente do comportamento da demanda, e tem o potencial de ensejar receitas não previstas no fluxo de caixa original, sem necessitar de contrapartida da incumbente.
78. Nada obstante, a tendência regulatória ao compartilhamento do risco da demanda, mediante fórmulas similares, tem sido albergada pelo TCU, conforme ilustra o Acórdão 1.142/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, acerca da concessão de trecho da BR 381-MG.
79. A despeito da aceitabilidade do mecanismo, o MPTCU opina, no entanto, no sentido de recomendar ao MPOR e à Anac que evitem delinear situações contratuais em que o Poder Público custeie integralmente intervenções no objeto concedido sem que os potenciais impactos econômicos sejam estimados e compensados na maior extensão possível em favor do Poder Concedente.

\*\*\*

80. Quanto a esse aspecto, tenho as seguintes considerações.
81. Inicialmente, é inevitável destacar que a própria concessão é integralmente financiada por recursos públicos em sentido lato, pois a concessionária é constituída pela estatal Infraero e pela empresa privada Invepar, formada pelos principais fundos de pensão nacionais. Esse aspecto, além

de não estar sob exame nesta solução consensual, é fruto de decisões políticas pretéritas, não cabendo tanto ao regulador quanto a este Tribunal nenhum questionamento.

82. Contudo, apesar de a Infraero deter 49% das ações da concessionária, é importante ressaltar que esses investimentos serão custeados com recursos do fluxo de caixa da própria concessão.
83. Para tanto foi prevista reprogramação de parte das outorgas fixas dos anos de 2024 e 2025 para o ano de 2033, correspondente ao período de prorrogação contratual, de modo que não haverá aportes adicionais dos acionistas privados nem do acionista público.
84. Conforme discorri, em função do mecanismo de reprogramação de outorgas utilizado neste novo arranjo contratual (peça 41, p. 31, 33-34), e de modo a incentivar a concessionária a implementar os investimentos com recursos próprios, o acordo propõe que parcelas das contribuições fixas referentes aos anos de 2024 e 2025 (50% e 37,33%, respectivamente) sejam reprogramadas, com a criação de uma nova contribuição fixa para o ano de 2033 (ano final da prorrogação).
85. Segundo a SecexConsenso, a reprogramação das parcelas dar-se-á com acréscimos da inflação do período e do custo de capital aplicável (WACC), de forma a manter o valor presente líquido das outorgas originalmente pactuadas. Isso implica que, para o ano de 2033, se definiu uma nova contribuição fixa, de R\$ 1.210.947.716,01 (em valores nominais de maio/2012, data de assinatura do contrato, como todas as contribuições fixas que constam na tabela de contribuições fixas do contrato, em seu subitem 2.13.1).
86. Portanto, tal reprogramação, que permite a execução dos investimentos com recursos próprios da concessionária, faz com que não sejam necessários aportes adicionais pela Infraero.
87. Nessa linha, a divisão dos montantes de investimentos planejados entre o Poder Concedente e a concessionária se deu de modo a balancear obrigações desta inerentes ao escopo do contrato original, como o Píer T3B e outros investimentos de interesse público, fora do escopo original do contrato (como o sistema BHS e equipamentos do Aeroporto+Seguros), além de outros potencialmente fora do escopo original do contrato, uma vez que dependem de demandas futuras efetivamente a serem realizadas e que, por isso, serão compartilhados com a concessionária à medida que elas venham a ocorrer (como a construção do Píer T2L).
88. De todo modo, o mecanismo de divisão de risco de demanda é benéfico, uma vez que possibilita a execução de um maior rol de investimentos pela concessionária e permite o rateamento dos custos dos investimentos entre o público e o privado caso ocorra aumento substancial de demanda.
89. Tal mecanismo prevê que, a depender do nível de demanda futura, parte dos custos para alguns dos investimentos planejados sejam compartilhados entre o Poder Concedente e a concessionária (cláusula 3.5 da minuta do termo aditivo do contrato, peça 67, p. 4-7, que altera as cláusulas 2.15-B1 e 2.15-B2 do contrato).
90. Assim, são incluídas duas faixas de compartilhamento (0-100%), cada uma com suas respectivas faixas de demanda de passageiros, para dois grupos de investimentos planejados. A escolha do percentual de compartilhamento em cada uma das faixas considerará a demanda média de passageiros observada nos três últimos anos imediatamente anteriores a 11 de julho de 2032 (peça 67, p. 5).
91. Esse mecanismo, apesar de atípico para contratos do setor aeroportuário, tem sido incluído nos últimos contratos de concessão de rodovias e considerado boa prática para o setor de

transportes, conforme o Acórdão 1.142/2023-TCU-Plenário, acerca da concessão de trecho da BR 381-MG, mencionada alhures.

92. O modelo possibilita melhor conjugação de riscos e interesses entre o Poder Concedente e a concessionária, possibilitando a inclusão e a execução de um maior número de investimentos ao contrato. Exige, ademais, da concessionária o compromisso de executar um grupo de investimentos de interesse público, além daqueles do escopo original do contrato, e garante a transferência de parte deste custo àquela, proporcionalmente ao crescimento da demanda, a partir de um certo patamar (situação que lhe gerará receitas excedentes).
93. Além disso, dadas as dificuldades de promoção de mais um ciclo de investimentos, devido ao fato de o contrato de concessão já ter passado de sua metade, a adoção do mecanismo permite a realização de aumentos de capacidade, de níveis de serviço e de segurança no aeroporto, mesmo em condições contratuais não favoráveis à concessionária.
94. Nesse contexto, alguns investimentos – como a construção de um novo píer de passageiros, a exemplo do Píer T2L – não poderiam ser implementados parcialmente, e, ante o pequeno prazo remanescente do contrato, a concessionária não teria incentivo para implementar essa infraestrutura.
95. Haveria, assim, risco de o atual contrato ser concluído com o aeroporto saturado, apresentando nível de serviço insatisfatório, além da previsão de ocorrer a devida adequação da infraestrutura apenas dois ou três anos após a assunção da nova concessionária, o que prejudicaria significativamente a qualidade do serviço prestado aos passageiros.
96. De fato, existe um potencial ganho da concessionária caso a demanda no prazo de prorrogação seja maior do que a estimada no cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro. Mas como o prazo de prorrogação é relativamente pequeno (pouco mais de dezesseis meses), esse ganho é marginal.
97. Além disso, um aumento maior na demanda também ampliaria o compartilhamento pela concessionária dos custos das novas obras inseridas no contrato, diminuindo eventual ganho não previsto no reequilíbrio.
98. A conversão da contribuição fixa em variável (mantendo o equilíbrio inicial do contrato) mitigaria esse risco. No entanto, como o prazo de prorrogação mostrou-se reduzido, optou-se, de comum acordo, em manter a outorga fixa.
99. Como já destacado, caso ocorra a internalização de novas obrigações ao contrato pela via administrativa, conforme prevê a minuta do termo de autocomposição para o contrato (cláusulas 2.2 e 2.3), o novo reequilíbrio dar-se-á, preferencialmente, pela conversão de contribuições fixas em variáveis (cláusula 2.4.1).
100. Nesse sentido, deixo de encaminhar a recomendação alvitrada pelo MPTCU.

### III.2

101. Ademais dos aspectos relacionados aos investimentos, a iniciativa sob exame procura atualizar aspectos regulatórios do contrato de concessão relativamente ao regramento das penalidades e da cláusula compromissária, temas adicionais, que, ao contrário dos considerados anteriormente, não comportam alteração unilateral pela agência reguladora.
102. Adianto que não antevi, do mesmo modo que o *Parquet*, irregularidades quanto ao convencionado em relação às cláusulas examinadas.

#### III.2.1



103. No que tange ao regramento das penalidades, os ajustes são no sentido de: i) pormenorizar as situações ensejadoras de imposição das penas (definição de reincidência específica, infrações de natureza continuada etc.); e ii) acrescentar hipóteses para aplicação de penas pecuniárias, particularmente em relação a atrasos quanto aos novos investimentos.
104. A alteração mais significativa é a que traz a elisão da alínea “j” da cláusula 8.4, concomitantemente à inclusão da cláusula 8-A, de que se destacam o menor detalhamento de condutas, com eliminação da penalidade “por ocorrência”, e a novel dosimetria, cujo critério é discriminado na proposta de subcláusula 8.4.A.1.
105. A eliminação da reprimenda “por ocorrência” (apenada com 1000 Unidades de Referência da Tarifa Aeroportuária – URTA) tem expressivo potencial de repercussão no sistema de incentivos a que é submetida a concessionária, sendo-lhe bastante favorável em caso de inadimplemento, de forma que impende a agência reguladora de avaliar se o desincentivo proporcionado tem o condão de comprometer a regular execução do acordo.
106. Os critérios de gradação se alinham às diretivas do art. 413 do Código Civil, de modo a exigir atenção para o cumprimento parcial da obrigação ao ser aplicada cláusula penal.

### III.2.2

107. Quanto à cláusula compromissória, sua reorganização a mantém rente às disposições da Lei 9.307/1996, consoante o Decreto 10.025/2019, que *“dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário”*.
108. Ressalto, por relevante, a adição da cláusula 16.6.1, que estabelece: *“16.6.1. As partes poderão se valer da arbitragem após decisão definitiva da autoridade competente, insuscetível de reforma por meio de recurso administrativo”*.
109. Também destaco o trecho seguinte do exame do MPTCU:
- “67. Uma interpretação possível da cláusula 16.6.1 é a de que, a *contrario sensu* do afirmado, as partes (agência reguladora e concessionária) não poderiam se valer da arbitragem antes de decisão definitiva da autoridade competente – a qual, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei 9.307/1996, ‘é a mesma [autoridade pública competente] para a realização de acordos ou transações’.
- Considerando que tal interpretação da cláusula 16.6.1 limitaria sobremaneira a aplicabilidade da cláusula compromissória, destoando da intenção de conferir celeridade mediante a adoção do procedimento arbitral, o Parquet entende ser prudente esclarecer desde logo o alcance do disposto contratualmente, entendendo-se que ‘as partes poderão se valer da arbitragem inclusive após decisão definitiva da autoridade administrativa competente (...)’, e não somente depois de produzida tal decisão.”

110. Embora tenha opinado para que houvesse esse esclarecimento, o órgão ministerial não endereçou encaminhamento relativamente ao tema, não havendo motivo para fazê-lo neste momento.

### III.3

111. No que tange às controvérsias acerca da conformidade da execução contratual, foram verificados os seguintes descumprimentos dos parâmetros de nível de serviço:
- a) não disponibilização de capacidade adequada à demanda de passageiros na hora-pico em diversos dos componentes operacionais do aeroporto;





b) não observância do parâmetro de dimensionamento da infraestrutura relativo ao espaço mínimo por passageiro em salas de embarque doméstico;

c) não atendimento de especificações mínimas no tocante à disponibilização de áreas operacionais livres de pilares ou outros elementos estruturais que possam obstruir os fluxos ou a visão de seus ocupantes, o que levou a Anac a exigir plano de adequação para equacionamento da situação (cf. peça 41, p. 16).

112. Como acertadamente se manifestou o Ministério Público, todos se referem à própria natureza da função regulatória, sem nenhuma relação com a solução contratual.

113. Ainda assim, subsistem dois litígios, descritos no relatório da CSC:

114. a) no processo administrativo 00058.039101/2019-23, atualmente sobrestado em virtude desta SSC, no qual se discute “*infração relativa ao não atendimento das especificações mínimas de terminais de passageiros, especificamente no tocante à disponibilização de áreas operacionais livres de pilares ou outros elementos estruturais que possam obstruir os fluxos ou a visão de seus ocupantes*” (peça 41, p. 16); e

115. b) processo judicial em que a concessionária pretende anular a multa no valor de R\$ 765.690,64, aplicada pela “*não disponibilização de capacidade igual ou superior à demanda de passageiros na hora-pico*” (peça 41, p. 16).

116. Não há, todavia, tanto no relatório final da CSC quanto nas minutas integrantes dos autos, referência à tentativa de solução consensual acerca das controvérsias acima, motivo pelo qual concluo por persistir a litigiosidade no tocante às situações ali discutidas.

### III.4

117. Em relação ao tema (2), “inclusão de aeroportos regionais deficitários”, o MPTCU propõe desconsiderar qualquer documento integrante destes autos tendo em vista não haver conflito de interesses passível de consenso, algo confirmado pelas próprias minutas, que não contemplam a assinatura da CGU-Airport.

118. Sem prejuízo de entender as razões expostas pelo órgão ministerial, entendo que a adoção do normativo se mostra essencial no contexto apresentado. Embora não se trate do objeto da concessão em si, não há impedimento em incluir a aprovação nesta oportunidade, uma vez que os temas estão correlacionados e houve ampla discussão no âmbito da comissão.

119. O setor apresenta desafios significativos, mostrando-se urgente a adoção de políticas públicas de fomento eficazes no sentido de solucionar os problemas apresentados e promover desenvolvimento econômico, integração social, atendimento a comunidades isoladas e acesso à saúde e à segurança operacional.

120. Como reportado pela CSC, a questão central referente a esses aeródromos consiste na sua condição de ativos tipicamente deficitários, o que representa obstáculo para atrair investimentos privados e estruturar projetos em mercado primário. Atualmente muitos aeroportos regionais são administrados por governos estaduais ou municipais, que, frequentemente, enfrentam dificuldades para investir e gerir esses ativos adequadamente. Dessa forma, os investimentos nesses aeroportos competem com despesas básicas dos entes federativos, como saúde, educação e assistência social, o que resulta em limitações operacionais e serviços inadequados.

121. Ademais, em que pese o papel importante que a Infraero tem cumprido na política pública de aviação regional, contabilizando uma carteira com 29 ativos, não é viável concentrar toda a estratégia em apenas um veículo de investimento e gestão, considerando ainda a limitação na

capacidade de execução da empresa, notadamente em ambiente de restrição orçamentária, com contingenciamentos representativos em debate.

122. A adoção de medidas como a que se debate, embora não possa ser acolhida neste processual, é louvável e pertinente.
123. O endereçamento dado pela CSC para o tema deve ser, portanto, acolhido.
124. Outrossim, não posso deixar de destacar o alerta consignado pela unidade técnica em sua instrução concernente à matéria:

“79. Embora extrapole o objeto de discussão no âmbito da CSC-GRU, a AudRodoviaAviação entende relevante registrar sua preocupação quanto à capacidade operacional da Anac de fiscalizar de forma efetiva a futura implementação do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais.

80. Esta unidade técnica acompanha regularmente a atuação da Agência na fase de execução dos contratos de concessão, em especial, no momento de entrega das obras referentes à fase I-B. A partir da 5ª Rodada de Concessões, que passou a se dar no modelo de bloco de aeroportos, verificou-se aumento significativo no número de obras a serem entregues de forma simultânea ao término dessa fase contratual. Isso teve impacto proporcional no desafio da Agência para proceder ao recebimento dessas obras, sem que tenha havido um acréscimo proporcional no efetivo responsável por efetuar essa fiscalização.

(...)

83. Com a possibilidade da alocação de dezenas de novos aeroportos regionais às atuais concessionárias, entretanto, a Agência terá sua carga de trabalho consideravelmente ampliada. Se nas sete rodadas de concessão foram transferidos à iniciativa privada 59 aeroportos, agora se estima em cerca de 70 novos ativos a serem incorporados aos contratos de concessão vigentes. Para se certificar do cumprimento dos termos contratuais, tanto em relação aos investimentos a serem executados quanto ao nível de serviço prescrito, a Anac terá que se fazer presente regularmente junto a esses aeroportos, em relação aos quais existe um desafio logístico adicional, uma vez que muitos deles não contam com voos regulares e se situam em localidades de difícil acesso.

84. Desse modo, entende-se que, ao instituir o Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), a Anac e o governo federal devem avaliar com cuidado eventuais necessidades de adequação da Agência para fazer face ao aumento da carga de trabalho decorrente da alocação desses aeroportos regionais às atuais concessionárias aeroportuárias, tanto no que se refere ao recebimento das obras quanto ao acompanhamento dos padrões de segurança e nível de serviço, em cada aeroporto, durante todo o prazo contratual.” (grifei)

125. Ademais, destaco que a expansão do objeto contratual por meio da agregação de ativo ou novo serviço à concessão, como proposto, já foi analisada na ADI 7048 e é considerada possível **desde que demonstrada objetivamente a vantagem para a Administração Pública** e para a sociedade:

“Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Decreto n. 65.574/2021 e Decreto n. 65.575/2021 do Estado de São Paulo. 3. Prorrogação antecipada, pelo prazo de 25 anos, da concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal por ônibus e trólebus no Corredor Metropolitano São Mateus – Jabaquara com a incorporação, na condição de novos investimentos, do Sistema BRT-ABC e do Sistema Remanescente. 4. Possibilidade. Estudo técnico que fundamente vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. Demonstração de vantagem para a administração pública. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.” (grifei)



126. Com relação à solução consensual construída para o Contrato Anac 2/2012, nada obstante, tal espécie de ampliação de objeto surge como mera possibilidade, encontrando-se em cláusula proposta para resguardar futura e eventual dilação do prazo de vigência (peça 39, p. 2-3):

“2.6.4. A definição de um novo prazo para a concessão, na forma do item 2.6.3, deverá se prestar ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato após a pactuação, em processo administrativo específico, de outros investimentos:

2.6.4.1. para melhoria do nível de serviço e qualidade de serviço em parâmetros não exigíveis originalmente no contrato;

2.6.4.2. para ampliações relacionadas a questões de capacidade e segurança, inclusive alfandegárias, no Aeroporto Internacional de Guarulhos;

2.6.4.3. no acesso rodoviário ao Aeroporto Internacional de Guarulhos;

2.6.4.4. decorrentes da incorporação de aeroportos regionais no objeto do presente contrato, mediante processo competitivo simplificado a ser realizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos.” (grifei)

#### IV

127. Rendo meus elogios, mais uma vez, ao trabalho da CSC, das unidades técnicas envolvidas e do MPTCU neste caso.
128. Quanto às propostas alvitradas pelo Ministério Público, observo que, em virtude da natureza administrativa dos processos de solução consensual, não seria possível acolher as determinações, ciências e recomendações apresentadas, embora válidas e pertinentes.
129. A título meramente dialético, se não houver concordância dos órgãos envolvidos com as ciências, determinações ou recomendações sugeridas, não lhes seria possível interpor recursos, mesmo que houvesse sucumbência, fato que já ocorreu nos autos do TC 006.223/2023-0 e foi tratado pelo Acórdão 335/2024-TCU-Plenário, Ministro Benjamim Zymler, em processo de SSC da Rovema Energia S.A.
130. Não obstante, o profundo e meticuloso exame empreendido pelo MPTCU em seu parecer – que conduziu aos encaminhamentos propostos pelo órgão – permitiu-me mergulhar mais detidamente nos relevantes aspectos apontados e ensejaram a restituição destes autos para correção de erro material do termo de referência acostado, conforme mencionei anteriormente.
131. Devido ao rito célere atinente a processos dessa natureza, não foi possível submeter a nova instrução com a correção do erro material ao órgão ministerial, que seguramente teria muito a acrescentar.
132. De todo modo, assiste razão ao *Parquet* no sentido de que os temas aqui abordados se referem a exemplo típico de exercício da função regulatória estatal ordinária e de sua competência para elaborar políticas públicas, conforme já manifestei anteriormente.
133. No entanto, tal exercício, pelas vias naturais, não teria a celeridade que a medida consensual aqui sob exame apresenta. Ademais, o rito tradicional também pode gerar riscos e alguma insegurança jurídica em virtude da possibilidade de judicialização, igualmente eliminada pela solução consensual. Isso ocorre porque a agência reguladora tende a ser mais conservadora em suas decisões e cautelosa quanto a potenciais inovações, uma vez que decisões menos convencionais apresentam maior probabilidade de serem questionadas pelo próprio TCU e no âmbito judicial.
134. Ademais, muitos dos investimentos tratados na CSC buscam solucionar problemas de capacidade e de nível de serviço do aeroporto em discussão em diversos processos administrativos



dentro da Anac. Nesse sentido, construir soluções dentro da comissão traz o benefício de mitigar a carga de gestão contratual da agência, porquanto as problemáticas desses processos tendem a ser resolvidas, ou atenuadas, com a implementação dos investimentos pela concessionária.

135. E mais. As discussões na CSC também foram motivadas por um grande receio da Anac de que a concessionária não investisse o necessário para adequar o nível de serviço (especialmente o Píer T3B) e de que as multas e outras medidas ao alcance da agência não tivessem a capacidade de induzir as ações necessárias por parte daquela.
136. Portanto, chegar a um acordo em que a concessionária se comprometa, expressamente e de forma prescritiva, a realizar todos esses investimentos – alguns totalmente sob sua responsabilidade – pode ser considerado um grande avanço na gestão contratual, sobretudo considerando as diversas modernizações introduzidas no contrato e que dão muito mais *enforcement* à Anac.
137. Anuo, portanto, ao teor do exame promovido pela CSC, pela unidade técnica e pelo MPTCU, com as ressalvas que fiz constar no voto.
138. Aprovo, dessa maneira, os documentos de peças 20, 22, 23 e 67 (esta última incluída após correção de erro material) – com destaque para a cláusula 2.6.4.4, que permite a incorporação de aeroportos regionais no contrato sob exame –, autorizando a assinatura pela Presidência do TCU do termo de autocomposição.
139. Enalteço as medidas adotadas pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Agência Nacional de Aviação Civil para desenvolver setor tão importante, como é o da aviação, para a sociedade brasileira e para a economia nacional.
140. Por fim, considerando a evidente vantajosidade do modelo apresentado com a extensão de 1 ano e 4 meses do prazo contratual, entendo que a possibilidade de extensão adicional pelo período de cinco anos para contemplar os investimentos a que se referem os itens 2.6.4.1 a 2.6.4.3 da minuta de termo aditivo, desde que haja o devido consenso entre todas as partes envolvidas, se coloca como alternativa igualmente recomendável.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2283/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.910/2023-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. 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 Aviação Civil; Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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: Raíssa Sabrina Caçapava Franca Moraes (444.248/OAB-SP), Thainá de Paula



Carvalho (451.797/OAB-SP) e outros, representando a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, que engloba tratativas entre aquela pasta, a Agência Nacional de Aviação Civil e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) concessionária do Aeroporto de Guarulhos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 11 a 13 da Instrução Normativa TCU 91/2022, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. aprovar, nos termos dos artigos 11 e 12 da Instrução Normativa TCU 91/2022, a proposta de solução consensual encartada nas peças 20, 22, 23 e 67 do processo, autorizando a assinatura pela Presidência do TCU do termo de autocomposição;

9.2. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos, à exceção das peças indicadas como sigilosas pelos integrantes da Comissão de Solução Consensual;

9.3. autorizar a realização do monitoramento previsto no art. 13 da IN 91/2022;

9.4. informar o conteúdo desta decisão aos interessados.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2283-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 037.618/2023-7

Natureza(s): Monitoramento

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. MINISTÉRIO DO TURISMO. RECOMENDAÇÕES FEITAS POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.765/2023-TCU-PLENÁRIO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA E CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES LEGAIS E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO. EFETIVIDADE DO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO

COMO MECANISMO DE ALOCAÇÃO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM TURISMO. RECOMENDAÇÕES AINDA EM IMPLEMENTAÇÃO. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA SUA CONCLUSÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor Federal de Controle Externo vinculado à Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) à peça 28, cujas propostas de encaminhamento contaram com a concordância do corpo diretivo daquela unidade (peças 29-30):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento das recomendações feitas ao Ministério do Turismo (MTur) por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo foi verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo as diretrizes legais da referida política relacionadas à redução das desigualdades regionais; e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os investimentos públicos em turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT (processo TC 007.721/2022-6).

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, este Tribunal proferiu as seguintes recomendações ao Ministério do Turismo (peça 3, grifou-se):

9.1. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, **no prazo de 180 dias**, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, com o art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008), com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: “Redução das Desigualdades”:

9.1.1. estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

9.1.2. estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes;

9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur;

9.2. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c



art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. apresente ao Tribunal, **no prazo de 120 dias**, proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional no sentido de sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor;

9.2.2. inclua, **no prazo de 30 (trinta) dias**, dados e informações sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, e sua importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos, em suas cartilhas ou outros documentos congêneres orientadores para parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para ações ligadas ao turismo;

9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no *Travel & Tourism Development Index*, emitido pelo *World Economic Forum*, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo, apresentando ao Tribunal, **em até 180 dias**, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, **em até 90 dias**, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;

9.2.5. atualize **em até 90 dias** as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB; e

9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios; (...)

3. Além disso, conforme disposto no subitem 9.3 do referido acórdão, foi ordenado à AudAgroAmbiental que realizasse monitoramento do cumprimento das recomendações constantes dos subitens 9.1 e 9.2.

4. O Ministério do Turismo foi notificado do referido acórdão, conforme o Ofício 43243/2023-TCU/Seproc, datado de 5/9/2023, tomando ciência em 8/9/2023 (peças 121 e 123 do processo TC 007.721/2022-6).

5. Em resposta apresentada por meio do Ofício 642/2023/AECI (peça 128 do processo TC 007.721/2022-6), aquele Ministério encaminhou informações relativas ao cumprimento da recomendação contida no subitem 9.2.2 do acórdão em tela.

6. Em seguida, por meio do Ofício 767/2023/AECI (peça 4), foram apresentadas informações relativas aos subitens 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 daquele acórdão, bem como foi encaminhada complementação às informações anteriormente prestadas em relação ao subitem 9.2.2. Também foi solicitada prorrogação de prazo para cumprimento das deliberações.

7. Posteriormente, por meio do Ofício 4/2024/AECI (peça 5), o Ministério do Turismo apresentou informações relativas ao subitem 9.2.1 do acórdão.

8. Essas respostas foram analisadas preliminarmente na instrução à peça 12, na qual foram

tecidas considerações acerca das informações apresentadas, tendo-se opinado favoravelmente à concessão da prorrogação de prazo solicitada. A referida manifestação contou com a anuência das instâncias superiores (peças 13 e 14).

9. Por meio do Acórdão 939/2024-TCU-Plenário, este Tribunal deliberou no sentido de “deferir o pedido do Ministério do Turismo para que seja prorrogado em noventa dias o prazo incluído nos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário” (peça 15).

10. O Ministério do Turismo foi notificado do deferimento da prorrogação de prazo, conforme documentos às peças 16 e 17.

11. Convém registrar que, posteriormente à conclusão da instrução à peça 12, o Ministério do Turismo apresentou informações referentes aos subitens 9.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, no âmbito das quais foram relatadas, inclusive, medidas que se encontravam em fase de implementação no tocante a essas recomendações (Ofício 65/2024/AECI – peças 132 e 133 do processo TC 007.721/2022-6).

12. Embora tenha solicitado prorrogação de prazo, o Ministério do Turismo não havia apresentado tempestivamente as informações complementares acerca do cumprimento das recomendações contidas no Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, em especial, não tinha sanado de forma tempestiva a necessidade de atualização das informações relativas aos subitens 9.1 e 9.2.3 (prestadas em 27/2/2024) e aos subitens 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 (prestadas em 11/12/2023) daquele acórdão.

13. Além disso, no que dizia respeito ao subitem 9.2.2 do referido acórdão, observou-se que, na versão revisada da Cartilha Parlamentar 2023/2024 (peça 11), não constou referência às disposições contidas no art. 2º, parágrafo único, e no art. 3º, inciso I, da Portaria MTur 39/2017 – nem às disposições contidas no art. 3º, § 1º, e no art. 6º, inciso I, da Portaria MTur 40/2023 (normativo que revogou e substituiu a Portaria MTur 39/2017) – diferentemente do procedimento adotado nas Cartilhas Parlamentares anteriores (peça 8, p. 5; peça 9, p. 4; peça 10, p. 3).

14. Vale mencionar que essa Portaria previa que 90% dos recursos oriundos de programação orçamentária do MTur contemplassem, obrigatoriamente, municípios que fazem parte do Mapa do Turismo Brasileiro, estabelecido no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, sugerindo aos parlamentares o direcionamento de suas emendas orçamentárias às localidades incluídas no Mapa do Turismo Brasileiro. Conforme exposto, a versão revisada da Cartilha Parlamentar 2023/2024 (peça 11) não contém informações de semelhante teor.

15. Desse modo, encaminhou-se diligência ao Ministério do Turismo para que apresentasse informações atualizadas (acompanhadas da respectiva documentação comprobatória) acerca do cumprimento do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, em especial no tocante às recomendações contidas nos subitens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 daquele acórdão (peça 19).

## EXAME TÉCNICO

16. Foi encaminhado o Ofício 28040/2024-TCU/Seproc (peça 21), cuja ciência ocorreu em 26/6/2024 (peça 22), havendo resposta tempestiva do Órgão, mediante a entrega das peças 23 a 25.

17. Passar-se-á a análise atualizada das informações referentes ao cumprimento dos itens do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

*Item - 9.1.1. estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);*

18. De início, o Ministério observou que a Diretoria de Gestão Estratégica elaborou o Plano Nacional do Turismo e o Plano Estratégico Institucional. O Plano Nacional do Turismo para o quadriênio 2024-2027 foi enviado para sanção presidencial e o Mapa Estratégico do Plano Estratégico Institucional tem previsão de conclusão ainda em julho de 2024 (peça 24, p. 2).

19. O MTur ressaltou ainda que fortaleceu o Conselho Nacional do Turismo (CNT), que assessora o Ministério do Turismo no desenvolvimento de políticas públicas, cuja recomposição se deu em dezembro de 2023, que teve 90 membros empossados durante encontro realizado no Salão Nacional do Turismo, em dezembro de 2023. A nova composição do CNT foi fruto de um processo seletivo que buscou ampliar a participação de organizações da sociedade civil, a fim de qualificar o planejamento de ações (peça 24, p. 2).

20. Destacam-se na participação do CNT como membros permanentes: Confederação Nacional de Municípios (CNM), da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados (CTUR), da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur) e da Associação Nacional de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo (Anseditur).

21. O CNT passou a contar, ainda, com representantes dos ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A presença dos mencionados órgãos amplia a abordagem de temas a exemplo dos direitos das mulheres, das comunidades tradicionais, meio ambiente, igualdade racial e do combate à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo.

22. Também está em andamento neste Ministério a instituição formal de 13 Câmaras Temáticas do Conselho Nacional de Turismo, as quais terão suas resoluções e objetivos específicos, sendo que as Câmaras Temáticas de Turismo Social e de Regionalização do Turismo possuem grande sinergia com a pauta de combate às desigualdades regionais.

23. Por fim, cabe mencionar que o Projeto de Lei 1.829/2019 está em fase final de aprovação legislativa, tratando da alteração das competências do Ministério do Turismo e dos objetivos da Política Nacional do Turismo, por meio da alteração da Lei 11.771/2008, cuja nova redação no art. 5, inciso II, elencou como objetivo da Política Nacional do Turismo: **“contribuir para a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional e promover a inclusão social por meio do crescimento da oferta de trabalho e da melhor distribuição de renda.”** (peça 25, p. 2).

24. Argumenta o MTur que a atuação do Governo Federal com foco mais voltado para a redução das desigualdades regionais ocorre no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, de competência do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (peça 25, p. 2).

25. Nesse sentido, seria papel do MTur contribuir para redução das desigualdades, obedecendo a limitação da atuação do setor e respeitando o protagonismo dos órgãos que são responsáveis diretamente por essa política.

26. Por fim, cabe dizer que com a publicação da Portaria MTUR 40, de 23 de novembro de

2023, que estabelece critérios e procedimentos para a formalização, execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos para execução de projetos e atividades integrantes dos programas do Ministério do Turismo, previu-se que municípios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro localizados nas macrorregiões Norte e Nordeste do País poderão pleitear o repasse de recursos de até o dobro dos valores limites de que tratam os incisos I a IV do caput do art. 20, que trata do Fomento aos Eventos Turísticos (peça 25, p. 2).

27. Em nossa análise, o MTur tem adotado medidas para que em suas diretrizes se persiga a redução das desigualdades regionais como preconizado no Acórdão. A recente recomposição do CNT e o critério que permite a distribuição de mais recursos para as macrorregiões Norte e Nordeste seguem nessa direção.

28. No entanto, em que pese as medidas acima mencionadas, entende-se que caberia observar os textos a serem aprovados no Plano Nacional do Turismo e do Mapa Estratégico do Plano Estratégico Institucional para verificar se há diretrizes e indicadores formais voltados para a redução das desigualdades regionais.

29. Assim, considerando que tais documentos encontram-se em estágio de aprovação e elaboração, considera-se em implementação a presente recomendação, sugerindo-se que seja fixado novo prazo para que o MTur informe a este Tribunal acerca do cumprimento do subitem 9.1.1.

*Item - 9.1.2. estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes;*

30. O MTur informou que com a recriação de sua Diretoria de Gestão Estratégica haverá a oportunidade de otimizar metas e indicadores para monitorar e acompanhar o cumprimento dos instrumentos de planejamento (peça 24, p. 2).

31. Nesse momento, não foram identificados indicadores e metas para o MTur que contemplem as diretrizes preconizadas no item 9.1.1 da decisão aqui monitorada.

32. Ressalta-se que o estabelecimento de indicadores e metas para o MTur estão relacionados à aprovação do Plano Nacional do Turismo e do Plano Estratégico Institucional. Nesse sentido, considerando que tais instrumentos estão em processo de aprovação e elaboração pelo Ministério, considera-se que esse item está em implementação. Assim, sugere-se que seja fixado novo prazo para que o MTur informe a este Tribunal acerca do cumprimento do subitem 9.1.2

*Item - 9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur;*

33. Oportuno destacar as ações de articulação que o MTur vem realizando junto aos demais órgãos do governo federal.

34. O Ministério tem envidado esforços para integrar as políticas do Turismo com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, associando o Programa Turismo “Esse é o

Destino” com os Planos Regionais de Desenvolvimento das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO). Além disso, no âmbito dessas Superintendências, ressaltou-se que o MTur atualmente já compõe o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, e pode ser convidado a integrar o Conselho Deliberativo da Sudene, a depender da pauta a ser discutida, conforme prevê a Lei Complementar 125, de 3 de janeiro de 2007 (peça 25, p. 3).

35. Destaca-se ainda que recentemente o MTur também manifestou interesse em participar do Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, cuja composição está sendo revista pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em proposta de novo Decreto que trará aperfeiçoamentos à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o que possibilitará maior articulação entre as políticas do setor turístico e outros agentes governamentais (peça 25, p. 4).

36. Igualmente, o MTur registrou o papel relevante do Conselho Nacional do Turismo (CNT) no assessoramento as políticas públicas desenvolvidas pelo MTur e sua composição multisetorial. O CNT também passou a contar, ainda, com representantes dos ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O MTur ressaltou que a presença dos órgãos amplia a abordagem de temas a exemplo dos direitos das mulheres, das comunidades tradicionais, meio ambiente, igualdade racial e do combate à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo (peça 24, p. 2).

37. Embora o MTur tenha realizado medidas de aproximação com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, em nosso entendimento, não foi estabelecida **articulação efetiva e formal junto à Pasta**, principalmente considerando a ideia preconizada na decisão do TCU de integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

38. Portanto, cabe ao MTur a comprovação efetiva e formal da integração entre a PNT com as diretrizes/ações da PNDR. Nesse sentido, entende-se que o MTur ainda não atendeu o item 9.1.3 do Acórdão ora em exame, devendo-se fixar novo prazo para seu atendimento.

*Item 9.2.1. presente ao Tribunal, no prazo de 120 dias, proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional no sentido de sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor;*

39. Cabe citar trecho da primeira instrução realizada no âmbito deste monitoramento que analisou o cumprimento da recomendação acima referenciada (peça 12, p. 10):

33. A esse respeito, os elementos levantados relativamente ao atual ciclo de planejamento orçamentário indicam que, assim como havia sido constatado à época da auditoria, **parcela significativa do orçamento finalístico do Ministério do Turismo continua sendo oriunda de emendas parlamentares para as quais as disposições vigentes apenas estabelecem que as respectivas propostas de trabalho sejam, preferencialmente, direcionadas às Unidades da Federação, às Regiões Turísticas e aos Municípios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro.**

34. Ante todo o exposto, observa-se que foram mencionados pelo Ministério do Turismo aprimoramentos relacionados ao processo de planejamento, a exemplo da busca por maior



participação social. **Ademais, foi estabelecida, no art. 6º, inciso I, da Portaria MTur 40/2023 [à semelhança do art. 3º, inciso I, da anterior Portaria MTur 39/2017], a destinação de pelo menos 90% do limite da programação orçamentária anual das ações para o turismo para as Unidades da Federação, as regiões turísticas e os municípios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro.** Por fim, embora persista a circunstância de parcela significativa do orçamento finalístico daquele Ministério ser oriunda de emendas parlamentares, entende-se que tal circunstância, em princípio, não está sob a ingerência do MTur. Por conseguinte, opina-se no sentido de considerar implementada a recomendação contida no subitem 9.2.1 do acórdão em tela. (grifos nossos)

40. Portanto, manifesta-se em concordância com o exame realizado na instrução da peça 12 do presente processo, que naquele momento considerou implementada a recomendação do item 9.2.1. do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário (peça 12, p. 3 a 10).

*Item 9.2.2. inclua, no prazo de 30 (trinta) dias, dados e informações sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, e sua importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos, em suas cartilhas ou outros documentos congêneres orientadores para parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para ações ligadas ao turismo;*

41. Em relação ao item 9.2.2. do citado Acórdão, o Ministério informou que:

3.2. Ao que nos parece, na reformulação do texto, por equívoco, foi retirada a menção às disposições contidas no art. 2º, parágrafo único, e no art. 3º, inciso I, da Portaria MTur nº 39/2017. Acreditamos que as disposições da Portaria não foram mencionadas pois no momento da elaboração da Cartilha Parlamentar a Portaria MTur nº 39/2017 estava em trâmites finais de alteração para a Portaria MTur nº 40/2023, portanto, enquanto se aguardava o novo texto normativo a cartilha foi produzida sem o texto final da nova portaria.

3.3. Ainda assim, agora ciente da falta da informação, a Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos informou que preverá a inclusão das disposições contidas na Portaria MTur nº 40/2023 (ou em outro ato normativo que venha a substituí-la) nas futuras Cartilhas Parlamentares a serem elaboradas pelo Ministério do Turismo.

42. Considerando a resposta Ministerial, a ausência de observação do item 9.2.2. do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário na Cartilha Parlamentar 2023/2024 foi decorrente da mudança da Portaria do Ministério do Turismo que regulamenta procedimentos para a formalização, execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse relativos à transferência de recursos para execução de projetos e atividades do Ministério do Turismo no momento da elaboração da cartilha.

43. A Portaria MTur 40/2023 previu, em seus arts. 3, parágrafo 1º e 6, inciso I, a observância da recomendação do item 9.2.2. da decisão do Tribunal. Além disso, o Ministério informou que irá incluir nas futuras Cartilhas Parlamentares a serem elaboradas as disposições da Portaria MTur 40/2023.

44. Pelas razões acima expostas, considera-se atendida essa recomendação.

*Item - 9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo,*



*apresentando ao Tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;*

45. Em relação ao item 9.2.3, o MTur informou que o assunto está em discussão na Câmara Temática de Competitividade, Inovação e Pesquisa no Turismo do Conselho Nacional do Turismo e vislumbra o prazo de dezembro de 2024 para implementação da revisão do índice de competitividade, que servirá como base na melhoria das ações e programas do Ministério do Turismo (peça 24, p. 3).

46. Portanto, essa recomendação encontra-se em implementação, cabendo o TCU continuar acompanhando a sua implementação, principalmente a partir de janeiro de 2025, vencido o prazo previsto de implementação pelo órgão, cabendo assim que se fixe novo prazo para seu cumprimento. Considerando que essa medida deve ser atendida no primeiro trimestre de 2025, sugere-se que o novo prazo para acompanhamento do Tribunal seja de 180 (cento e oitenta) dias.

*Item - 9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, em até 90 dias, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;*

47. Já com relação ao cumprimento do item 9.2.4, o MTur informou que os dados do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) estão agrupados em cinco diferentes categorias, definidas como A, B, C, D e E, conforme resultado obtido pela metodologia de análise de agrupamentos que utiliza variáveis relacionadas à economia do turismo. Essas variáveis são coletadas de bancos de dados do IBGE, dos Estudos de Demanda do MTur e da Receita Federal (peça 24, p. 4).

48. Basicamente, a partir da resposta do MTur, percebe-se que são utilizados dados da Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), da arrecadação de tributos da Receita Federal e estudos do próprio MTur para a elaboração do MTB (peça 24, p. 4).

49. Ao nosso ver, o MTur não trouxe elementos que permitam dizer que houve estudo sobre integrar novas bases de dados detidas por outros órgãos ao Mapa do Turismo Brasileiro como recomendado pelo TCU. Nesse sentido, considera-se que a recomendação não foi implementada.

*Item - 9.2.5. atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB;*

50. Referente ao item 9.2.5. da decisão ora monitorada, o Ministério informou que a atualização e ampliação da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no Mapa do Turismo Brasileiro se dará com subsídios do Termo de Execução Descentralizada 001/2023 - assinado em 3/11/2023 - publicado no Portal do Ministério do Turismo, por meio do seguinte link [TermodeExecuoDescentralizada.pdf \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/termodeexecuoDescentralizada/pdf), com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (peça 27), tendo como objeto a "Atualização e Ampliação da base de dados para análises quantitativas da Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro" (peça 24, p. 4).

51. Além disso, observou que o processo se encontra em fase de análise e aprovação do Produto 01, do Plano de Trabalho aprovado e o prazo para conclusão do TED é até novembro de 2024. Sendo assim, considerando a necessidade de reformulação dos atos normativos após o relatório final do TED, estima-se que no primeiro trimestre de 2025 teremos a atualização do banco de dados do MTB (peça 24, p. 4).

52. Nesse caso, percebe-se que o MTur envida esforços para o atendimento da recomendação, no entanto, está só deve ser atendida no primeiro trimestre de 2025. A recomendação se encontra em implementação, razão pela qual conclui-se oportuno a fixação de novo prazo para o cumprimento do item 9.2.5. Considerando que essa medida deve ser atendida no primeiro trimestre de 2025, sugere-se que o novo prazo para acompanhamento do Tribunal seja de 180 (cento e oitenta) dias.

*Item - 9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios;*

53. Em relação ao item 9.2.6, o MTur ressaltou que o processo de atualização da categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro será realizado, pelo menos, a cada dois anos pelo Ministério do Turismo, conforme se encontra previsto no §1º do Art. 12 da Portaria MTur 41/2021 (peça 24, p. 4).

54. Além disso, ressaltou que a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo optou por discutir uma nova proposta de atualização periódica da categorização dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro para deliberação da Câmara Temática da Regionalização do Conselho Nacional de Turismo, por se tratar do órgão colegiado com participação social que permitirá maior democracia na formulação de uma eventual proposta de atualização dos dados para implementação da política pública de turismo (peça 24, p. 4).

55. Percebe-se que a questão da atualização periódica já tinha sido regulamentada, prevista para ocorrer a cada dois anos, conforme disciplinado na Portaria MTur 41/2021. No entanto, o MTur informa que ainda haverá discussão na Câmara Temática da Regionalização do Conselho Nacional de Turismo para avaliar qual seria o melhor período de atualização das categorizações dos municípios inscritos no MTB.

56. Importa destacar que, em nosso entendimento, não bastaria haver um processo formal de atualização periódica da categorização, mas que esse processo formal instituído procurasse refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

57. Nesse sentido, a equipe de auditoria trouxe, no relatório da Auditoria de Conformidade na Política Nacional do Turismo realizada no âmbito do TC 007.721/2022-6, considerações sobre a temática conforme se depreende do trecho copiado a seguir (peça 115, p. 19):

101. No que se refere à regulação na destinação de recursos, tendo em vista a limitação do alcance do Mapa (em termos de volume de recursos envolvidos), os municípios do Mapa do Turismo não são tratados de forma prioritária, dinâmica que pode ensejar círculo vicioso, ao desestimular a adesão de novos municípios ao MTB. Eis excerto de comentário de um gestor estadual que participou da pesquisa (peça 113):

[...] Hoje inclusive, quem não está no Mapa tem mais acesso aos recursos por meio das emendas, do que os que estão no Mapa e fazendo o seu dever de casa. E ainda acontece de quem não está no Mapa, indo zombar de quem está no Mapa, porque conseguiu a emenda parlamentar!

102. Concernente ao cadastramento, essa situação encontrada pode ser atribuída ao caráter formalista dos critérios de entrada no Mapa do Turismo, que não logra refletir de forma qualitativa,

com maior fidedignidade, as potencialidades turísticas dos municípios, necessidade que poderia ser atendida pelos inventários do patrimônio turístico nacional e da oferta turística nacional, previstos respectivamente nos arts. 5º, inc. XII, e 9º, par. único, inc. II, da Lei 11.771/2008 (PNT).

103. Referente à categorização, essa situação encontrada pode ser imputada à defasagem na metodologia empregada para definição das variáveis, deixando o Ministério do Turismo dependente de pesquisas externas que não mais foram contratadas (no caso da estimativa de turistas domésticos) ou foram prejudicadas pela pandemia da Covid-19 (no caso da estimativa de turistas estrangeiros), bem como dependente de registros administrativos de outros órgãos federais, que interromperam a disponibilização de dados atualizados (no caso da quantidade de estabelecimentos de hospedagem e empregos neles gerados, disponível na Relação Anual de Informações Sociais – Rais – sob posse do Ministério do Trabalho e Previdência; e no caso do montante de impostos federais gerados nos estabelecimentos de hospedagem, de responsabilidade da Receita Federal do Brasil – RFB).

(grifos nossos)

58. Em relação à melhor percepção da realidade da economia do turismo dos municípios, verificou-se que não houve alteração apresentada pelo MTur a esse respeito.

59. Portanto, diante ausência de alteração da Portaria MTur 41/2021 no intuito de atender a decisão do TCU, considera-se não atendida a recomendação do item 9.2.6, cabendo a fixação de novo prazo para seu cumprimento.

### CONCLUSÃO

60. Com base na análise realizada na seção Exame Técnico, considerando as informações e demais elementos apresentados pelo Ministério do Turismo, opina-se no seguinte sentido, quanto ao atendimento das recomendações contidas no Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário (conforme classificação da Portaria-Segecex 27/2009):

| Recomendação (item) | Implementada | Em implementação | Parcialmente implementada | Não implementada | Não avaliada (motivo)                                |
|---------------------|--------------|------------------|---------------------------|------------------|------------------------------------------------------|
| 9.1.1               |              | X                |                           |                  |                                                      |
| 9.1.2               |              | X                |                           |                  |                                                      |
| 9.1.3               |              |                  |                           | X                | Não foi comprovada a integração entre a PNT e a PNDR |
| 9.2.1               | X            |                  |                           |                  |                                                      |
| 9.2.2               | X            |                  |                           |                  |                                                      |
| 9.2.3               |              | X                |                           |                  | Deve ser implementada no primeiro trimestre de 2025  |
| 9.2.4               |              |                  |                           | X                | Não foi realizado estudo para                        |

| Recomendação (item) | Implementada | Em implementação | Parcialmente implementada | Não implementada | Não avaliada (motivo)                                                                                                   |
|---------------------|--------------|------------------|---------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |              |                  |                           |                  | integração de bases de dados ao MTB                                                                                     |
| 9.2.5               |              | X                |                           |                  | Deve ser implementada no primeiro trimestre de 2025                                                                     |
| 9.2.6               |              |                  |                           | X                | Processo formal de atualização periódica da categorização não reflete a realidade da economia do turismo dos municípios |

61. Convém mencionar que se procedeu ao exame do cumprimento das deliberações contidas nos subitens do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

62. Consideram-se atendidos os itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

63. Os demais itens estão em implementação ou não foram implementados. Desse modo, considerando as medidas que o MTur vem adotando, bem como que o cumprimento de alguns itens deve ocorrer no primeiro trimestre de 2025, sugere-se, caso o Ministro Relator venha a entender presentes os requisitos de oportunidade e conveniência, autorizar que se fixe o novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o MTur realize as medidas adequadas ao cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) considerar atendidos os itens 9.2.1 e 9.2.2;
- b) fixar novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério do Turismo realize as medidas adequadas ao cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;
- c) enviar cópia desta deliberação ao Ministério do Turismo.”

É o Relatório.



Cuidam os autos de monitoramento das recomendações proferidas ao Ministério do Turismo (MTur) por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário (de minha relatoria), referente a oportunidades de melhoria verificadas na execução da Política Nacional de Turismo, em particular o cumprimento de diretrizes legais e objetivos da referida política pública relacionados à redução da desigualdade regional, bem como na efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como mecanismo de alocação de investimentos públicos em turismo.

2. As recomendações proferidas foram as seguintes:

“9.1. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, **no prazo de 180 dias**, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, com o art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008), com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: “Redução das Desigualdades”:

9.1.1. estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

9.1.2. estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes;

9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur;

9.2. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. apresente ao Tribunal, **no prazo de 120 dias**, proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional no sentido de sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor;

9.2.2. inclua, **no prazo de 30 (trinta) dias**, dados e informações sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, e sua importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos, em suas cartilhas ou outros documentos congêneres orientadores para parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para ações ligadas ao turismo;

9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no *Travel & Tourism Development Index*, emitido pelo *World Economic Forum*, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo, apresentando ao Tribunal, **em até 180 dias**, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades

de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, **em até 90 dias**, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;

9.2.5. atualize **em até 90 dias** as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB; e

9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios; (...)”

3. Após a recepção das informações referentes às medidas adotadas pelo MTur para execução das recomendações supramencionadas (peças 4-11 e 23-25), a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) concluiu que as recomendações tiveram o seguinte desfecho:

| Recomendação<br>(subitem) | Implementada | Em<br>implementação | Não<br>implementada | Justificativas/observações                                                                                                          |
|---------------------------|--------------|---------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.1.1                     |              | X                   |                     |                                                                                                                                     |
| 9.1.2                     |              | X                   |                     |                                                                                                                                     |
| 9.1.3                     |              |                     | X                   | Não foi comprovada a integração entre a Política Nacional de Turismo (PNT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) |
| 9.2.1                     | X            |                     |                     |                                                                                                                                     |
| 9.2.2                     | X            |                     |                     |                                                                                                                                     |
| 9.2.3                     |              | X                   |                     | Deve ser implementada no primeiro trimestre de 2025                                                                                 |
| 9.2.4                     |              |                     | X                   | Não foi realizado estudo para integração de bases de dados ao Mapa do Turismo Brasileiro                                            |
| 9.2.5                     |              | X                   |                     | Deve ser implementada no primeiro trimestre de 2025                                                                                 |
| 9.2.6                     |              |                     | X                   | Processo formal de atualização periódica da categorização não reflete a realidade da economia do turismo dos municípios             |

Fonte: peça 28, p. 10

4. Em face dessas conclusões, a Unidade Técnica propõe fixar novo prazo para que o Ministério do Turismo execute as medidas tendentes a cumprir os subitens que estejam em implementação ou não tenham sido implementados.



5. Em linhas gerais, estou de acordo com a análise e as propostas da AudAgroAmbiental, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que exponho a seguir.
6. Primeiramente, destaco que o Ministério do Turismo elaborou Plano Nacional do Turismo para o quadriênio 2024-2027<sup>27</sup> e informou estar elaborando um Planejamento Estratégico Institucional (peça 24, p. 2).
7. Cabe também o registro referente à aprovação legislativa e sanção presidencial da Lei 14.978, de 18 de setembro de 2024, a qual visou promover a modernização do turismo e atualizar a Política Nacional de Turismo (Lei 11.771/2008).
8. Esse novo diploma legal promoveu alteração nos objetivos a serem perseguidos pela Política Nacional de Turismo. De acordo com o novo texto, a Política Nacional de Turismo (PNT) visa contribuir para a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional.
9. Outro aspecto relevante foi a publicação da Portaria MTur 40/2023, mediante a qual foi estabelecido que municípios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro e localizados nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil poderão pleitear o repasse de recursos federais referentes a ações de Fomento a Eventos Turísticos em montante duas vezes superior ao valor limite regulamentar.
10. A despeito disso, a Unidade Técnica fez a ressalva de que ainda é preciso verificar se o Plano Estratégico Institucional possuirá ou não diretrizes e indicadores formais relacionados ao objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais.
11. No tocante ao subitem 9.1.3 (articulação efetiva e formal junto ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional - MIDR), o MTur informou que já compõe órgãos consultivos ligados ao MIDR. De outra parte, registrou que representantes do MIDR participam do Conselho Nacional do Turismo (CNT). Entretanto, a Unidade Técnica considerou que não houve evidências de que uma articulação efetiva e formal junto ao MIDR tenha sido posta em prática, razão pela qual considerou que esse subitem não foi implementado.
12. Quanto à proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional e proposta orçamentária, a Unidade Técnica verificou que o MTur editou portaria em que estipulou a destinação mínima de 90% de sua programação orçamentária anual para ações a serem executadas em Unidades da Federação e municípios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro. Por esse motivo, a AudAgroAmbiental propôs considerar cumprida a recomendação contida no subitem 9.2.1.
13. A despeito disso, observou que parcela significativa do orçamento finalístico do MTur continua sendo oriunda de emendas parlamentares, o que impede que essa medida tenha a eficácia esperada, haja vista que o direcionamento e destinação desses recursos não estão totalmente sob a ingerência desse órgão.
14. Em relação à inclusão de informações alusivas ao Mapa do Turismo Brasileiro em cartilhas orientadoras para parlamentares autores de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) direcionadas ao setor de turismo, a unidade técnica observou que essa medida foi implementada.
15. Relativamente às propostas de aprimoramento do Mapa do Turismo Brasileiro, o MTur informou ter firmado acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) visando a

<sup>27</sup> Fonte: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-nacional-do-turismo>, acesso em 9/10/2024.



atualização e ampliação das bases de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no Mapa do Turismo Brasileiro.

16. Assim, à exceção dos subitens 9.2.4 e 9.2.6, a AudAgroAmbiental entendeu que os demais subitens estariam em implementação.
17. A AudAgroAmbiental entendeu que o subitem 9.2.4 não foi cumprido, uma vez que o MTur se limitou a expor quais bases de dados são atualmente utilizadas para a elaboração do Mapa do Turismo Brasileiro. Em outras palavras, o Ministério não apresentou elementos que permitam dizer que houve estudo sobre eventual integração de novas bases de dados públicas ao Mapa do Turismo Brasileiro.
18. Por fim, quanto ao subitem 9.2.6, embora o MTur tenha informado que o Mapa do Turismo Brasileiro passa por atualização bianual em sua categorização, a AudAgroAmbiental considerou que tal medida é insuficiente, por se tratar de processo meramente formal, que não reflete eventuais mudanças na realidade da economia do turismo nos municípios, conforme já registrado na fiscalização originária (TC 007.721/2022-6). Por esse motivo, a Unidade Técnica concluiu que essa recomendação não teria sido implementada.
19. Conquanto a AudAgroAmbiental tenha razão em seu apontamento quanto aos subitens 9.2.4 e 9.2.6, haja vista que os dados mencionados pelo MTur refletem situação semelhante à que já havia sido registrada na fiscalização, entendo que o fato de estar em curso processo de atualização e ampliação do Mapa do Turismo Brasileiro com participação do Ipea mitiga esse achado e conduz à conclusão de que esses subitens estão em implementação.
20. Em relação à ausência de articulação formal e efetiva com o MIDR, entendo que o MTur evidenciou a mútua participação de representantes de ambas as pastas ministeriais em fóruns de articulação. Essas instâncias consultivas podem ser eficazes como mecanismo de articulação desde que haja uma adequada colaboração mediante comunicação e troca de informações entre ambas as pastas ministeriais acerca das ações executadas no âmbito de suas respectivas políticas públicas, conforme indica o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo Tribunal em 2014.
21. Nesse sentido, não é pertinente afirmar que o subitem 9.1.3 não foi implementado. É mais condizente dizer que houve implementação parcial, em face da ausência de evidências de efetividade dos fóruns de articulação mencionados pelo MTur.
22. Apesar dessas questões, não cabem ajustes à proposta de encaminhamento da AudAgroAmbiental, sendo adequado fixar novo prazo para que o MTur promova as medidas tendentes ao cumprimento integral dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

ACÓRDÃO Nº 2284/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.618/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento



3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento das recomendações feitas ao Ministério do Turismo por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo foi verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo as diretrizes legais da referida política relacionadas à redução das desigualdades regionais; e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os investimentos públicos em turismo, de forma a cumprir os objetivos da PNT (processo TC 007.721/2022-6),

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

- 9.1. considerar atendidos os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;
- 9.2. fixar novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério do Turismo realize as medidas adequadas para a implementação dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;
- 9.3. dar continuidade a este monitoramento; e
- 9.4. enviar cópia desta deliberação ao Ministério do Turismo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2284-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

(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 VII – Plenário

TC 029.636/2014-0 (Apenso: TC 021.391/2016-5 SCN).

Naturezas: Denúncia e Agravo.

Entidades: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE); Fundação Cultural Palmares (FCP).

Interessados: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE); Fundação Cultural Palmares (FCP); Juízo da Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO.

Representação legal: Ronney Wesley Alves Costa<sup>28</sup>, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Diego Merçon Vieira Monteiro (OAB/DF 40.498), representando Roberto Sebastião Moreira Rodrigues<sup>29</sup>.

**SUMÁRIO: DENÚNCIA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA “COMUNIDADE DE MESQUITA” – CIDADE OCIDENTAL/GO. ALEGADAS FALHAS NA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO TÉCNICO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO (RTID). ADOÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS DOS AUTOS (OITIVAS E DILIGÊNCIAS). AUDITORIA DE AVALIAÇÃO COMPARTILHADA TCU/CGU. IDÊNTICA QUESTÃO TRATADA EM PROCESSO JUDICIAL ESPECÍFICO TRAMITANDO EM VARA FEDERAL. AGRAVO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. ATINGIMENTO DO OBJETIVO DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.**

### **Relatório**

Trata-se de denúncia<sup>30</sup> sobre possíveis inconformidades praticadas pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE), relacionadas à identificação, ao reconhecimento, à demarcação e à titulação como quilombola de área da “Comunidade de Mesquita”, localizada no município de Cidade Ocidental/GO<sup>31</sup>.

2. Para contextualizar os fatos, as medidas saneadoras preliminares adotadas, as análises e os encaminhamentos, reproduzo a última instrução da então Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental)<sup>32</sup>:

#### **“HISTÓRICO**

2. Este processo foi autuado na Secex-GO, que propôs, inicialmente, conhecer da presente denúncia, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno/TCU. Propôs ainda que fosse realizada diligência junto à Fundação Cultural Palmares e à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno –

---

<sup>28</sup> Peça 159.

<sup>29</sup> Peça 66.

<sup>30</sup> Petições de peças 1 e 40.

<sup>31</sup> Processo administrativo Incra 54700.001261/2006-82.

<sup>32</sup> Peça 169.

SR-28 (DFE) visto que as informações constantes dos autos não eram suficientes para concluir sobre as irregularidades denunciadas (peça 26).

3. Posteriormente, por meio de despacho constante da peça 34, datado de 27/3/2015, o titular da Secex-GO encaminhou os autos para esta Secretaria, visto que a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno – SR-28 (DFE) pertence à clientela da SecexAgroAmbiental.

4. Em 15/5/2015, foi protocolada no Tribunal nova denúncia (peça 40 e demais documentos que passaram a compor as peças 41-57) a respeito dos mesmos fatos tratados neste processo, solicitando, entre outras providências, a suspensão cautelar do referido procedimento administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação de área quilombola da Comunidade de Mesquita.

5. Na análise procedida pela SecexAgroAmbiental (peça 59) foi considerado que não estavam presentes nos autos os pressupostos *fumus boni iuris* e *periculum in mora* e propôs-se que não fosse acolhido o requerimento de medida cautelar. Considerando ainda que as informações constantes dos autos não eram suficientes para a análise de mérito da denúncia, foi proposta a realização de diligência à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno – SR/28 (DFE) para que apresentasse ao Tribunal documentos e esclarecimentos. Por meio de despacho, o Ministro Relator Weder de Oliveira conheceu a denúncia, indeferiu a cautelar pleiteada e restituiu os autos à Secretaria para as providências pertinentes (peça 62).

6. Após análise dos documentos encaminhados na diligência, esta unidade técnica instruiu os autos no mérito (peça 77), em 18/8/2017, cuja proposta foi conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, assim como determinar à SR-28 (DFE) que promovesse a anulação do Edital de Delimitação do Território da Comunidade de Remanescentes de Quilombos Mesquita, localizada na divisa do Distrito Federal e Goiás, sob jurisdição de Cidade Ocidental/GO, bem como dos demais atos administrativos posteriores decorrentes do referido edital, e determinar ao Incra e às Superintendências Regionais do Incra nos estados que, para efeito do art. 68 da ADCT/CF88, somente emitisse títulos de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos em áreas de terra que estivessem sendo efetivamente ocupadas pelos mesmos.

7. Ao apreciar os autos (peça 80), o Ministro Relator Weder de Oliveira, considerando que as respostas às contestações de 1ª instância do processo administrativo do Incra não haviam sido trazidas aos autos, pois estavam pendentes de conclusão, e que, tais fatos poderiam acarretar alterações no edital de publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e consequentemente na proposta de mérito da SecexAgroAmbiental, propôs que fosse renovada a diligência ao Incra, no sentido de obter documentos/esclarecimentos relativos às conclusões das contestações de 1ª instância existentes.

8. Promovida a diligência, esta unidade técnica analisou os documentos trazidos aos autos, e, em 7/2/2018, apresentou nova proposta de mérito (peça 89), considerando que as falhas do RTID anteriormente apontadas não seriam afetadas pela análise dos recursos. Reiterou, assim, a opinião de anular o edital e de expedir determinação para que o Incra somente emitisse títulos de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos em áreas de terra que estivessem sendo efetivamente ocupadas, repetindo o encaminhamento da instrução anterior, constante da peça 77.

9. Na sequência, o Ministro Relator Weder de Oliveira (peça 99) destacou que ao menos três fatos novos relevantes deveriam ser objeto de análise e levados em consideração antes do pronunciamento de mérito acerca da matéria.

10. Primeiramente, em 8/2/2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, por maioria dos ministros, improcedente a ADI 3239, declarando a validade do Decreto 4.887/2003.

11. Em segundo lugar, o Conselho Diretor do Incra publicou a Resolução 12, de 17/5/2018, por meio da qual julgou improcedente os recursos interpostos pelos interessados na regularização fundiária da Comunidade Remanescente do Quilombo Mesquita (CRQ Mesquita), e, no mesmo normativo, resolveu reconhecer e declarar como Território Mesquita a área de 971,4285ha, conforme artigos 2º e 3º a seguir transcritos:

‘Art. 2º Aprovar o requerimento apresentado pela Associação Renovadora do Quilombo Mesquita, para autorizar o Presidente do Incra a editar a Portaria prevista no art. 17 da Instrução Normativa Incra 57/2009, reconhecendo e declarando como Território Quilombola Mesquita, a área de 761,2570ha (setecentos e sessenta e um hectares, vinte e cinco ares e setenta hectares), já ocupada pelos remanescentes dos quilombolas, que deverá ser acrescida pelas manchas de vegetação, hidrografia e sistema viário existente, definidas na Zona Urbana Especial - ZUE, de que trata o artigo 84, do novo Plano Diretor do Município de Cidade Ocidental/GO, perfazendo o total de 971,4285ha (novecentos e setenta e um hectares, quarenta e dois ares e oitenta e cinco hectares), constantes dos autos do processo administrativo 54700.001261/2006-82.

Art. 3º Condicionar a publicação da portaria nos termos do parágrafo anterior à comprovação pela Associação Renovadora do Quilombo de Mesquita, no prazo de 90 (noventa) dias, de que a proposta de redução do território seja devidamente submetida pela entidade para discussão e aprovação pela maioria dos integrantes da Associação, nos termos do seu Estatuto, em assembleia devidamente convocada para essa finalidade, na qual tenha sido assegurada a participação e livre manifestação consciente de todos.

Parágrafo Único. Esclarecer que a comprovação exigida no caput seja feita juntando aos autos, dentre outros documentos reputados relevantes, no mínimo: i) edital de convocação da assembleia para essa finalidade, com a demonstração de sua ampla divulgação prévia; ii) ata da assembleia com a síntese das discussões, propostas debatidas e levadas à votação, com respectivo número de votos; iii) lista de presença dos associados que participaram da assembleia e votantes.’

12. E por último, a publicação da Resolução 15, de 20/6/2018, que revogou os arts. 2º e 3º da Resolução 12/2018, acima reproduzidos.

13. Foi destacado, no referido despacho, que os procedimentos administrativos de análise e tomada de decisões a cargo das instâncias do Incra ainda não teriam sido concluídos, porquanto não encerrados os prazos para recursos internos, tampouco teriam sido reconhecidos e declarados definitivamente os limites da terra quilombola, conforme o rito estabelecido no art. 17 da IN Incra 57/2009, tendo em vista a revogação do art. 2º da Resolução 12/2018.

14. Considerando a relevância social do processo, a hipossuficiência dos beneficiários, a materialidade dos recursos federais envolvidos e a necessidade de permitir ao Incra a possibilidade de se manifestar sobre as análises e conclusões desta SecexAgroAmbiental, o Ministro Relator considerou prematuro propugnar a anulação do RTID, proferindo determinação para oitiva do Incra frente à instrução desta unidade e esclarecimentos quanto aos seguintes pontos (peça 99):

a) qual das associações, legalmente constituída, é considerada legítima representante da comunidade quilombola no processo em trâmite no Incra;

b) cálculos e estimativas de valores necessários ao custeio de eventuais desapropriações e indenizações;

c) em que medida os 4.292,8259ha considerados no edital do RTID como área demarcada do Território Quilombola Mesquita ou os 761,2570ha, área já ocupada pelos remanescentes de quilombos, atendem o disposto nos §§ 2º e 3º, art. 2º do Decreto 4.887/2003:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com



trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

(...)

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

15. Em 22/8/2018, foram protocolados neste Tribunal os Ofícios 188 e 189/2018/Consea, endereçados ao Ministro Presidente e Ministro Relator, respectivamente (peças 106 e 107), com a Recomendação Consea 20/2018, aprovada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em Reunião Plenária Ordinária de 8/8/2018, para que o Tribunal de Contas da União (TCU) não delibere acerca de anulação ou revogação de relatórios técnicos inerentes ao processo de demarcação do território quilombola do Mesquita, no bojo do processo TC 029.636/2014-0, sem antes realizar a consulta livre, prévia e informada à Comunidade Quilombola do Mesquita, de acordo com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

16. A oitiva do Incra foi promovida mediante o Ofício 205/2018-TCU/SecexAgroAmbiental, de 9/8/2018 (peça 104). Em resposta, após pedido de prorrogação de prazo que foi deferido por este Tribunal (peças 108 e 109), a autarquia encaminhou os Ofícios 39959 e 41810/2018/GABT-1/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, em 11/9/2018 e 25/9/2018, respectivamente (peças 111 e 112), tendo juntado as peças 113 a 127 como documentos comprobatórios.

17. Em 24/10/2018, na instrução da peça 128, com base nos novos documentos juntados aos autos (peças 113 – 127), foram ratificadas as análises e conclusões referentes às falhas na elaboração do RTID, como: falta de análise da cadeia dominial das terras envolvidas; demarcação de área superior à ocupada pelos remanescentes de quilombos; e inconsistências no conteúdo e na estrutura do relatório por ausência de elementos objetivos requeridos pela IN Incra 57/2009.

18. Também foram levantados questionamentos a respeito da efetiva e legítima participação dos moradores do bairro Mesquita no processo de reconhecimento e delimitação do território e de indícios de falhas na autodefinição do povo quilombola.

19. Nesse contexto, a SecexAgroAmbiental encaminhou o mérito da questão (peças 128-130), com proposta de, em vez da anulação do RTID, que o relatório fosse revisto pelo Incra e que a Fundação Cultural Palmares também revisasse o ato que resultou na certidão de autorreconhecimento da Comunidade do Mesquita.

20. Em 22/2/2019, o Ministro Weder Oliveira, considerando proveitoso ao devido processo legal, determinou as seguintes oitivas (peça 131):

a) à Fundação Cultural Palmares para que apresentasse as manifestações técnicas e jurídicas que entendesse necessárias à luz dos requisitos estabelecidos nas Portarias FCP 6/2004 e 98/2007 e em razão das análises e conclusões da unidade instrutiva registradas na instrução de peça 128, relativamente aos alegados indícios de falhas na autodefinição da Comunidade de Mesquita como Quilombo e nos procedimentos de sua certificação;

b) ao Incra, para que apresente manifestações técnicas e jurídicas que julgasse pertinentes frente às análises e conclusões da SecexAgroAmbiental afetas às deficiências na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), bem como informasse

os resultados do grupo de trabalho constituído pelo Despacho 1/2018/DF com o objetivo de atualizar o RTID do território Mesquita.

21. As oitivas da Fundação Cultural Palmares e do Incra foram promovidas mediante os Ofícios 31 e 32/2019-TCU/SecexAgroAmbiental, ambos de 12/3/2019 (peça 132 e 133). Em resposta, a autarquia encaminhou o Ofício 13619/2019/GABT-1/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, em 17/5/2019 (peça 136) e a Fundação Cultural Palmares o Ofício 210/2019/COPAB/DPA/PR-FCP, em 24/6/2019 (peças 137-139).

22. Em resposta à oitiva, o Incra informou que, apesar do encaminhamento pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) no Despacho 1/2018/DF, com proposta de criação de um grupo de trabalho constituído por profissionais multidisciplinares, cujo objetivo seria a atualização de algumas informações do RTID do território do Mesquita, entre elas o cadastro das famílias, a Procuradoria Federal Especializada do Incra (PFE/Incra), por meio da Nota 85/2018/CGA/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU acatou os argumentos da DF quanto à validade e legalidade do RTID e entendeu que o grupo de trabalho não deveria ser criado. Em reunião no dia 20/6/2018, o Conselho Diretor, de acordo com a Resolução Incra/CD 15/2018, acatou a sugestão comum da DF e PFE de revogar os artigos 2º e 3º da Resolução Incra/CD 12/2018, no entanto, não acatou a sugestão de criar um grupo de trabalho para rever o RTID, entendendo que, após dois julgamentos administrativos, em primeira e segunda instâncias, este encontrava-se aprovado. Por fim, concluiu que, após tal decisão, o processo foi tramitado para procedimentos de elaboração da portaria para reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita.

23. O Presidente da Fundação Cultural Palmares, em suas justificativas, informou que o procedimento administrativo de certificação da CRQ Mesquita foi realizado em consonância com o Decreto 4.887/2003 e a Portaria FCP 6/2004, vigentes à época da análise. Registrou que a norma atual aplicada no processo de certificação, qual seja, a Portaria FCP 98/2007, substituiu a Portaria FCP 6/2004 com intuito de aprimoramento dos instrumentos de gestão, sem, contudo, macular as certidões regularmente emitidas em consonância com a norma anterior. Ressaltou que, segundo a doutrina dominante, o efeito retroativo de um ato normativo somente ocorre quando o ato posterior expressamente assim dispuser. Nesse sentido, considerando que não constou na Portaria FCP 98/2007 a declaração de nulidade dos atos administrativos efetivados sob o pálio da Portaria FCP 6/2004, não haveria que falar em nulidade da certificação da Comunidade do Mesquita/GO.

24. Nas respostas às oitivas apresentadas verificou-se que tanto o Presidente do Incra quanto o da Fundação Palmares não trouxeram aos autos novos fatos ou argumentos. O presidente do Incra limitou-se a informar que o Conselho Diretor, em reunião no dia 20/6/2018, não acatou a sugestão de criar um grupo de trabalho para rever o RTID (peça 136, p. 1), porém, não apresentou justificativas nem cópia da ata desta reunião.

25. Em 24/11/2020, na instrução constante da peça 140, foi elaborada nova proposta de mérito pela SecexAgroAmbiental a qual, considerando o disposto no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020 (abaixo transcrito), foi encaminhada aos gestores para que apresentassem comentários sobre as propostas de deliberações.

Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

§ 1º A manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação. (...)

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO PARA COMENTÁRIOS DOS GESTORES

26. Seguem abaixo as propostas de determinação e/ou ciência que foram encaminhadas aos destinatários das deliberações para apresentação de comentários:

a) determinar à Fundação Cultural Palmares, com fundamento nos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250, inciso II, do Regimento Interno e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c art. 6º da Portaria FCP 98/2007, que, no prazo de trinta dias, revogue a certificação da CRQ Mesquita, e somente emita nova certificação se atendido, obrigatoriamente, o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 e no art. 3º da Portaria FCP 98/2007, informando a este Tribunal as providências adotadas;

b) determinar à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno SR 28 (DFE), com fundamento nos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250, inciso II, do Regimento Interno e 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) se abstenha de publicar portaria de reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita sem que seja comprovado, perante este Tribunal:

b.1.1) a ancestralidade negra relacionada com a opressão histórica sofrida como critério de caracterização da comunidade remanescente de quilombo consoante o disposto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da Instrução Normativa Incra 57/2009; e

b.1.2) a autorização expressa dos integrantes da comunidade para serem representados no processo administrativo no Incra, consoante o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

b.2) apresente, no prazo de trinta dias, plano de ação indicando as medidas a serem adotadas, com base nos §§ 3º e 4º do art. 11 da Instrução Normativa Incra 57/2009, com vistas a promover a revisão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território do Mesquita para que contenha, obrigatoriamente, a organização, a estrutura e o conteúdo estabelecidos no art. 10 da Instrução Normativa Incra 57/2009;

c) dar ciência ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que não há previsão legal para emissão de título de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos em áreas de terras que não estejam efetivamente ocupadas pelos mesmos, consoante art. 68 do ADCT/CF/88 e artigos 1º e 3º do Decreto 4.887/2003;

#### EXAME TÉCNICO

27. As diligências para comentários do Incra e da Fundação Cultural Palmares foram promovidas mediante os Ofícios 65135, 65136 e 65137/2020-TCU/Seproc, todos de 25/11/2020 (peças 144, 145 e 148). Em resposta, a autarquia encaminhou o Ofício 74813/2020/SR(28)DFE-G/SR(28)DFE/INCRA-INCRA, em 4/12/2020 (peças 149 a 151). Após pedido de prorrogação de prazo que foi deferido por este Tribunal (peças 152 e 153), a Fundação Palmares encaminhou o Ofício 69/2021/GAB/PR-FCP, em 22/01/2021 (peças 156 e 157).

#### Considerações Preliminares

28. Primeiramente, cumpre esclarecer, que, no período de dezembro de 2020 a fevereiro de 2022, a análise desta instrução permaneceu paralisada na unidade técnica em razão de ações de controles que foram desenvolvidas pela SecexAgroAmbiental sobre o tema quilombolas paralelamente à análise dos comentários dos gestores nesta instrução.

29. Foi realizada reunião com a Coordenação Geral Quilombolas no Incra Sede, em 28/4/2021 (peça 163), para tratar de dúvidas pontuais quanto ao processo de Mesquita, bem como, foi desenvolvido trabalho conjunto de produção de conhecimento da SecexAgroambiental com a Controladoria Geral da União (CGU) referente à regularização fundiária de territórios quilombolas (TC 047.149/2020-5), cujo 'Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU' consta da peça 164. Além disso, no período de junho a novembro

de 2021 foi executado o Levantamento no Incra (TC 018.690/2021-1), tendo sido realizadas reuniões com a Auditoria Interna do Incra sobre o tema e encaminhados à equipe do TCU oito relatórios da auditoria interna que tratam de comunidades quilombolas (peças 165).

30. Essas ações de controle realizadas no último ano aprofundaram os conhecimentos da temática pela Secretaria, levaram à reanálise dos fatos e resultaram em ajuste na proposta de mérito e reforço de parte dos entendimentos apresentados por esta unidade técnica nas instruções anteriores (peças 77, 89 e 128), conforme destacado nos parágrafos seguintes.

31. O procedimento de certificação junto à Fundação Palmares é frágil, na medida em que, na vigência da Portaria FCP 6/2004, o único critério de exigibilidade para certificação seria a declaração do representante legal da associação comunitária ou, na falta desta, por pelo menos cinco membros da comunidade declarante, e, mesmo depois, com a Portaria 98/2007<sup>33</sup>, permanecem as falhas, conforme apontado no Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 11-15):

| ACHADO |                                                                                                     | RECOMENDAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1      | Lacunas normativas quanto à elaboração do Relato Sintético a ser apresentado pela Comunidade;       | Incluir nos normativos quesitos objetivos a serem adimplidos pela documentação apresentada pelas Comunidades, de preferência complementadas por modelos e instruções detalhados em seu anexo.                                                                                                                                                                                                       |
| 2      | Ausência de critérios objetivos para ocorrência de visita técnica durante a certificação;           | Incluir nos normativos quesitos objetivos a serem adimplidos pela documentação apresentada pelas Comunidades, de preferência complementadas por modelos e instruções detalhados em seu anexo.<br><br>Estabelecer em norma critérios objetivos para ocorrência de visita técnica, bem como instituir rotina a ser efetuada para confirmação e obtenção de informações sensíveis para a certificação. |
| 3      | Insuficiência no atendimento da documentação mínima para certificação;                              | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 4      | Ausência de informações necessárias à análise do pedido de certificação, para preenchimento prévio; | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 5      | Ausência, nos processos avaliados, das análises empreendidas para certificação das comunidades.     | Complementar o modelo de parecer já instituído para nele constar relato circunstanciado das análises empreendidas, principalmente quanto à análise de representatividade da ata de autodefinição e alinhamento do relato sintético com o critério estabelecido no art. 2º da Portaria.                                                                                                              |

<sup>33</sup> Em seu artigo 3º, foi mais criteriosa ao estabelecer os procedimentos para a emissão da certidão de autodefinição, trazendo exigências mais objetivas, como, por exemplo, reunião da comunidade, associação legalmente constituída ou não, convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição e, em qualquer caso, apresentação de relatório sintético da trajetória comum do grupo

32. No processo administrativo do Incra ocorreram falhas desde o seu início, sem a comprovação de que houve, na reunião inicial com a comunidade, a explanação sobre o modelo de regularização fundiária, o detalhamento das etapas do processo de regularização, os exames a serem executados em campo, a titulação coletiva, a necessidade de colaboração e autorização expressa dos moradores para serem representados no processo administrativo, o que pode ter acarretado na denúncia que originou estes autos, realizada por um grupo de moradores do local, que afirmam categoricamente que não tinham conhecimento sobre o procedimento administrativo no Incra e que a comunidade remanescente de quilombo em Mesquita é uma ‘falsidade documentada’ (peça 2, p. 3).

33. Em relação ao RTID, o relatório foi elaborado sem os elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola em área superior à atualmente ocupada, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009, o que pode ter ocorrido devido ao fato de não existir um manual de orientações práticas e instância centralizada de revisão, anteriores à publicação do RTID, conforme apontado no Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 15-29):

| ACHADO |                                                                                                                                                                                                                                            | RECOMENDAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6      | Inexistência de rotinas formais necessárias para reuniões prévias junto às comunidades, prejudicando a uniformidade da atuação do Incra e, por conseguinte, a compreensão das comunidades sobre as regras de autodefinição e regularização | Instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos; divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID.                                                               |
| 7      | As informações exigidas atualmente no RTID são suficientes para caracterização da comunidade e seu território, devendo ser consideradas oportunidades de simplificação e consolidação de quesitos, para maior objetividade                 | Avaliar a necessidade de revisão dos critérios previstos no art. 10 da IN 57/2009, de forma a aproximar o formato do RTID a um laudo, com respostas a quesitos objetivos, buscando simplificar e consolidar informações atualmente demandadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 8      | Inexistência de manual de orientações práticas e instâncias centralizadas de revisão, anteriores à publicação do RTID                                                                                                                      | <p>Instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem como artefatos/modelos para todos os seus produtos; divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID.</p> <p>Avaliar a necessidade de revisão dos critérios</p> |

| ACHADO |                                                                                                                                                                                              | RECOMENDAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                                                                                                                                                                                              | previstos no art. 10 da IN 57/2009, de forma a aproximar o formato do RTID a um laudo, com respostas a quesitos objetivos, buscando simplificar e consolidar informações atualmente demandadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|        |                                                                                                                                                                                              | Formalizar instância de revisão pela Sede na Instrução Normativa, previamente ao edital de publicação do RTID, aproveitando as rotinas já estabelecidas informalmente e aprimorando o documento 'ficha de informação' existente                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 9      | Ausência normativa quanto à possibilidade de negociação para demarcação do território, em razão de situações em que os custos superem os benefícios para retomada de posse ou desapropriação | <p>Avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final.</p> <p>Avaliar a necessidade de revisão dos arts. 19 e 21 da IN 57/2009, para alinhamento dos comandos dos arts. 13 e 14, respectivamente, do Decreto nº 4.887/2003.</p> |

34. Ainda em razão das conclusões das ações de controle realizadas em 2021, foi feita uma reanálise do mérito deste processo, com foco nos requisitos para o acesso à política pública previstos no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009 e nos elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009:

- 1) auto atribuição;
- 2) presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
- 3) relações territoriais específicas, identificando com elementos objetivos obrigatórios os limites das terras ocupadas pelos quilombolas.

35. A análise do requisito da auto atribuição não é competência do Incra. A identificação do grupo social se dá por meio da certificação da comunidade por autodeclaração junto à Fundação Palmares. Por outro lado, a existência da certificação não enseja automaticamente o direito à titulação do território, pois, por meio do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), compete ao Incra confirmar se a comunidade é elegível à política de regularização fundiária e delimitação do seu território, nos termos do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o art. 68 da ADCT e em conformidade com a Convenção 169 da OIT, e operacionalizada pela IN 57/2009.

36. Nesse sentido, a comunidade pode se autodefinir como remanescente de quilombo e indicar ao Incra o território pleiteado, porém, a delimitação, ou extensão do território, deve ser realizada por meio de procedimentos técnicos do Incra, cumprindo as exigências dos normativos específicos, e não apenas, ou exclusivamente, a partir de indicação da comunidade.

37. Apesar de o Incra ter encaminhado expediente no qual informa que a identificação da área tradicionalmente ocupada e os limites estabelecidos para a regularização do território



quilombola Mesquita levou em conta, primeiramente, a memória oral dos mais antigos moradores do povoado Mesquita, que tem em sua história o episódio de apossamento de terras (por compra ou doação) da Fazenda Mesquita feita por três escravas (peça 112, p. 5), a presente denúncia foi originada por uma parcela dos integrantes da comunidade do Mesquita que não participaram ou não sabiam o que estava acontecendo tanto no processo de certificação da comunidade quilombola junto à Fundação Cultural Palmares quanto no processo de demarcação junto ao Incra, conforme se verifica nos depoimentos de moradores que não se auto atribuem como remanescentes de quilombolas. Tal fato, a princípio, evidencia a ausência de uma identidade e memória coletiva da comunidade como um grupo organizado com objetivos em comum.

38. A denúncia que originou este processo e os depoimentos dos moradores existentes nos autos indicam um ambiente de conflito interno dentro da comunidade do Mesquita. Em regra, o conflito interno ocorre porque parte dos membros do grupo são contrários à regularização fundiária nos termos do Decreto 4.887/2003, sobretudo por não terem tomado conhecimento das regras de autodefinição e regularização nem pactuarem com a titulação coletiva. Os denunciante afirmam que muitos moradores do local ocupam suas áreas de forma individualizada há muito tempo e não querem outra forma de apropriação de seu espaço.

39. Diante desse contexto, a presente reanálise parte do pressuposto de que a política de regularização fundiária quilombola é voluntária, por autodefinição dos próprios beneficiários (art. 2, §1º do dec. 4.887/2003) e o Estado não pode obrigar os integrantes de determinado grupo étnico a fazerem parte de um pleito com o qual não concordam e não querem aderir. Assim, caberá ao Incra revisar o RTID com objetivo de identificar todos os descendentes de quilombolas que vivem no local e querem participar da política pública e dar prosseguimento ao processo administrativo apenas com a parcela da comunidade que se enquadra e autodetermina quilombola.

40. Nesse sentido, após o Incra definir o grupo que se auto atribui remanescente de quilombola, em atendimento ao art. 2º do Decreto 4.887/2003 (critério I), passa-se então à análise da trajetória histórica própria com relações territoriais específicas (critério II) para verificar se atendem aos requisitos legais de enquadramento na política pública de regularização fundiária quilombola e à delimitação dos limites do território quilombola (critério III), o qual deve ser evidenciado por meio dos elementos objetivos obrigatórios, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009.

41. Assim, com base nas considerações preliminares acima expostas, os tópicos seguintes contêm a análise dos comentários dos gestores e, em seguida, a reanálise do mérito com nova proposta de encaminhamento. Para um melhor entendimento das referências ao processo administrativo do Incra, foram criados o Apêndice I que contém a relação de todos os elementos do RTID e a respectiva localização nestes autos, e o Apêndice II com os mapas que ilustram a área objeto do processo, de acordo com os dados extraídos do acervo fundiário do Incra.

#### **Comentários dos gestores da Fundação Cultural Palmares (peças 156 e 157)**

42. O Presidente da Fundação Cultural Palmares encaminhou a Nota Técnica 12/2021/COPAB/DPA/PR do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, informando que o fato apontado pela equipe do TCU é passível de correção, porém, considerando que a revogação da certidão poderia pôr em risco a comunidade e sua existência, além de aumentar os conflitos existentes, a sua conclusão seria pela manutenção da certificação do Mesquita.

#### **Comentários dos gestores do Incra (peças 149 a 151)**

43. Em comentários à proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, o Superintendente da SR(28) informou que o processo de regularização fundiária do Mesquita

(54.700.001.261/2006-82) estaria suspenso, conforme Parecer 31157 e que a competência para publicação da portaria de reconhecimento é do presidente da autarquia.

44. Destacou que o processo foi iniciado em função da expedição de portaria da Fundação Palmares e que foi elaborado o RTID Mesquita com pareceres favoráveis do Setor Técnico e Jurídico, bem como teriam sido seguidos todos os trâmites determinados pela IN 57/2009.

45. Quanto à autorização expressa dos integrantes da comunidade para serem representados no processo administrativo do Incra, informou que a legítima representante da comunidade é a Associação Renovadora Quilombo Mesquita – Arequin.

46. Em relação à revisão do RTID para que contenha, obrigatoriamente, a organização, a estrutura e o conteúdo estabelecido no art. 10 da IN Incra 57/2009, destacou que o Comitê de Desenvolvimento Regional (CDR), em atenção ao § 3º do art. 11, considerou o RTID apto, conforme atas anexadas, não entendendo, portanto, que deveria ser revisado. Acrescentou que o RTID concluiu pelo prosseguimento processual, sendo corroborado pelo CDR em duas reuniões, apenas com a redução da área relativa ao Jardim Edite.

#### **Reanálise do mérito**

47. Conforme informado nas considerações preliminares, a presente reanálise de mérito foi estruturada de acordo com os requisitos para o acesso à política pública (art. 2º do Decreto 4.887/2003) e os elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola no RTID (arts. 9º e 10 da IN Incra 57/2009):

- a. auto atribuição;
- b. trajetória histórica própria com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
- c. relações territoriais específicas, com elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009

#### **a. Critério da auto atribuição**

48. A auto atribuição é um ato declaratório da comunidade que se identifica como remanescente de comunidades de quilombos junto à Fundação Cultural Palmares, que, por sua vez, emite a ‘Certidão de Auto-Reconhecimento’, conforme dispõem o art. 2º do Decreto 4.887/2003 c/c art. 2º da Portaria FCP 98/2007 e art. 6º da IN Incra 57/2009.

49. Foi realizada diligência à Fundação Palmares (peça 30), que trouxe aos autos cópia do termo de caracterização (peça 35, p. 3-4) e da certidão de autorreconhecimento (peça 35, p. 5). Na data da emissão da Certidão de Auto-Reconhecimento, em 19/5/2006, o Cadastro Geral de Remanescentes da Comunidades dos Quilombos era regulamentado pela Portaria FCP 6, de 1/3/2004, a qual foi revogada pela Portaria FCP 98/2007, atualmente em vigor.

50. Importante destacar que a auto atribuição e consequente certidão emitida pela Palmares não enseja automaticamente o acesso à política pública com direito à titulação do território. A comunidade pode se autodefinir como remanescente de quilombo e indicar ao Incra o território pleiteado, porém, a delimitação e reconhecimento da extensão do território, deve ser realizada por meio de procedimentos técnicos de competência do Incra, mediante RTID, cumprindo as exigências dos normativos específicos (arts. 5º, 9º e §4º do art. 11 da IN Incra 57/2009<sup>34</sup>), e não apenas, ou exclusivamente, a partir de indicação da comunidade.



51. Nesse sentido, a análise do critério da auto atribuição ocorre no âmbito da Fundação Cultural Palmares e não é tratada no processo administrativo do Incra.

52. Na instrução anterior, entendeu-se que a havia falha na certificação da CRQ Mesquita<sup>35</sup> pois a denúncia dos integrantes da comunidade, a falta de representatividade da

---

Areme e os depoimentos de alguns moradores do local se declarando ‘não quilombola’ evidenciavam a inconsistência do declarado na certificação com a realidade. Essa desconformidade seria incompatível com a exigência constitucional de que as entidades associativas necessitam de autorização expressa para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, motivo pelo qual foi proposta determinação à Fundação Cultural Palmares, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c art. 3º e 6º da Portaria FCP 98/2007, que, no prazo de 30 dias, revogasse a certificação da CRQ Mesquita, e somente emitisse nova certificação se atendido, obrigatoriamente, o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 e no art. 3º da Portaria FCP 98/2007.

53. Apesar da Portaria FCP 6/2004 ter sido revogada pela Portaria FCP 98/2007, a qual traz critério mais objetivo para emissão da certidão – exigindo que a reunião da comunidade seja convocada com a específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição e que seja apresentado o relatório sintético da trajetória comum do grupo – na data da emissão da Certidão de Auto Reconhecimento da Comunidade de Mesquita, em 19/5/2006, o cadastro geral de remanescentes das comunidades quilombolas era regulamentado pela Portaria FCP 6/2004 que, em seu parágrafo 2º do artigo 1º, estabelecia que a declaração de remanescente deveria ‘ser feita por representante legal da respectiva Associação Comunitária ou, na falta desta, por pelo menos cinco membros da comunidade declarante, e registrada por funcionário da Fundação Cultural Palmares (...)’.

54. A referida exigência foi atendida por meio do Ofício 001/2006 – Associação Quilombola (peça 35, p.3), assinado por seis membros da comunidade do Povoado de Mesquita e o expediente da Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme (peça 35, p. 4), assinado pelo presidente da associação, segundo os quais a comunidade se autodefine como grupo remanescente de quilombos, atendendo assim os requisitos da Portaria FCP 6/2004.

55. Verifica-se, portanto, que a Certificação da CRQ Mesquita emitida pela Fundação Cultural Palmares pode ser considerada válida. Ademais, a revogação da certidão, conforme proposto na instrução anterior, poderia pôr em risco a comunidade e sua existência, além de

---

aumentar os conflitos existentes, sem ganhos para o processo administrativo de regularização fundiária no Incra.

56. Por fim, importante destacar que, apesar da certificação válida, existem nos autos depoimentos de moradores do Mesquita que não se identificam como quilombola e não aceitam que seus títulos de propriedade particular passem a coletivos. Tais fatos são indícios de inconsistência do declarado na certificação de autodefinição da FCP com a realidade encontrada na comunidade.

57. Diante do exposto, para o presente caso, são acatados os comentários dos gestores da Fundação Cultural Palmares, considerando-se válida a Certificação da CRQ Mesquita e deixando-se de propor a determinação, não obstante a necessidade de o Incra, em seu procedimento administrativo, identificar as pessoas que efetivamente queiram ser representadas pela Areme e pleitear os benefícios da política pública, para dar prosseguimento apenas com a parcela da comunidade que se enquadra e autodetermina quilombola, como se desenvolverá a partir deste ponto.

58. Ainda em relação ao critério da auto atribuição, verificou-se que duas questões relacionadas ao processo administrativo no âmbito do Incra precisam ser analisadas: os questionamentos apresentados pelos denunciantes sobre a representatividade da Areme e as falhas na reunião prévia de início dos trabalhos de campo, conforme destacados nos itens a seguir.

#### Ausência de legitimidade da Areme para representar a comunidade junto ao Incra

59. Não consta do processo administrativo no âmbito do Incra a autorização expressa dos associados para serem representados pela Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme<sup>36</sup>, conforme direito fundamental previsto no inciso XXI do art. 5º da CF/88.

60. Referido processo foi aberto em 24/8/2006 (peça 113, p. 273-274) e, logo em seguida, foram realizadas reuniões com a comunidade. Não houve consenso entre os moradores sobre o prosseguimento dos serviços de regularização por parte da Autarquia, ficando acordado que o Incra aguardaria o pronunciamento oficial por parte da Associação para iniciar o procedimento.

61. Em 19/12/2007, devido à ausência de consenso na comunidade quanto ao procedimento de titulação da área como território quilombola, a SR-28 (DFE) encaminhou ofício à Areme solicitando que a associação se pronunciasse oficialmente em relação à intenção de regularização de seu território (peça 113, p. 66-67).

62. Em 26/4/2008, a Areme confirmou formalmente junto ao Incra a sua intenção quanto à continuidade do processo de regularização do território quilombola (peça 113, p. 101-109). Com base nesse documento o Incra deu continuidade aos trabalhos.

63. Pode-se observar que desde o início do processo junto ao Incra, em 2006, a Areme seria formalmente a representante da comunidade. Apresentou requerimento junto à Fundação Cultural Palmares (peça 35, p. 4), intermediou reunião da comunidade com o Incra (peça 113, p. 30), encaminhou ofício solicitando e autorizando o início dos trabalhos pela autarquia (peça 113, p. 101-109). Constam do processo a Ata da Primeira Assembleia Geral Ordinária para fundação da Areme, realizada em 31/5/2003 (peça 22, p. 87-89), e o seu Estatuto Social (peça 22, p. 71-86).

64. Apesar de a Areme ter apresentado ata da assembleia de sua fundação e seu estatuto no procedimento administrativo junto ao Incra (peça 22, p. 71-89), esses elementos não são suficientes para se afirmar que a associação representa legitimamente a maioria da comunidade

---

<sup>36</sup> O nome fantasia da Associação foi alterado de Areme para Arequin - Associação Renovadora do Quilombo do Mesquita, conforme indicado no ofício 39959/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA (peça 111, p. 1).

do Mesquita, pois não há registro de assembleia ou de reunião, que tenha deliberado especificamente sobre a titulação de terras quilombolas e o próprio expediente de denúncia é indício da não representatividade (peças 2 e 40).

65. Nos documentos e depoimentos trazidos aos autos pelos denunciante, há evidências de que uma parcela da comunidade do Mesquita não autorizou e não teve conhecimento das ações executadas pela Areme – em nome da comunidade – no processo de certificação junto à Fundação Cultural Palmares e no processo de demarcação junto ao Incra.

66. Conforme se verifica no requerimento junto à Fundação Cultural Palmares (peça 35, p. 4), um grupo de seis pessoas se autointitulou quilombola. Considerando que o Incra cadastrou um grupo de 1299 indivíduos (peça 6, p. 101 e 113, p. 352), essas pessoas que assinaram o requerimento representam apenas 0,46% da população total do Mesquita, o que demonstra, além da ausência de autorização expressa, a ausência de representatividade nos procedimentos administrativos no âmbito da Fundação Cultural Palmares e do Incra.

67. Consta dos autos um abaixo-assinado no qual 65 moradores do bairro Mesquita se opõem ao procedimento administrativo, declarando o desinteresse na identificação e caracterização da comunidade como quilombola (peça 50, p. 7-9). Além disso, consta dos autos uma Escritura Pública Declaratória (peça 47, p. 35-36), na qual algumas moradoras do Mesquita se declararam como não remanescentes de quilombola, inclusive a Sra. Valcilene Aparecida Batista Silva que assinou o requerimento junto à Fundação Palmares, *in verbis*:

MARIA LIDIA MAGALHÃES BRAGA: que nunca foi avisada nem comunicada que tal documento se referia a um cadastro que lhe qualificava como quilombola, e que após conhecer essa informação, ficou muito chateada com a notícia, pois não concorda em fazer parte desse grupo.

ELCIONE LISBOA DA COSTA: que, em momento algum foi citado que a tal ficha cadastral tinha como interesse o cadastro da outorgante declarante como remanescente de quilombola e que ficou muito constrangida quando soube, pois se vê prejudicada se tratando da posse das terras e que jamais assinaria qualquer documento se soubesse que era referente ao que foi citado, como remanescente de quilombola.

JOSELINA BATISTA SILVA: não concorda de hoje estar qualificada dentro do grupo dos quilombolas, tanto porque nunca declarou ser parte do mesmo grupo, muito menos ter assinado algum documento para esse fim;

VALCILENE APARECIDA BATISTA SILVA: que não sabia que estava fazendo parte de um cadastro de remanescente de quilombola, e que quando soube, se sentiu muito constrangida, enganada, pois não foi essa a informação que lhe deram quando assinou tal documento, e que sobretudo, não concorda em fazer parte deste grupo.

68. Além do inciso XXI do art. 5º da CF/88, os art. 6º do Decreto 4.887/2003, art. 10, §6º da IN Incra 57/2009 e art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da OIT também estabelecem que deve ser assegurada aos remanescentes da comunidade do quilombo a efetiva participação em todas as fases do respectivo processo administrativo de reconhecimento.

69. A participação da comunidade é um fator preponderante no processo de identificação da comunidade quilombola durante a elaboração do RTID e um dos requisitos para a completude e solidez do trabalho técnico. Após a conclusão do relatório, não sendo verificado o atendimento dos critérios estabelecidos para a elaboração do RTID, o Comitê de Decisão Regional do Incra poderá devolvê-lo ao Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para sua revisão ou complementação, ou, até mesmo, concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo e determinar o seu arquivamento, conforme §§ 3º e 4º do art. 11 da IN Incra 57/2009.

70. Consta no diário de campo elaborado pela antropóloga do Incra, em 16/11/2006 (peça 113, p. 14-15), que, apesar das dificuldades apontadas por ela para elaboração do RTID,





como por exemplo a falta de pessoal capacitado em ‘cadeia dominial’, o curto espaço de tempo para atender todas as exigências previstas na instrução normativa do Incra e o fato de estar retornando da licença maternidade, devido à necessidade de cumprimento de meta anual do governo, em reunião realizada na data de 19/9/2006, estabeleceu-se a meta de realização mínima de dois RTID em três meses, sendo um deles do Mesquita<sup>37</sup>.

71. Na nota de fim de página desta instrução estão destacados diversos trechos do relatório de campo da referida antropóloga que demonstram as dificuldades encontradas para



elaboração do RTID, a sua percepção da comunidade e a maneira como Sandra Pereira Braga se apresentou como ‘porta-voz’ da comunidade (peça 113, p. 15)<sup>38</sup>.



72. De acordo com os denunciante (peça 2, p. 1-7), o Mesquita nunca foi nem teve comunidade negra com raiz antiga. Segundo eles, o processo administrativo junto ao Incra foi iniciado pela senhora Sandra Pereira Braga que usou no processo uma associação ‘de papel’ chamada Areme para conseguir benefícios junto ao Incra, porque o bairro Mesquita tinha potencial para ser quilombo e receber investimentos de recursos federais, *in verbis*:

(...) Em 2003, servidores do Incra visitaram o bairro ‘Mesquita’ (onde moro) e questionaram que esta localidade onde moramos poderia ser destino certo de recursos federais de sobra

Com base nestas promessas, a Prefeitura foi orientada a criar uma ‘secretaria’, tipo diretoria, sobre ‘igualdade racial’ no Município. Eu, JOÃO DE SOUZA SILVA, era o ‘subprefeito’ do bairro Mesquita e fui designado pelo falecido Prefeito Plínio Arai, como responsável pela função de ‘igualdade racial’ da Prefeitura para cuidar desta área e tentar atrair os investimentos financeiros federais para cá. Esta indicação se deu por eu ser negro.

A partir daí passei a tratar com a Senhora Marta Ivone da Secretaria de questões raciais do Estado de Goiás. Ela que nos passou todas estas orientações e promessas, que fez a ponte com o Governo Federal e disse que tínhamos ‘potencial’ para quilombo.

Em 2006, nos foi falado é que havia muito dinheiro sobrando para igualdade racial e este dinheiro ia ser perdido. Aí o Município poderia ficar com o dinheiro se topasse que o bairro fosse avaliado como Quilombo, mas tinha que correr! (...)

Fui eu quem preencheu o formulário padrão de pedido para o dinheiro e, inclusive, fui eu quem levou este documento assinado para o Incra, em 2006 (está na página 24 e 25 deste processo). Entre todos os documentos estava exigência de pedir para instalar uma comunidade quilombola e, com este pedido, os recursos iam ser investidos no bairro.

A Dona Roberta, antiga antropóloga, fazia contato com a Senhora SANDRA PEREIRA BRAGA, direto de Brasília. Foi aí que passei a não concordar com o que estava sendo feito. Quem é SANDRA PEREIRA BRAGA?

É uma brasiliense candidata a vereadora várias vezes no Município, militante ativa do Partido dos Trabalhadores na Cidade Ocidental e neste assunto de ‘quilombo’ passou a ser o ganha pão dela, já tendo ela declarado várias vezes suas pretensões milionárias de resgatar áreas rurais que seus avós deixaram, mas que seus tios e tio-avôs venderam e ela ficou sem nada.

A Senhora SANDRA, além de não residir no Mesquita, já declarou na Justiça que sua família não tem raiz neste bairro do Mesquita.

---



(...)

SANDRA também omitiu que o ramo de sua família BRAGA só ingressou onde é hoje a Cidade Ocidental mediante a compra de um imóvel rural POR LEILÃO.

O ‘quilombo’ do Mesquita, na Cidade Ocidental, é no mínimo uma falsidade documentada, para não dizer criminosa. (...)

Como SANDRA conseguiu isto? Perdendo a briga para o GDF em Santa Maria, ela veio para a Cidade Ocidental e passou a se articular com a antropóloga e reinventou toda a estória que não colou em Santa Maria/DF, desta vez aqui na Cidade Ocidental/GO. E até agora o pior é que isto tem colado!

Quando Sandra descobriu que a Prefeitura estava em contato com a secretaria de igualdade de Goiás desde 2003 passou a intervir de modo pessoal e diretamente junto ao Incra neste processo aqui comentado.

Sandra se valeu do auxílio do Advogado Emanuel de Sá Roriz (proprietário de terras na região e dono de loteamentos em outras áreas de Brasília), ao tempo em que fazia campanha eleitoral para o Partido dos Trabalhadores (PT), inclusive tendo sido candidata às eleições do ano de 2006, embora tenha perdido. A própria antropóloga que escreveu o Relatório TID reconheceu que ela quis juntar ‘reuniões’ do Incra com seus eleitores nas vésperas das eleições, o que é crime. Como ela conseguiu?

Este bairro do Mesquita nunca foi nem teve comunidade negra com raiz antiga aqui. Quem chegou, comprou as terras, é só ver as escrituras. Não é diferente com os avós de Sandra.

Sandra usou no processo uma associação ‘de papel’ chamada AREME para conseguir tudo e enganar o Incra. Mas revendo o que é AREME descobrimos que era apenas uma associação de bairro que aparece neste processo como representantes de ‘quilombolas’ não tem nada a ver com questão racial.

(...)

O mais grave é que o Incra não leu o que é a AREME e prossegue tratando AREME e Sandra como representantes de ‘um povo quilombola’ no bairro Mesquita.

(...) Nós moramos em um bairro de gente séria e honesta que não vive às custas de mamar de dinheiro público nem fica buscando indenizações milionárias do governo! Com todo respeito, é total falta de seriedade seguir dialogando e discutindo ‘quilombo’ com uma entidade de papel e com pessoas que só estão neste ‘negócio’ para ganhar dinheiro custe o que custar.

(...)

O Relatório (...) da antropóloga já começou com o pé esquerdo porque foi ‘na onda’ de Sandra. Sandra conseguiu que as ‘visitas’ fossem feitas só na sua família já manipulando todas as autoridades através da AREME basta ler o que a própria antropóloga escreveu no seu relatório.

(...) A AREME não fala pela comunidade do bairro! Não tem legitimidade.

(...). Com todo respeito a Antropóloga que não conheço, lembro bem que as visitas do Incra foram todas feitas na surdina e ninguém pode participar, ninguém foi chamado, só Sandra. O mais maluco de tudo é que deixa clara a farsa é que o ‘quilombo’ dela tem nada mais nada menos que **mais de 4.150 hectares!!!**

(...)

Eu não fui consultado, nem meu vizinho, nem as pessoas que conheço no Bairro. Eu não quero minha casa dentro de quilombo e tenho certeza que a grande esmagadora maioria de quem está lá também não quer! Nossa vontade não está sendo respeitada e o Incra está

considerando apenas o que diz Sandra e sua AREME de papel! Isto é absurdo inaceitável. (grifos nossos)

73. Na denúncia constante na peça 40 desses autos, uma outra parcela da comunidade também se insurge contra a senhora Sandra Pereira Braga, a associação Areme e o procedimento adotado junto ao Incra, declarando que ‘não aceita que seus títulos de propriedade particular passem a coletivos e que, se o Incra tentar impor uma realidade que não se coaduna com seus interesses, estaria violando o art. 7º da Convenção da OI’, conforme trechos destacados a seguir (peça 40, p. 10 e 40):

Ainda no ano de 2006, a Secretaria de Igualdade Racial promoveu o primeiro evento aberto à comunidade (Primeiro Fórum de Igualdade Racial), no qual foi feita apresentação aos moradores dos investimentos federais que seriam levados a Mesquita. Informou que bastava a assinatura na lista de presença para que pudessem ser contemplados com os respectivos benefícios;

Neste evento, foi anunciado que a comunidade necessitava de uma Associação Civil que os representasse, e que a Secretaria entendia ser a AREME (Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita) a unidade de representação daquele grupo. A AREME era conduzida pela Sra. Sandra Pereira Braga;

(...)

Ocorre que a AREME nunca apresentou sequer uma ata de reunião, ata de assembleia ou registro cartorário que comprovasse anuência da comunidade que validasse sua representação (...);

Isso porque a AREME não surgiu de forma legítima, por uma decisão da comunidade. Não foi constituída de forma regular para representar seus interesses. Na realidade, a AREME já existia previamente, sendo proveniente do desdobramento de uma outra associação — a AMOPOM, criada em 1990, e que representava os interesses de pequenos produtores rurais da região. (grifos nossos)

74. Nas duas denúncias existentes nestes autos, datadas de 2014 (peça 2) e 2015 (peça 40), mais de trinta moradores do bairro Mesquita se opõem ao procedimento administrativo impulsionado pela Sra. Sandra Pereira Braga que teve andamento junto à Fundação Cultural Palmares e ao Incra.

75. Em 2018, o Incra realizou reuniões na comunidade (peça 127, p. 12-26), nas quais os integrantes manifestaram, mais uma vez, preocupação quanto à legitimidade do processo de demarcação e a titulação coletiva em nome de uma associação, conforme trechos destacados a seguir:

#### Reunião do Incra no Mesquita em 6/3/2018

(...) **A moradora Maria Alice** disse que há dez anos escolheu morar na Comunidade e investiu tudo o que tinha na região; questionou qual é o critério e o risco de fraude que o processo de autodefinição tem; pediu que esclarecessem melhor o que é território comum; que a Comunidade Mesquita é valiosa para mundo todo, e não deve ser patrimônio só de alguns; que deve ser preservada a tradição local, mas respeitando o direito de propriedade de todos; indagou se o volume de terras reivindicadas está correto; se realmente existe esse direito; pediu para esclarecer quem estava reivindicando essas terras; e finalizou com uma reflexão: ‘Uma coisa é valorizar a Comunidade, e outra coisa é a demarcação de terras’.

(...) **A moradora Sara** finalizou pedindo esclarecimento sobre o procedimento de autodefinição: ‘Como foi feito? Quem foi reconhecido? Onde estão as assinaturas? As pessoas reconhecidas foram chamadas publicamente? Foi feita uma votação? Foi passado de casa em casa?’.



(...) Sra. Sara explicou que foi retirado o nome ‘quilombo’ do carimbo da escola, por não existir uma lei que modificasse o nome da escola para quilombola; que o nome no carimbo foi colocado por coação da Sandra e de sua família na gestão anterior da Associação.

(...) **A Diretora da Escola, senhora Karina**, disse que seu avô fez a primeira Associação na Comunidade; que sua mãe irá fazer 63 anos e nunca ouviu falar da existência de quilombolas na região; indagou se a certificação foi feita de forma correta e se todos foram ouvidos (...) perguntou se era possível ser quilombola só quem quisesse ser; afirmou ter certeza que a maioria não irá querer

(...) **O morador Antônio** questionou aos representantes do Incra se eles já tinham encaminhado a decisão para a Associação; que a direção antiga da Associação nunca fez o que a nova direção está fazendo, como essa reunião; e finalizou pedindo melhorias para Comunidade

(...) **O morador Wanderson** disse que nasceu e se criou no Povoado Mesquita; que sua família é grande e eles nunca ouviram falar a respeito do Povoado Mesquita ser um quilombo; que tem um grande amor pela sua Comunidade; que nunca foi informado das decisões do Incra; e finalizou dizendo que nunca houve um plebiscito

#### Reunião do Incra no Mesquita em 12/4/2018

(...) **O Diretor Nacional do Incra**, Dr. Rogério Arantes, informou que o pedido para a reunião ser após o horário comercial foi feito pela Associação; que o objetivo era ter a presença do maior número de pessoas da Comunidade, pois muitos estariam trabalhando no horário comercial; que é obrigação do Incra fazer o processo andar; que a disposição de todos do Incra estarem presentes após o horário comercial foi ato voluntário de cada um, demonstrando o compromisso institucional de todos em conseguir solucionar o impasse da demarcação e titulação da Comunidade Mesquita; finalizou abrindo a palavra para a Comunidade, conforme ordem de inscrição.

(...) **O Coordenador Geral do Incra**, Dr. Antônio Oliveira, explicou que até o ano de 2007, para obter a Certificação de Autorreconhecimento de Comunidade Remanescente dos Quilombos, a Fundação Cultural Palmares exigia apenas requerimento assinado e uma Ata da Associação da Comunidade a ser reconhecida; que durante este período a Fundação Cultural Palmares emitia entre oitenta a cem certificações ao mês; que com o volume de certificações emitido com baixos critérios de exigibilidades, fragilizaram os procedimentos administrativos de demarcação e titulação de terras no Incra; que somente após a publicação da nova Portaria expedida pela Fundação Cultural Palmares, o qual criou critérios mais objetivos para o reconhecimento de Comunidades Remanescentes dos Quilombos, foi o problema solucionado; que somente a Fundação Cultural Palmares pode certificar se a Comunidade é remanescente dos quilombos ou não; que existem três mil e dezoito Comunidades certificadas para serem tituladas pelo Incra; lamentou dizendo que são muitas comunidades para poucos servidores disponíveis e pouco dinheiro destinado para implantação dos Quilombos.

(...) **O senhor Joãozinho**, informou ter dúvidas em relação ao território coletivo; que todos da Comunidade tem o título registrado de suas terras e a partir da titulação tudo passará a ser coletivo; que está preocupado em perder algo deixado por seu pai; relatou que a idéia de existência de quilombo iniciou-se com um trabalho de reconhecimento na Comunidade realizado por ele, em conjunto e por solicitação de uma Secretaria Institucional de Goiânia há muitos anos; que após esse estudo surgiu a Associação, o qual ele é um associado fundador; que não participou da direção da Associação e não tinha conhecimento das ações que foram tomadas; que a Comunidade tomou conhecimento quando o procedimento já estava avançado dentro do Incra; que todos ficaram assustados, sem entender e revoltados; que não tem nada contra a questão quilombola; que sabe da certificação emitida pela Fundação; que se a Comunidade é quilombola, precisa ser regularizado o quanto antes; que seja um quilombo no qual as pessoas poderão crescer; que não seja um quilombo fechado e de refugiado; que isso é coisa do passado; que seja um quilombo referência para o Brasil; que seja referência para países

afora; que seja um quilombo que tenha dignidade; que não seja um quilombo de bobos; que seja um quilombo organizado, regulamentado, administrado com transparência e com a participação de todos da Comunidade; que particularmente não concorda com terras coletivas; que idéia de terras coletivas é coisa de política; que terra coletiva é coisa de quem quer dominar o outro.

(...) **O senhor Wanderson** mostrou preocupação com a fase avançada do procedimento de autorreconhecimento e titulação de terras; que não tinha conhecimento das decisões que outras pessoas tomaram por ele; que está com 36 anos e seus avôs tem o título das suas terras desde o ano 1953; que a questão da coletividade, sem direito de posse, é muito assustador; que realmente acredita no objetivo único de avaliar a situação da Comunidade, sem instigar supondo que a decisão já foi tomada

(...) **A Diretora da escola, senhora Karina,** disse que a convocação da Comunidade para a reunião teve ampla divulgação na igreja e na internet; que é formada em Letras —Pedagogia; que mora na Comunidade e está realizando mestrado em educação; fez questionamento sobre titulação do território; que não acha justo colocar o patrimônio de todos no coletivo; que os documentos apresentados ao Incra constam nomes de parte de sua família sem autorização e conhecimento dos mesmos; entregou um documento contendo assinaturas da família Pereira Barroso solicitando a retirada de seus nomes do processo administrativo; solicitou mais esclarecimento sobre uma possível desapropriação

(...) **O senhor Angelino** disse que não tem nada contra a Associação e a ninguém; que ficou feliz com a alternância na direção da Associação; que desde o início apenas a Sandra e sua família ocuparam a direção; que respeita a família do senhor João e de Sandra; que existem muitas pessoas na Comunidade que não concordam com o modelo de terras coletivas; que este modelo é assustador; finaliza afirmando que uma Associação comandada dezesseis anos pela mesma direção não pode estar correta (grifos nossos)

76. Não está demonstrado que a representação da comunidade pela Areme foi feita com o consentimento dos moradores do Mesquita. Assim, apesar da confirmação formal apresentada pela Areme em nome da comunidade (peça 113, p. 101-109), há elementos nos autos que apontam que essa pode não ser a expressão da vontade dos moradores, conforme depoimentos constantes dos autos e reuniões realizadas pelo Incra em 6/3/2018 e 12/4/2018 (peça 127, p. 12-26).

77. Tendo sido questionado sobre qual associação seria a legítima representante da comunidade no processo em trâmite no Incra (peça 104), o gestor do Incra informou (peças 111 e 112) que consta nos autos do processo administrativo que a associação representativa é a Associação Renovadora do Quilombo do Mesquita – Arequin. Acrescentou que houve mudança no nome fantasia da Associação que passou de Areme para Arequin. E que, no início de 2018, houve uma eleição que é contestada por lideranças comunitárias e pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas — Conaq, devido a indícios de que essa eleição não foi realizada de forma idônea, de sorte que o Incra estaria aguardando a resolução do impasse, pois não compete à autarquia intervir em procedimentos eletivos internos, ao contrário, os comunitários são soberanos nesse processo.

78. Vê-se, portanto, que é de conhecimento do Incra o conflito interno e os questionamentos sobre a representatividade da comunidade.

79. Nesse sentido, é importante destacar que, segundo o art. 5, inciso XXI, da Constituição de 1988, as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. Nesse contexto, ouvir a associação não significa ouvir a comunidade. Para que a representação possa acontecer, existe um fator fundamental que é a autorização dos associados. Isso quer dizer que a associação não pode decidir, por si só, entrar com uma demanda em nome dos associados, pois assim estaria ferindo direitos fundamentais deles.

80. Conforme decisão do STF no julgamento do RE 573.232/2014, ao tratar da representação associativa, um estatuto não é suficiente para garantir representatividade e é indispensável a autorização dos associados que queiram ser representados, seja individualmente ou através de uma assembleia dentro da associação, registrada em ata.

81. Apesar de esse entendimento do STF não ser unanimidade e existirem aqueles que acreditam que a presença de uma cláusula em estatuto seria suficiente para garantir a autorização para que a associação represente seus associados, a decisão do STF no RE 573.232 é válida para a jurisprudência atual. O STF priorizou o trecho ‘quando expressamente autorizadas’ do inciso XXI do art. 5º da CF/88, de forma que, hoje, o estatuto não é suficiente para que a associação tenha o direito de representar o indivíduo. É preciso que os associados demonstrem claramente no processo administrativo no âmbito do Incra que querem ser representados.

82. Diante o exposto, considerando a existência de procedimento administrativo no âmbito do Incra que é questionado por integrantes da própria comunidade e que a ausência de autorização expressa para serem representados junto ao Incra caracteriza uma inconstitucionalidade, são necessárias medidas concretas e imediatas deste Tribunal para prevenir a irregularidade ou desfazer os seus efeitos.

#### Falhas na reunião prévia de início dos trabalhos de campo

83. O estudo e a definição da terra reivindicada pelos remanescentes de quilombolas devem ser precedidos por reuniões com a comunidade e o Grupo Técnico Interdisciplinar, para apresentação dos procedimentos que serão adotados no processo de regularização fundiária. Assim, por força do art. 8º da IN 57/2009, a equipe técnica responsável pela elaboração do RTID deve promover pelo menos uma reunião prévia de alinhamento, para conscientização do processo de delimitação e identificação da comunidade e seu território.

84. Em relação a essa reunião prévia de início dos trabalhos de campo pelo Incra, o Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 15-17), que avaliou 62 processos de regularização fundiária quilombola, apresentou a constatação de que o Incra não estabeleceu rotinas necessárias à reunião prévia dos trabalhos em manuais ou expedientes da Autarquia. A recomendação da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas - DFQ às regionais para a realização da reunião encontra-se no nível pessoal/informal, o que não garante a execução da rotina.

85. Nesse trabalho restou confirmado que 27% dos processos de regularização fundiária quilombola não continham ata de reunião prévia lavrada; identificou-se a ausência de tópicos da ata que indicassem explanação sobre o modelo de regularização de territórios quilombolas em 56% dos casos; 46% não possuíam detalhamento das etapas do processo de regularização; 51% não indicavam os exames necessários para elaboração do RTID e 57% não indicavam solicitação de colaboração da comunidade para execução do trabalho. Verificou-se também a heterogeneidade na forma e conteúdo das atas, muitas vezes lavradas pela própria comunidade (peça 164, p. 16).

86. A nível de conclusão, foi confirmado que essa ausência de rotina, com tópicos que devem ser homogeneamente tratados nas reuniões iniciais elevam o risco de baixa colaboração pela comunidade durante os trabalhos de campo, impactando diretamente na qualidade dos trabalhos. Considerando que o RTID é elaborado e publicado em âmbito institucional, é fundamental que a inserção do Grupo Técnico Interdisciplinar e a execução dos trabalhos seja suficientemente instruída e documentada.

87. Nesse sentido, foi recomendado ao Incra, instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis

de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos; divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID.

88. No processo do Mesquita, segundo relato de campo da antropóloga do Incra (peça 113, p. 13-25), na reunião inicial do processo do Mesquita, que ocorreu no dia 22/10/2006, houve a explanação sobre a função da antropóloga e o motivo de estar ali, os direitos da comunidade previsto na Constituição, como se daria o trabalho segundo a IN 20/2005 e que o título da terra seria coletivo pró-indiviso, inalienável, imprescritível e impenhorável.

89. Apesar da reunião inicial tratar sobre todos os procedimentos que seriam realizados, não consta dos autos uma ata dessa reunião, apenas o relato da antropóloga. Além disso, o encontro ocorreu com um número pequeno de pessoas sem representatividade em relação ao número total de integrantes da comunidade (peça 113, p. 25).

90. Em 26 março de 2007 ocorreu a segunda reunião com a comunidade conforme Ofício de Informação prestada pela antropóloga do Incra à sua chefia (peça 113, p. 32-33). Neste documento consta que a comunidade estava mais mobilizada, foram explicados novamente todos os procedimentos legais para regularização, havia clima de tensão entre os presentes e ficou decidido que o Incra aguardaria o pronunciamento da associação por ofício solicitando o prosseguimento do processo de regularização. Consta ainda que a reunião fora registrada em ata pela Areme, porém essa ata não está no processo administrativo do Incra juntado na peça 113.

91. Verifica-se, portanto, que no processo do Mesquita as reuniões iniciais dos trabalhos ocorreram com baixo número de integrantes da comunidade conforme relatado pela antropóloga, mas não consta no processo a relação de participantes, o que impede de saber a quantidade de pessoas que foram impactadas por estas reuniões. A antropóloga informa, ainda, que as atas teriam sido elaboradas pela associação Areme (peça 113, p. 101-105) cuja representatividade está sendo questionada pelos próprios moradores, conforme já indicado no tópico anterior desta instrução.

92. Na instrução anterior foi proposta determinação ao Superintendente Regional do Incra na SR(28) para que se abstinhasse de emitir portaria de reconhecimento do território quilombola. Nas respostas à oitiva foi informado que tal competência é do presidente da autarquia. Nesse sentido, a proposta de determinação será mantida corrigindo-se o endereçamento.

93. Assim, considerando que ainda não foi finalizado o procedimento administrativo e a ocorrência dessas falhas podem ser evitadas, entende-se que cabe **determinar** ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de emitir portaria de reconhecimento do Território Quilombola de Mesquita sem que seja comprovado, perante este Tribunal, o cumprimento de Plano de Ação, a ser apresentado pelo Incra no prazo de 120 dias, para definição do perímetro a ser destinado ao Território Quilombola Mesquita, contemplando, que todos os descendentes de quilombolas moradores no local foram suficientemente esclarecidos sobre o modelo de regularização fundiária e as consequências da titulação coletiva, devendo atualizar o cadastro dos integrantes da comunidade Mesquita para que sejam identificados os membros que são favoráveis e os não-favoráveis na regularização fundiária, dando continuidade ao processo com os interessados, consoante o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

94. Considerando que a inexistência de rotinas formais necessárias para reuniões prévias junto às comunidades ocorreu em outros processos administrativos de regularização fundiária quilombola, conforme Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164), e, buscando a uniformidade da atuação do Incra e o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabe **recomendar** ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore plano de ação com

objetivo de instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos, divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. Em seguida, revise todos os RTID para que contemplem os elementos objetivos obrigatórios e se adequem aos novos normativos.

**b. Critério da trajetória histórica própria com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida**

95. Após a certificação da comunidade pela FCP, cabe ao Incra realizar os estudos antropológicos e agrônômicos, que vão embasar a decisão sobre a comunidade ser elegível à política de regularização fundiária quilombola e sobre a delimitação de seu território, de modo a garantir a sua reprodução física, social, cultural e econômica, conforme os termos do Decreto 4.887/2003 (operacionalizado pela IN 57/2009) que regulamenta o art. 68 da ADCT e em conformidade com a convenção 169 da OIT.

96. A IN 57/2009 define que o RTID será devidamente fundamentado, em critérios objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, organizados da seguinte forma: I. Relatório Antropológico; II. Levantamento Fundiário; III. Planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada; IV. cadastramento das famílias remanescentes de comunidades quilombolas; V. levantamento e especificação detalhada das situações de sobreposição das áreas pleiteadas; e VI. Parecer Conclusivo da Área Técnica e Jurídica.

97. O relatório antropológico é o documento no qual devem ser apresentados provas e argumentos acerca da elegibilidade da comunidade à política pública que auxiliem as tomadas de decisões por parte do Incra, devendo representar a inscrição do território quilombola em texto, devidamente evidenciado.

98. Nas instruções anteriores esta unidade técnica pontuou que o RTID deveria observar, obrigatoriamente, o disposto no art. 10 da IN 57/2009, devendo ser devidamente fundamentado em elementos objetivos e abranger, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, dados gerais e específicos organizados de acordo com o estabelecido no artigo (peça 77, p. 13; peça 128, p. 31).

99. Ocorre que, no Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 17-18), foi apontado que a elevada quantidade de itens obrigatórios exigidos no referido art. 10 da IN 57/2009 impacta na objetividade e exatidão técnica para responder aos principais questionamentos necessários à consecução da política, tornando o relatório antropológico extenso, com a produção de informações que vão além da elegibilidade da comunidade à política e à delimitação do território.

100. Nesse sentido, quanto ao critério da ancestralidade negra, foi realizada uma releitura de todo o RTID sob o olhar da legitimação do público alvo à política pública, tendo-se entendido que, apesar de não constar no RTID todos os elementos objetivos obrigatórios previstos no art. 10 da IN Incra 57/2009, foi caracterizado no referido relatório o histórico da ocupação e organização social relacionada com a ancestralidade negra e opressão histórica



sofrida<sup>39</sup> conforme critério de caracterização como remanescente de quilombo previsto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 10 da IN Incra 57/2009.



101. No entanto, conforme já tratado nessa instrução, existem nos autos depoimentos de moradores do Mesquita que não se identificam como quilombola e não aceitam que seus títulos de propriedade particular passem a coletivos. Tal fato evidencia a inconsistência das informações prestadas no RTID com a realidade encontrada na comunidade e reforça a necessidade de comprovação da legitimidade e representatividade da Areme.

102. Segundo a informação prestada pela antropóloga do Incra, Sra. Roberta Silva Martins, no relatório datado de 16/11/2006 (peça 113, p. 12-13), desde o início dos trabalhos de campo, a comunidade não se identificava e não se encontrava mobilizada reivindicando a condição de ‘remanescentes de comunidade dos quilombos’<sup>40</sup>.

103. Diante do exposto, considerando a existência de procedimento administrativo no âmbito do Incra, onde uma parte dos moradores do Mesquita questiona a sua ancestralidade negra relacionada com a opressão histórica sofrida e não aceitam a titulação coletiva, não havendo elementos de que possuam vínculo com a Associação que atua no processo que tramita na Autarquia, entende-se que o prosseguimento do feito considerando a Areme como legítima representante deles caracterizaria uma ilegalidade<sup>41</sup>.

104. Assim, considerando que o processo está suspenso e a ocorrência pode ser evitada, cabe **determinar** ao Presidente do INCRA, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de emitir portaria de reconhecimento do Território Quilombola de Mesquita sem que seja comprovado, perante este Tribunal, o cumprimento de Plano de Ação, a ser apresentado pelo Incra no prazo de 120 dias, para definição do perímetro a ser destinado ao Território Quilombola Mesquita, contemplando o consentimento de todos os descendentes de quilombolas moradores no local quanto à legitimidade e representatividade da entidade ou associação representativa de quilombolas no procedimento administrativo do Incra, por autorização expressa, consoante o disposto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009.

**c. Quanto ao critério das relações territoriais específicas, com elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009**

105. De acordo com o art. 9º da IN Incra 57/2009, a identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos será feita mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID e consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural, devendo ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos.

<sup>41</sup> Conforme critério de caracterização como remanescente de quilombo previsto no art. 2º do Decreto 4.887/2003.

106. O art. 10 da IN Incra 57/2009 estabelece a estrutura geral e conteúdo mínimo do RTID, devendo ser devidamente fundamentado em elementos objetivos e abrangentes, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados de acordo com o estabelecido nos incisos e parágrafos do mesmo artigo.

107. A principal peça do RTID é o relatório antropológico, sendo um dos seus objetivos finais a proposta de perímetro de território quilombola. No processo do Mesquita, apesar de constar do texto diversos elementos contextuais e estruturais da organização social de comunidades quilombolas em geral, as citações presentes não estão suficientemente fundamentadas em dados etnográficos do contexto social específico da comunidade do Mesquita de forma objetiva e com documentação comprobatória.

108. Ao longo do RTID (peças 41-45), encontra-se uma descrição da área de forma abrangente, afirmando-se que o ‘território ancestral compreendia uma área de enormes proporções’ e ‘os critérios utilizados consideram a importância simbólica, econômica, cosmológica de tais porções de terras com vistas à sua reprodução física, social e cultural’ no sentido de tentar demonstrar que a área ocupada não é suficiente para o bem-estar daquela comunidade, *in verbis*:

A comunidade de Mesquita possui relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressiva escravidão. Seus antecedentes são provenientes do trabalho compulsório na mineração em Santa Luzia. Seu território ancestral compreendia uma área de enormes proporções abrangendo áreas aproximadas no que hoje configura no sentido norte-sul entre Luziânia e reserva da Marinha; e leste-oeste Santa Maria e Papuda. Com a construção de Brasília, sua dispersão territorial se restringiu apenas à fazenda Mesquita. Com o suceder dos desdobramentos da mudança da nova Capital, a comunidade perdeu parte destas terras já restritas, devido a um conjunto de fatores políticos e econômicos que inclui o avanço da frente de expansão capitalista e das fronteiras agrícolas e urbanas em um contexto de hegemonia que caracteriza a situação de fricção interétnica. (peça 45, p. 46).

(...)

Podemos concluir que, a partir do recorte da organização social e sua reprodução, a qualidade e a dimensão do território pleiteado pela comunidade quilombola de Mesquita se justificam plenamente, pois a reprodução social da comunidade sustenta-se no casamento endogâmico que reforça e é reforçado pelos laços de parentesco; e no trabalho familiar em sua propriedade, que por sua vez é impulsionado pela solidariedade intra e inter familiar gerada em grande parte pelos acima referidos casamentos endogâmicos. Ambas as dimensões socialmente organizadoras da comunidade estão seriamente comprometidas pela redução do seu território. O parentesco baseado em casamentos endogâmicos e moradia junto às terras do grupo familiar — não importa se do marido ou da esposa — está comprometido pelas excessivas divisões nas terras já exíguas, o que força os novos casais a migrarem para longe de seu grupo, desagregando, portanto, a organização familiar mesquitense. Já o trabalho familiar em sua propriedade é prejudicado pela própria ausência da propriedade de suas terras tradicionais, cuja história desta ‘perda’ ou ‘ausência’ de propriedade já foi criticamente analisada. A ausência da propriedade familiar das terras emperra o sistema produtivo tradicional, contribuindo para que os jovens busquem alternativas econômicas em atividades mal remuneradas nas cidades do Distrito Federal, contribuindo pouco para o aumento da renda familiar e embrenhando-se cada vez mais em uma estrutura de dependência econômica e baixa auto-estima em detrimento da histórica resistência frente aos mecanismos hegemônicos e da busca de autonomia empreendida no Quilombo de Mesquita. (peça 45, p. 48).

(...)

A urgência da regularização fundiária deste território quilombola ocorre pelo fato de que atualmente ocupam apenas uma parcela do território reivindicado e convivem com uma série de elementos que representam uma ameaça (peça 45, p. 48).

(..)

O território coletivo reivindicado simboliza a retomada da ordem, a volta esperada da família. Todos anseiam em voltar para a terra e viver de seu próprio trabalho. Almejam a sustentabilidade. E querem uma nova relação com a sociedade envolvente: o acesso à cidadania. (peça 45, p. 51).

109. O denunciante afirmou que ‘os indivíduos da comunidade beneficiária (que se mantiveram no local) atualmente detêm domínio sobre 761,257ha da área reivindicada, resguardada pelos respectivos títulos de propriedade’, porém a proposta de demarcação é de ‘território de 4.292,8259 ha, incidente em área de expansão urbana da Cidade Ocidental/GO, com fração no Distrito Federal’. De acordo com o denunciante, o Incra pretende (peça 40, p. 7):

agraciar a ‘comunidade quilombola’ por meio de desapropriação da área sobre a qual já detêm domínio, com o acréscimo de propriedades vizinhas em relação às quais jamais possuíram vínculo (diferença de mais de 3.000 ha da área efetivamente ocupada). Referida majoração de limites possui como fundamento exclusivo aspectos generalizados de garantia de abastecimento por recursos naturais e inferências teóricas que não compõem a memória da comunidade. Pretende-se, sem qualquer razoabilidade, alterar as delimitações fundiárias objeto de ‘ocupação’, a despeito dos critérios legalmente previstos.

110. A equipe de engenheiros agrônomos que elaborou o relatório agrônômico entendeu que o território do Quilombo Mesquita compreendia a área total de 4.160,03 ha, apesar de ocupar a área de 761,257 ha. Os limites e confrontações são os seguintes:

Norte: Ribeirão Água Quente e Córrego Mesquitão;

Sul: Rodovia GO 521;

Leste: Jardim ABC;

Oeste: Residencial Dom Bosco.

111. Questionado em diligência sobre a proposta de demarcação de área superior à ocupada pelos remanescentes dos quilombos (peça 71), o técnico do Incra afirmou que toda a fundamentação para a demarcação da área proposta estaria no RTID, citando trechos do referido relatório e, por fim, mencionando o § 2º do art. 2º do Decreto 4.887/2003 que estabelece: ‘São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural’.

112. Em um segundo momento (peça 112), ao ser questionado sobre em que medida os 4.292ha considerados no edital do RTID como área demarcada do Território Quilombola Mesquita ou os 761,2570ha, área já ocupada pelos supostos remanescentes de quilombos, atendem o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 2º do Decreto 4.887/2003, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra apresentou relatório técnico tratando de aspectos relacionados à importância da oralidade e memória coletiva da comunidade para sua identificação como remanescente de quilombo, conforme trechos a seguir:

O foco primordial dessa peça técnica é o levantamento e análise das relações territoriais específicas da comunidade com determinada área, o que embasa a identificação do território proposto a titulação.

(...)

4.7. Ressalta-se a importância da memória social e da tradição oral para a compreensão do processo identitário, dos processos de territorialidade e das representações que a comunidade

tem de sua própria história. Grupos que reivindicam o reconhecimento como quilombos passam por um momento de revalorização social da memória, que se mostra interligada ao território.

4.8. A partir da oralidade e da memória coletiva dos quilombolas é possível remontar a história de ocupação do território. A memória oral tem papel crucial na descrição das ancestralidades, principalmente negras, já que a reprodução destas famílias se realizava à margem dos sistemas formais de registros em cartórios, tendo em vista a condição de invisibilidade e subordinação da população negra. Estas oralidades representam a concretude da vivência histórica desses grupos.

(...)

Em função da invisibilidade a qual esses grupos étnicos foram submetidos, o §3º do Decreto 4.887/2003 assegura que para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas. Esse dispositivo privilegia o ponto de vista de grupos menos favorecidos da história, dando voz aos atores ignorados pela produção historiográfica hegemônica, pautada na análise de fontes documentais.

(...)

Conforme o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.239/2004, que se encerrou em 08 de fevereiro de 2018, ficou estabelecido o entendimento que o artigo 68 do ADCT tem aplicabilidade imediata, ou seja, não necessita de lei para sua regulamentação, afastando, inclusive, o estabelecimento de um marco temporal e de uma interpretação restritiva da área efetivamente ocupada pelos quilombolas, considerando a necessidade de reprodução física, social, econômica e cultural desses grupos. Assim, o Decreto 4.887/2003 regulamenta os procedimentos pelos quais o Incra irá realizar a regularização fundiária de territórios quilombolas.

113. Destacou que o objetivo principal da política pública seria a reparação histórica do povo negro, *in verbis* (peça 112, p. 7):

(...) a rígida interpretação do artigo 68 do ADCT geraria anacronismos e não alcançaria um dos principais objetivos dessa política pública, que é a reparação histórica ao povo negro.

114. Quanto aos elementos de pesquisa que sustentaram, segundo os autores do RTID, a identificação dos 4.292ha, consta do Relatório (peça 112, p. 8-11):

A identificação da área tradicionalmente ocupada levou em conta, primeiramente, a memória oral dos mais antigos moradores do povoado Mesquita, que tem em sua história o episódio de apossamento de terras (por compra ou doação) da Fazenda Mesquita feita por três escravos. Esta é a narrativa de fundação do quilombo considerada e compartilhada pelos membros da comunidade (fls. 2513 e 2527). A área de antiga ocupação dos descendentes africanos na região no século XVIII, após a decadência mineira da região, se estendia muito além da região onde hoje o povoado se concentra, conforme ilustra a figura 7 do RTID (fl. 2436). A emigração de senhores para outras regiões, devido a esse declínio e a abundância e baixo valor da terra nua na região, possibilitou a expansão dos grupos negros libertos e fugidos, fato documentado por historiadores. A área de vivência dos negros se estendia em terras que hoje estão nos municípios de Cidade Ocidental, Goiás e a Região Administrativa de Santa Maria, Distrito Federal.

(...)

O relatório técnico apresenta, também, Certidão de Inscrição em Registros Paroquiais da Fazenda Mesquita (Nº 126), feita em 1855 por Delfino Pereira Braga (fl. 2750). ‘Pereira Braga’ é um dos três troncos familiares que organizam a comunidade de Mesquita (além dos troncos ‘Teixeira Magalhães’ e ‘Lisboa da Costa’). Os Registros Paroquiais serviram a época como um cadastro de terras, instituída pela Lei 601/1850, comprovando que o declarante era detentor de

uma área, embora não tenha valor de título de domínio (COSTA, 2000). Pela falta de limites precisos e objetivos das declarações, uma característica geral dos Registros Paroquiais, não é possível transpor os limites descritos no Registro nº 126 nos tempos de hoje. Não obstante, tal Registro é elemento que reforça a presença das famílias descendentes na região.

Faz-se necessário destacar que, historicamente, as comunidades negras detêm apenas a posse da terra e, em muitos casos, sem a documentação que comprove seus direitos possessórios.

(...)

Como visto, é recorrente na bibliografia sobre campesinato brasileiro, ao qual os quilombolas se inserem, dois elementos: a falta de acesso à documentação legal de suas terras e, quando nos raros casos em que o campesinato adquire tal documento, a enorme dificuldade ou mesmo impossibilidade de registrá-lo em um cartório. Desta feita, soma-se a enorme discriminação social e racial desse segmento pela sociedade hegemônica envolvente e a dificuldade de transpor a barreira da burocracia do mundo letrado.

(...)

O limite norte do território identificado é o Ribeirão Maria Pereira, local outrora utilizado pelo grupo remanescente de quilombo para pesca e recreação. Ao norte da área atualmente ocupada pelos quilombolas, também está a Fazenda Água Quente, que remanesce na memória coletiva como de ocupação no passado. No limite noroeste está o Ribeirão Água Quente e três áreas ainda ocupadas por remanescentes de quilombos. A delimitação privilegiou limites naturais que aparecem na memória oral da comunidade. A leste, o limite de uso tradicional também foi definido como sendo o Ribeirão Maria Pereira. Ao sul, a área identificada incluiu as áreas já ocupadas por membros do grupo quilombola, área do antigo cemitério (atualmente em posse de não-quilombola) indo até a estrada de terra que faz limite com o antigo lixão municipal e o aterro sanitário. A pesquisa sócio-histórica do Incra, não obstante, revelou que a área de ocupação negra chegou até o Ribeirão Saia Velha, que se encontra ao sul da área delimitada. Foi nessa localidade que os escravizados trabalharam, no século XVIII, na construção do canal que levou água ao Arraial de Santa Luzia, episódio que se mantém na memória dos mais idosos da comunidade. O trajeto até o Saia Velha também era lócus de práticas religiosas antigas, conforme descrito às fls. 2474 e 2475. Segundo relato de um quilombola do tronco ‘Teixeira Magalhães’, fl. 2475, o Mesquita era ‘da Saia Velha pra cá, depois foi retalhando tudo e só ficou esse miolinho’.

(...)

A área identificada resultante do trabalho de pesquisa técnica apresenta evidências memoriais, testemunhais e materiais da presença do grupo remanescente no passado. Assim, os limites estabelecidos pelo Incra para a regularização do território quilombola Mesquita foram aqueles que a pesquisa junto à comunidade e aos documentos históricos demonstrou ser área de ocupação tradicional.

115. Apesar de o Incra afirmar que os limites estabelecidos para a regularização do território quilombola Mesquita foram aqueles que a pesquisa junto à comunidade e aos documentos históricos demonstrou ser a ocupação tradicional (peça 112, p. 10), o relatório antropológico torna-se frágil quanto à memória oral e testemunhal por não estar acompanhado de documentos correspondentes ao relato trazido pelo antropólogo e não constar evidências objetivas dos papéis de trabalho e coletas de campo. A própria denúncia que originou este processo e as manifestações divergentes da Arenquin quanto aos interesses da comunidade é indício da falta de alinhamento de narrativas entre os membros da comunidade e do histórico de ocupação enquanto grupo organizado com objetivos em comum.

116. Não restou suficientemente demonstrado no processo do Mesquita o alinhamento de narrativas entre os membros da comunidade e a sua experiência enquanto grupo, de sorte que, quando da sua leitura, não se encontram bem definidos e documentalmente comprovados os marcos territoriais físicos e de memória comuns, como por exemplo, a evidenciação dos processos de desterritorialização vividos pelos moradores do Mesquita que conformam com a atual configuração fundiária da área.

117. É sabido que todo ato administrativo que produza efeitos jurídicos desfavoráveis a direitos ou interesses individuais, como ocorre no processo de demarcação de território quilombola, deve ser obrigatoriamente fundamentado nas normas e em evidências, sob pena de nulidade. Trata-se do dever de motivação dos atos administrativos, desdobramento natural do devido processo legal e da garantia fundamental da ampla defesa.

118. Nesse sentido, o relatório antropológico, cujo objetivo é apresentar provas e argumentos que auxiliem as tomadas de decisões por parte do Incra (Administração Pública) e até mesmo do Judiciário, deve possuir um grau de exatidão técnico-científico, no qual as dúvidas devem ser minimizadas ao máximo com a utilização de critérios objetivos e evidenciação dos fatos apresentados, evitando possíveis desdobramentos, o que não se verificou no RTID do Mesquita.

119. Além do Mesquita, verificou-se que essas falhas no RTID ocorreram em diversos outros processos de regularização de territórios quilombolas no âmbito do Incra. No Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 18-19) foi constatado que não há controles diretivos formalizados para a consecução dos laudos antropológicos para além do art. 10 da IN 57, e que seus vários quesitos não atendem à objetividade e clareza necessária à norma, permitindo diferentes formatos e metodologias. Não há manual que operacionalize a elaboração das peças do RTID explicitando aos gestores e executores da política como agirem em cada fase processual. Não há instruções pormenorizadas, incluindo possíveis testes a serem executados em cada fase e elaboração de documentos de análise que alimentarão e servirão de suporte ao relatório posteriormente.

120. Ademais, verificou-se a descentralização da publicação do RTID, sem participação formal da Sede como instância revisional de um documento que exprime a opinião técnica da Autarquia para reconhecimento e delimitação do território, sendo o Comitê de Decisão Regional do Incra - CDR a única instância revisora do RTID antes da sua publicação em edital, pelo Superintendente Regional, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada.

121. Nesse contexto, essas falhas decorrentes de processos mal concebidos, sem manuais ou instruções formalizadas para homogeneização do formato dos relatórios antropológicos, bem como a descentralização do RTID às superintendências regionais, sem previsão de instância revisional centralizada, podem ter sido a causa de o RTID do Mesquita ter sido elaborado com informações incompletas, sem contemplar de forma objetiva os aspectos relacionados às relações territoriais específicas, além de fragilidades no que tange à evidenciação dos marcos territoriais físicos e de memória e aos processos de desterritorialização vividos pela comunidade que conformam a atual configuração fundiária da área.

122. A regularidade e conformidade na definição dos limites de ocupação é relevante sob a perspectiva do controle, tendo em vista que delimitação no RTID de parcela superior à área de ocupação tradicional pode ensejar conflitos sociais, além de prejuízo ao Erário, acarretando indenizações indevidas de imóveis e benfeitorias.

123. Em relação às possíveis indenizações, na resposta à oitiva realizada (peça 111 e 112), ao ser questionado quanto ao cálculo e estimativa de valores necessários ao custeio de eventuais desapropriações e indenizações, o Incra informou que os valores estimados estariam na ordem de 56 milhões de reais:



no caso do território Mesquita, excepcionalmente, realizou uma diligência nos autos para levantar a previsão de custos para indenizar os imóveis, objetivando subsidiar o Conselho Diretor (CD) no julgamento dos recursos administrativos. Na diligência, externados os resultados através da Nota Técnica 144/2017/DFQ/DF/SEDE/Incra, de 17/11/2017, os valores estimados estariam na ordem de R\$ 56.810.511,70 (cinquenta e seis milhões, oitocentos e dez mil quinhentos e onze reais e setenta centavos), com base na Planilha de Preço Referencial — PPR, utilizada pela SR-28 (DFE) da época, salientando que a PPR do Incra têm como base o contexto de atuação da autarquia na avaliação de imóveis rurais para a Reforma Agrária e é o parâmetro oficial que dispõe para esta estimativa.

No processo de desintrusão da área, os títulos de domínio e benfeitorias pertencentes aos ocupantes não-quilombolas seriam indenizados em sua totalidade (terra nua e benfeitorias), com justa e prévia indenização em dinheiro, conforme os preços praticados no mercado, ao passo que nas áreas de posse seriam indenizadas somente as benfeitorias edificadas (incluindo residências, roças, pastos, cercas, etc.), mediante procedimento de vistoria e avaliação do imóvel, conforme o art. 13 do Decreto 4.887/2003.

Os valores referentes à indenização seriam depositados em juízo, objetivando a transferência do imóvel ao domínio do Incra. Caso não houvesse concordância com os valores fixados pela autarquia, seria assegurado aos interessados recurso judicial.

124. Diante do exposto, considerando que o RTID do Mesquita não contempla de forma objetiva os aspectos relacionados à demarcação do território em área superior à atualmente ocupada pela comunidade entende-se que cabe determinar ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de emitir portaria de reconhecimento do Território Quilombola de Mesquita sem que seja comprovado, perante este Tribunal, o cumprimento de Plano de Ação, a ser apresentado pelo Incra no prazo de 120 dias, para definição do perímetro a ser destinado ao Território Quilombola Mesquita, contemplando a definição do perímetro a ser regularizado pela Portaria, por meio de estudo técnico, considerando os impactos de eventuais desapropriações e com base em critérios objetivos para demonstrar que a área delimitada no RTID que excede a área atualmente ocupada é imprescindível para garantia da reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

125. Considerando que as falhas decorrentes de processos mal concebidos, sem manuais ou instruções formalizadas para homogeneização do formato dos relatórios antropológicos ocorreu em outros processos administrativos de regularização fundiária quilombola, conforme Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164), e, buscando a uniformidade da atuação do Incra e o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabe **recomendar** ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore plano de ação com objetivo de instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos, divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. Em seguida, revise todos os RTID para que contemplem os elementos objetivos obrigatórios e se adequem aos novos normativos.

126. Ainda em relação ao critério das relações territoriais específicas, é importante destacar que constam dos autos o registro de tentativas de solução do impasse relativo à demarcação do território do Mesquita, conforme destacados nos itens a seguir.

Tentativas de solução do impasse relativo à demarcação do território

127. Conforme informado na Nota Técnica 144/2017/DFQ/DF/SEDE/INCRA (peça 126, p. 523-525), após diversas tratativas junto à comunidade, o CDR julgou procedente a alteração no perímetro do Território Quilombola Mesquita, com a exclusão da área do loteamento Jardim Edite, de aproximadamente 130 hectares, de modo que a área identificada pelo Incra passou a ser de 4.151,3707 hectares.

128. Em seguida, visando atender as diligências técnicas solicitadas pelo Conselho Diretor para subsidiar o julgamento dos recursos apresentados ao RTID bem como na análise da proposta de definição da área a ser destinada ao Território Quilombola Mesquita, foram realizadas diligências em campo, com a realização de duas oficinas técnicas com a participação da comunidade, prefeitura municipal, câmara de vereadores, diretoria fundiária, representantes da SR-28 e Procuradoria do Incra/Sede, tendo sido apresentado requerimento da Associação Renovadora do Quilombo Mesquita - Arenquin, datado de 30/4/2018, por meio do qual foi solicitada a demarcação do território conforme delimitado no art. 84 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da Cidade Ocidental-GO, que foi acatado pelo mesmo Conselho (peça 126, p. 508-520), com a publicação da Resolução Incra 12/2018, definindo a área do Quilombo em 971,4285ha.

129. Após as manifestações contrárias da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombola – Conaq (peça 126, p. 492-497), da Associação Arenquin (peça 126, p. 498-502), da Procuradoria Geral da Fazenda - PGF/AGU (peça 126, p. 484 e 472-475) e do Ministério Público Federal (peça 126, p. 455-463), o Conselho Diretor do Incra revogou os arts. 2º e 3º da Resolução Incra 12/2018 por meio da Resolução Incra 15/2018.

130. No Despacho 1/2018/DF (peça 126, p. 450-454), consta a informação que a solução de delimitação conforme PDDU da Cidade Ocidental-GO, que reduziu a área, foi cancelada em razão de fatos novos que chegaram ao conhecimento do Incra, *in verbis*:

1. Que no dia 17 de maio de 2018, foi realizada assembleia da Associação Renovadora do Quilombo Mesquita – AREQUIM destituindo a Diretoria responsável pela proposta de redução da área e afirmando que a sua assunção à direção da Associação foi de forma irregular. Comunica também que foi eleita uma Comissão Provisória com finalidade de responder pela Associação até a realização da próxima assembleia. Informa ainda a total desconformidade com qualquer negociação que se refira a redução do território do Quilombo Mesquita que não o definido pelo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

2. Além disto, em especial o Ofício da AREQUIM, menciona a suspeita de que a alteração do tamanho da área se deu sem que a comunidade tivesse a oportunidade de se manifestar e que a redução do território tradicional da comunidade de Mesquita pode prejudicar a reprodução física, social e cultural da comunidade. (peça 126, p. 451)

131. No referido Despacho consta a preocupação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra em relação ao conflito interno existente na comunidade quanto à presidência da Arequim, com manifestações divergentes quanto aos interesses da comunidade de Mesquita, destacando que os fatos narrados suscitam dúvidas acerca da representatividade da comunidade fazendo com que a decisão tomada pelo Incra, decorrente de documentação acostada nos autos oriunda da associação para redução do território, fosse repensada. Na sequência, submeteu a análise ao Conselho Diretor do Incra com a seguinte proposta (peça 126, p. 453):

1. Revogar os artigos 2º e 3º da RESOLUÇÃO/INCRA/CD/Nº 12, de 17 de maio de 2018, publicada no DOU nº 99, Seção 1, página 5, de 24 de maio de 2018;

2. Criar um grupo de trabalho constituído por profissionais multidisciplinares objetivando atualizar algumas informações do estudo técnico do território Quilombola Mesquita que deverá conter no seu objeto, no mínimo, o seguinte:

2.1. Atualização e qualificação o cadastro das famílias que se autodefinem como quilombola;

2.2. Identificação e levantamento das áreas dos proprietários e posseiros inseridos no território, quilombolas e não quilombolas;

2.3. Levantamento das áreas e prédios públicos inseridos no território;

2.4. Identificação dos não quilombolas que se enquadram no perfil de reforma agrária e os impactos quanto ao seu reassentamento;

2.5. Realização de estimativa de valores dos imóveis das áreas urbanas e rurais inseridos no território, desapropriados, bem como os que necessitarão ser desapropriados, além das famílias que necessitarão ser desintrusadas;

3. Os trabalhos do grupo devem contar com a participação da comunidade, convidando-se o Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Fundação Cultural Palmares, SNPPIR, Secretaria de Direitos Humanos, entre outros órgãos, visando dar ampla publicidade das ações e participação da sociedade;

4. O grupo de trabalho deve apresentar planejamento para a regularização fundiária do território quilombola Mesquita, levando em consideração os aspectos, sociais, culturais, históricos e econômicos, com ampla participação da comunidade e dos entes públicos afins;

5. Os trabalhos serão executados pela SR-28/DF, sob a supervisão da Diretoria, através da Coordenação Geral de Regularização dos Territórios Quilombola – DFQ;

6. Estabelecer o prazo 30 (trinta) dias, para o grupo de trabalho dar início aos trabalhos;

132. Verifica-se que, conforme indicado pelos técnicos do Incra (peça 112), a morosidade na conclusão do processo de regularização fundiária, aliada à crescente especulação imobiliária das terras do Mesquita, engendraram dissensos entre as famílias cadastradas junto ao Incra na época da elaboração do RTID para a regularização coletiva do território, motivo pelo qual foi proposto o encaminhamento do Despacho 01/2018/DF (peça 126, p. 450-454) para a criação de um grupo de trabalho constituído por profissionais multidisciplinares, cujo objetivo seria a atualização de algumas informações do RTID do território do Mesquita, entre elas o cadastro das famílias.

133. Consta dos autos (peça 126, p. 448) a minuta de Portaria que determina à SR-28/DFE:

criação de grupo de trabalho composto por servidores com formação multidisciplinar para atualizar dados sobre a comunidade quilombola Mesquita e apresentar um planejamento de regularização fundiária do território, levando em consideração os aspectos, sociais, culturais, históricos e econômicos, com ampla participação da comunidade e dos entes públicos que se relacionam com a matéria.

134. Nas respostas à oitiva apresentada (peça 136, p. 1) o presidente do Incra informou que tal grupo de trabalho não foi criado, tendo sido aprovado e encaminhado o processo para elaboração da portaria para reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita, *in verbis*:

Em reunião no dia 20 de junho de 2018 o Conselho Diretor, de acordo com a Resolução/Incra/CD/nº 15, acata a sugestão comum da DF e da PFE de revogar os artigos 2º e 3º da Resolução/Incra/CD/nº 12. No entanto, não acata a sugestão da DF de criar um grupo de estudo para rever o RTID, entendendo que, após dois julgamentos administrativos, em primeira e segunda instâncias, este encontrava-se aprovado.

135. A Ata do Conselho Diretor foi solicitada ao Incra (peça 166), tendo sido verificado que não consta na referida ata o trecho destacado acima em negrito. Ao contrário do informado no Ofício do presidente, o CD se manifestou no sentido de retorno dos autos à Diretoria de

Ordenamento da Estrutura Fundiária para que apreciasse a conveniência e oportunidade de atualizar os estudos técnicos relativos à comunidade quilombola Mesquita.

136. Verifica-se que tanto a Resolução Incra 12/2018 quanto o encaminhamento do Despacho 01/2018/DF foram tentativas da equipe técnica do Incra na busca de soluções para a finalização do processo do Mesquita, frustradas em razão das divergências existentes internamente na comunidade quanto à legitimidade da associação que os representa.

137. Considerando essas tentativas de solução de conflitos existentes nos autos e a complexidade dos processos de regularização fundiária com diversas possibilidades de sobreposição ocupacional, cabe uma reflexão quanto aos riscos e prejuízos aos potenciais beneficiários da política pública de um lado em razão do longo decurso de tempo para conclusão dos processos em virtude dos impasses existentes e de outro quanto à possibilidade de negociação entre a comunidade envolvida e envolvente para reduzir a área delimitada.

138. No Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU (peça 164, p. 28-29) verificou-se que os comandos legais da política pública (Decreto 4.887/2003 e IN Incra 57/2009) desconsideram situações de alta complexidade, como a existência de áreas de intensa urbanização ou com instalação de equipamentos de finalidade específica, que inviabilizem ou tornem excessivamente onerosa a destinação do território. As situações recorrentes identificadas nos processos pela equipe de antropólogos do Incra são: conflitos internos, conflitos externos e sobreposições de áreas de diferentes naturezas - Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de interesse da União (Área de Segurança Nacional, Faixa de Fronteira, Território Indígena), áreas de propriedade e posse particular.

139. Considerando que a norma não prevê a possibilidade de negociação para demarcação de áreas de alta complexidade, e que este problema ocorre em outros processos de regularização fundiária em curso no Incra, buscando a uniformidade da atuação do Incra e o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabe **recomendar** ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore plano de ação com objetivo de avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

140. Em atendimento ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, visando o aprimoramento da qualidade e da eficácia da deliberação a ser proferidas pelo Tribunal, foi realizada reunião virtual pela plataforma Teams, em 2/6/2022, com a participação de membros da Diretoria de Regularização Fundiária Quilombola - DFQ, Auditoria Interna e Procuradoria do Incra, para avaliação das propostas formuladas no mérito desta instrução, considerando as ações corretivas que o Incra pretende adotar, bem como as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

141. A ata da reunião consta da peça 167 deste processo, tendo sido tratado, em síntese, que para o Incra dar continuidade ao procedimento administrativo com o menor prejuízo possível, a comunidade precisa solucionar o seu conflito interno, não obstante a necessidade de a Autarquia atuar no sentido de garantir, para qualquer solução definitiva, que todos os descendentes de quilombolas moradores no local sejam suficientemente esclarecidos sobre o modelo de regularização fundiária e as consequências da titulação coletiva, identificando os membros que são favoráveis e os não-favoráveis na regularização fundiária, bem como, possam manifestar o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da entidade ou associação representativa de quilombolas no procedimento administrativo do Incra, por autorização expressa. Além disso, que o perímetro a ser regularizado pela Portaria seja definido, por meio de estudo técnico, considerando os impactos de eventuais desapropriações e com base em critérios objetivos para demonstrar que a área delimitada no RTID que excede a área

atualmente ocupada é imprescindível para garantia da reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

142. Nesse sentido será proposta a determinação para que o Incra apresente plano de ação para definição da área a ser destinada ao Território Quilombola Mesquita, no prazo de 120 dias, contendo os pontos descritos no item anterior.

### CONCLUSÃO

143. Nos dois últimos anos foram realizadas ações de controle sobre o tema ‘quilombolas’ que permitiram o aprofundamento da temática pela SecexAgroAmbiental e permitiram uma reanálise do mérito e da proposta de encaminhamento destes autos, com foco nos requisitos para o acesso à política pública previstos no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009 e nos elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009:

- 1) auto atribuição;
- 2) presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
- 3) relações territoriais específicas, identificando com elementos objetivos obrigatórios os limites das terras ocupadas pelos quilombolas.

144. Nesse sentido, após o Incra definir o grupo que se auto atribui remanescente de quilombola, em atendimento ao art. 2º do Decreto 4.887/2003 (critério I), passa-se então à análise da trajetória histórica própria com relações territoriais específicas (critério II) para verificar se atendem aos requisitos legais de enquadramento na política pública de regularização fundiária quilombola e à delimitação dos limites do território quilombola (critério III), o qual deve ser evidenciado por meio dos elementos objetivos obrigatórios, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009 (itens 28 a 41).

145. A análise do critério do auto atribuição ocorre no âmbito da Fundação Cultural Palmares e não é tratada no processo administrativo do Incra. A auto atribuição é um ato declaratório da comunidade que se identifica como remanescente de comunidades de quilombos junto à Fundação Cultural Palmares que, por sua vez, emite a ‘Certidão de Auto-Reconhecimento’. Por meio do Ofício 001/2006 – Associação Quilombola, assinado por seis membros da comunidade do Povoado de Mesquita e o expediente da Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme, assinado pelo presidente da associação, segundo os quais a comunidade se autodefine como grupo remanescente de quilombos, foram atendidos os requisitos da Portaria FCP 6/2004, tendo sido acatados os comentários dos gestores da Fundação Cultural Palmares, considerando-se válida a Certificação da CRQ Mesquita e deixando-se de propor a determinação (itens 48 a 58).

146. Não consta do processo administrativo no âmbito do Incra a autorização expressa dos associados para serem representados pela Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme, conforme direito fundamental previsto no inciso XXI do art. 5º da CF/88. De acordo com manifestações juntadas aos autos, existem depoimentos de integrantes da comunidade contrários ao processo de reconhecimento como comunidade remanescente de quilombo (itens 59 a 82).

147. As reuniões iniciais dos trabalhos ocorreram com baixo número de integrantes da comunidade, não consta no processo a relação de participantes nem a quantidade de pessoas que foram impactadas por estas reuniões. A antropóloga informou que as atas teriam sido elaboradas pela associação Areme cuja representatividade está sendo questionada pelos próprios moradores e denunciante deste processo (itens 83 a 94).

148. Quanto ao critério da ancestralidade negra, foi realizada uma releitura de todo o RTID sob o olhar da legitimação do público alvo à política pública, tendo-se entendido que,

apesar de não constar no RTID todos os elementos objetivos obrigatórios previstos no art. 10 da IN Incra 57/2009, foi caracterizado no referido relatório o histórico da ocupação e organização social relacionada com a ancestralidade negra e opressão histórica sofrida. No entanto, considerando a existência de procedimento administrativo no âmbito do Incra, onde uma parte dos moradores do Mesquita questiona a sua ancestralidade negra relacionada com a opressão histórica sofrida e não aceitam a titulação coletiva, não havendo elementos de que possuam vínculo com a Associação que atua no processo que tramita na Autarquia, entende-se que o prosseguimento do feito considerando a Areme como legítima representante deles caracterizaria uma ilegalidade (itens 95 a 104).

149. Quanto ao critério das relações territoriais específicas, apesar de o Incra afirmar que os limites estabelecidos para a regularização do território quilombola Mesquita foram aqueles que a pesquisa junto à comunidade e aos documentos históricos demonstrou ser a ocupação tradicional, o relatório antropológico torna-se frágil quanto à memória oral e testemunhal por não estar acompanhado de documentos correspondentes ao relato trazido pelo antropólogo e não constar evidências objetivas dos papéis de trabalho e coletas de campo. A regularidade e conformidade na definição dos limites de ocupação é relevante sob a perspectiva do controle, tendo em vista que delimitação no RTID de parcela superior à área de ocupação tradicional pode ensejar conflitos sociais, além de prejuízo ao Erário, acarretando indenizações indevidas de imóveis e benfeitorias (itens 105 a 126).

150. Verificou-se que a Resolução Incra 12/2018 e o encaminhamento do Despacho 01/2018/DF foram tentativas da equipe técnica do Incra na busca de soluções para a finalização do processo do Mesquita, frustradas em razão das divergências existentes internamente na comunidade quanto à legitimidade da associação que os representa. Entende-se que, para o Incra dar continuidade ao procedimento administrativo com o menor prejuízo possível, a comunidade precisa solucionar o seu conflito interno, não obstante a necessidade de a Autarquia atuar no sentido de garantir, para qualquer solução definitiva, que todos os descendentes de quilombolas moradores no local possam manifestar o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da Arenquin nos autos (itens 126 a 139).

151. Diante do exposto, propõe-se determinar ao Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que se abstenha de publicar portaria de reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita sem que seja apresentado, perante este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação para definição da área a ser destinada ao Território Quilombola Mesquita, contemplando, pelo menos, os seguintes pontos:

a) Comprovar que todos os descendentes de quilombolas moradores no local:

a.1) sejam suficientemente esclarecidos sobre o modelo de regularização fundiária e as consequências da titulação coletiva, devendo ser identificados os membros que são favoráveis e os não-favoráveis na regularização fundiária, dando continuidade ao processo com os interessados, consoante o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

a.2) manifestem o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da entidade ou associação representativa de quilombolas no procedimento administrativo do Incra, por autorização expressa, consoante o disposto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009;

b) Definir o perímetro a ser regularizado pela Portaria, por meio de estudo técnico, considerando os impactos de eventuais desapropriações e com base em critérios objetivos para demonstrar que a área delimitada no RTID que excede a área atualmente ocupada é imprescindível para garantia da reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

152. Considerando que as falhas apontadas no processo do Mesquita ocorreram em outros processos administrativos de regularização fundiária quilombola no âmbito do Incra, conforme Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU e, buscando a uniformidade da atuação do



Incra e o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabe **recomendar** ao Presidente do Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore plano de ação com objetivo de:

a) instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônômico) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos, divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. Em seguida, de acordo com a avaliação para cada caso concreto, revise os RTID para que contemplem os elementos objetivos obrigatórios e se adequem aos novos normativos;

b) avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final;

153. Quanto à Recomendação 20/2018/Consea (peças 106 e 107), cumpre informar que não cabe tal proposição por parte do referido Conselho tendo em vista que o TCU está no exercício o seu dever constitucional, conforme art. 70 da Constituição Federal de 1988. Deixa-se de adotar qualquer medida, comunicação ou propor ciência tendo em vista que o Consea foi extinto em 1/1/2019 por meio da Medida Provisória 870/2019 e o art. 24, inc. XXVI da Lei 13.844/2019 que recriava o referido Conselho foi vetado.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

154. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) **determinar** ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com fundamento nos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250, inciso II, do Regimento Interno e 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de publicar portaria de reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita sem que seja comprovado, perante este Tribunal, o cumprimento de Plano de Ação, a ser apresentado pelo Incra no prazo de 120 dias, contemplando, pelo menos, os seguintes pontos:

b.1) Comprovar que todos os descendentes de quilombolas moradores no local:

b.1.1) foram suficientemente esclarecidos sobre o modelo de regularização fundiária e as consequências da titulação coletiva, devendo ser identificados os membros que são favoráveis e os não-favoráveis à regularização fundiária, consoante o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

b.1.2) manifestaram o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da entidade ou associação representativa de quilombolas no procedimento administrativo do Incra, por autorização expressa, consoante o disposto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009;

b.2) Definir o perímetro a ser regularizado pela Portaria, por meio de estudo técnico, considerando os impactos de eventuais desapropriações e com base em critérios objetivos para demonstrar, caso a área delimitada no RTID exceda a área atualmente ocupada, que tal área é imprescindível para garantia da reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

c) **recomendar** ao Incra, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore plano de ação com objetivo de:

c.1) instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos, divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID.

c.2) após a instituição dos procedimentos descritos no item anterior, a depender da necessidade em cada caso concreto, revise os RTIDs de outras comunidades nos quais ainda não houve a publicação da Portaria de Reconhecimento, e adote as providências necessárias para que contemplem os elementos objetivos obrigatórios e se adequem aos novos normativos;

c.3) avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final;

d) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, aos denunciante, à Associação Renovadora do Quilombo do Mesquita - Arenquin, à Fundação Cultural Palmares, à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno – SR-28 (DFE) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

e) **arquivar** o presente processo com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

#### **Apêndice I – Relação dos principais documentos do processo administrativo do Incra**

Peça 113, p. 3-11 - Memorando Incra solicitando autuação do processo com documentos iniciais;

Peça 113, p. 12-25 – Relatório de trabalho de campo da antropóloga do Incra Roberta Martins;

Peça 113, p. 101-109 – Requerimento da Areme com lista das famílias autorizando o Incra a dar continuidade do processo;

Peça 113, p. 499-753; peça 114; peça 115, peça 116, p. 1-176 – Formulários de cadastro das famílias quilombolas/remanescente de quilombola;

Peça 116, p. 177-636; peça 117, p. 1-472 – Relatório de levantamento do censo Não Quilombola com respectivas notificações e documentos de posse/propriedade apresentados;

Peça 117, p. 473-498 – Relatório de Levantamento Fundiário;

Peça 118, p. 1-250 – Censo de ocupantes não-quilombolas do Jardim Edite;

Peça 118, p. 251-443 – Relatório Antropológico;

Peça 118, p. 444-463 – Relatório Agrônomo relativo à área ocupada pelos quilombolas;

Peça 118, p. 464-469 – Mapa de levantamento das áreas ocupadas pelos quilombolas;

Peça 118, p. 470-511 – Levantamento das propriedades dos quilombolas – benfeitorias, uso da terra e animais de grande porte;

Peça 118, p. 512-580 – Documentação Fotográfica;

Peça 118, p. 581-626 – Relatório ambiental da área dos moradores não quilombolas;



Peça 118, p. 627-664 – Levantamento Fundiário dos ocupantes não quilombolas;

Peça 118, p. 665-668 – Parecer Jurídico;

Peça 118, p. 671-672 – Ata CDR 6/2011;

Peça 118, p. 678-776; peça 119; peça 120, p. 1-176 – Certidões de matrícula dos imóveis rurais denominados ‘Fazenda Mesquita’ no cartório de Luziânia-GO, num total de 644 certidões;

Peça 120, p. 177-183 - Edital do Território Quilombola da Comunidade do Mesquita;

Peça 120, p. 184-186 – Certidões do Registro Paroquial;

Peça 121, p. 1-39 – Consulta aos Órgãos em atendimento aos arts. 11 e 12 da IN 57/2009;

Peça 121, p. 40-166 - Notificação dos ocupantes não-quilombolas;

Peça 121, p. 188-203 – Mapeamento de conflitos no Território do Quilombo Mesquita (2015);

Peça 121, p. 204-748; peças 122 à 125; peça 126, p. 1-250 – Contestações ao RTID;

Peça 126, p. 370-387 – Informação Técnica – indeferimento dos recursos;

Peça 126, p. 392-405 – Parecer Jurídico – indeferimento dos recursos;

Peça 126, p. 407-415 – Relatório 15/2017 – indeferimento dos recursos;

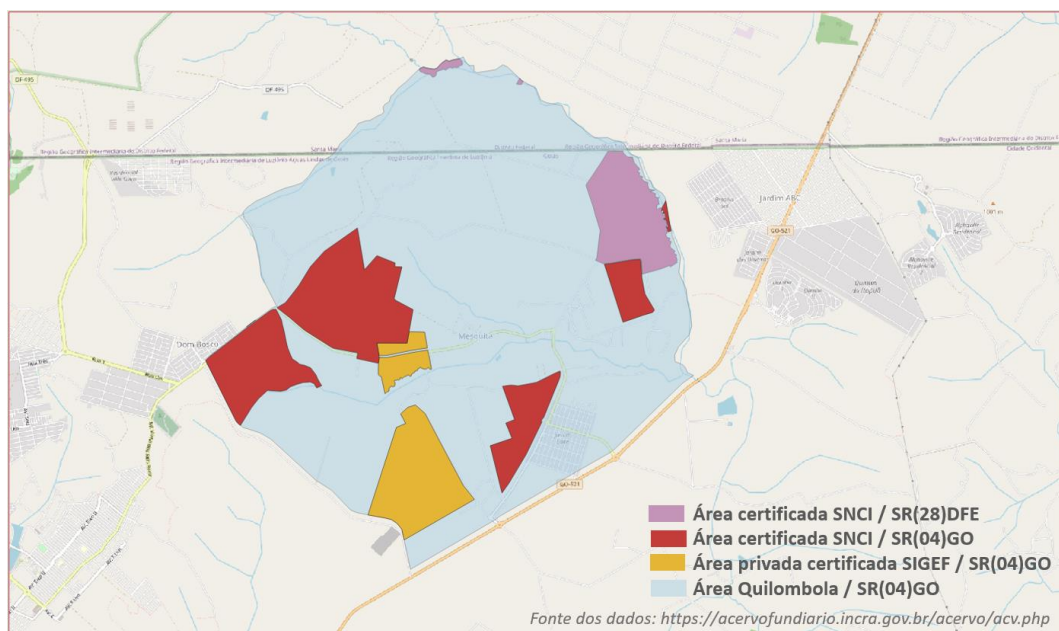
Peça 126, p. 418-420 – Questionamentos do Conselho Diretor do Incra sobre o RTID do Mesquita;

Peça 126, p. 450-454 – Despacho 1/2018/DF com solicitação do Conselho Diretor para formação de grupo de trabalho com objetivo de revisar o RTID;

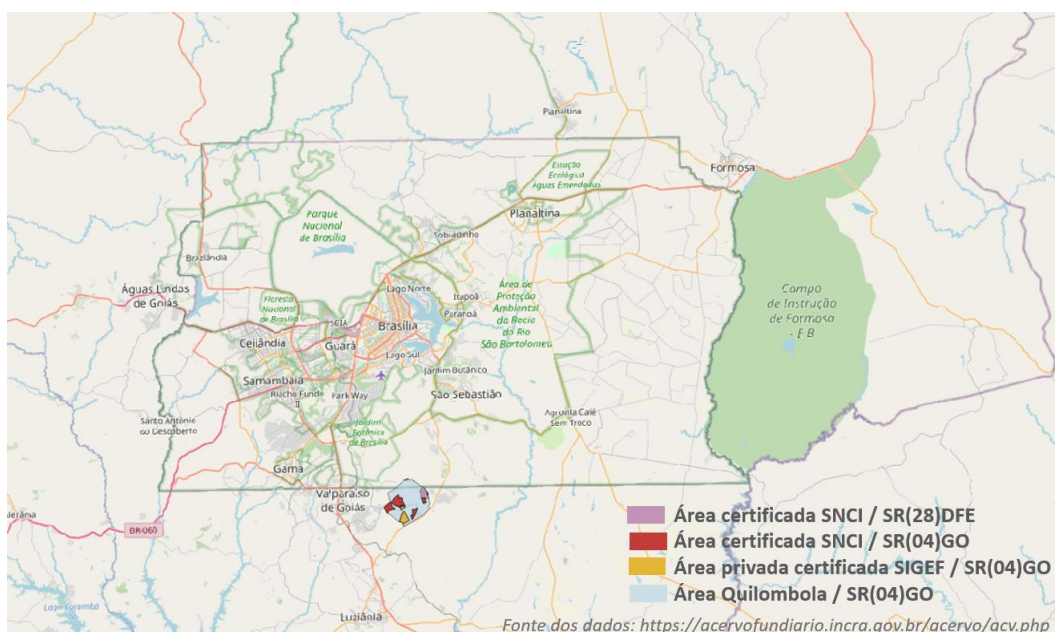
Peça 127 – atas das reuniões realizadas pelo Incra na comunidade do Mesquita em 2018.

## **Apêndice II – Mapas que ilustram a área do processo**

Mapa 1 – Sobreposição da Área pleiteada pela comunidade Quilombola do Mesquita X Áreas certificadas pelo Incra



**Mapa 2 – Localização da comunidade Quilombola do Mesquita e entrono**



### Notas de fim de página

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO – SESC / ADMINISTRAÇÃO NACIONAL, já devidamente qualificado nos autos do Processo em epígrafe, vem, por meio de seus procuradores regularmente constituídos em Procuração e Substabelecimento anexados à presente, opor

### EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

em face do Acórdão n.º 1302/2021-TCU (Plenário), com fulcro no art. 287, e §§, do Regimento Interno do TCU, conferindo-se-lhes efeitos infringentes, tendo em vista a manifesta contradição havida na aludida decisão colegiada, e cuja fundamentação a seguir servirá ao v. convencimento quanto à necessidade de saneamento dos referidos vícios, senão vejamos:

Primeiramente, cumpre ressaltar que a ciência, pela Recorrente, quanto ao teor do Acórdão recorrido se deu em 25/06/2021 (Sexta-Feira), conforme se verifica por meio da Peça n.º 183, sendo, portanto, tempestivo o presente recurso.

Com relação ao objeto da presente peça recursal, os primeiros vícios que merecem saneamento de forma urgente são quanto aos erros materiais ocorridas nos itens 9.7 e 9.8, do Acórdão, que passamos a transcrever i.l.:

‘9.7. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Regional do Distrito Federal (Senac/DF) e ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (Sesi/DF) que adotem os procedimentos de suas competências visando à proibição de contratação de pessoal por meio de indicações curriculares ou de critérios subjetivos, que possam caracterizar o descumprimento do art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.8. dar ciência ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (Sesi/DF) de que a contratação da empregada Roberta Nacfur Macedo (CPF 646.380.901-25) contrariou os princípios da moralidade e impessoalidade, estabelecidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (parágrafos 81-92 da instrução de peça 149);’ (Os grifos são nossos)

A transcrição dos itens acima é autodata em relação aos erros materiais trazidos ao teor do Acórdão recorrido, isso porque tanto o Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (SESC/DF) quanto o Serviço Social da Indústria – Administração Regional do Distrito Federal (SESI/DF) são unidades jurisdicionadas na respectiva denúncia, de modo que, se considerarmos o teor do acórdão tal como lançado inicialmente, sobrevirão dúvidas quanto à certeza do direcionamento de cumprimento dos referidos itens, podendo gerar prejuízo às partes envolvidas.

Assim, é evidente a necessidade de saneamento dos vícios ocorridos nos itens supratranscritos, em estrita observância ao disposto no art. 287, *caput* e §§, do Regimento Interno do TCU, no sentido de aclarar se os itens 9.7 e 9.8 são direcionados ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (SESC/DF) ou ao Serviço Social da Indústria – Administração Regional do Distrito Federal (SESI/DF)

Já com relação à contradição também havida no referido Acórdão, cumpre-nos, primeiramente, transcrever o seguinte item, i.l.:

‘9.10. dar ciência à Administração Nacional do Sesc sobre a necessidade de fixação da remuneração dos dirigentes de suas unidades operacionais vinculadas, nos estados e no Distrito Federal, adotando como parâmetros, além dos níveis prevalentes no mercado de trabalho para profissionais em funções equivalentes nas esferas pública e privada e os princípios gerais que norteiam a Administração Pública, com destaque para os princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade, tal como deliberado por meio dos acórdãos 2328/2006-TCU-Plenário e 1203/2007-TCU-2ª Câmara (parágrafos 207 a 221 da instrução de peça 149);’ (Os grifos são nossos).

Aqui, a contradição havida se dá quando da análise do referido acórdão em cotejo com o Regulamento do SESC (aprovado pelo Decreto n.º 61.836, de 05 de dezembro de 1967), precisamente quanto ao disposto em seu art. 21, Parágrafo único, o qual transcreveremos antes de qualquer argumentação. Confira-se:

‘Art. 21. No Estado onde existir federação sindical do comércio será constituído um CR, com sede na respectiva capital e jurisdição na base territorial correspondente. Parágrafo único. Os órgãos regionais [...] são autônomos no que se refere à administração de seus serviços, gestão dos seus recursos, regime de trabalho e relações empregatícias.’ (Os grifos são nossos).

Por diversas oportunidades há menção no inteiro teor do Acórdão recorrido que a gestão administrativa do pessoal do SESC é exercida de forma autônoma entre as Administrações



Regionais e a Administração Nacional, diante da competência outorgada pelo Regulamento do SESC, por meio do disposto no artigo supratranscrito.

Em outras palavras, compete às Administrações Regionais o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes de fixação da remuneração de seu quadro pessoal, definindo os cargos e salários que serão praticados por cada uma delas

Contudo, ao determinar que a Administração Nacional do SESC fixe a remuneração dos dirigentes de suas unidades operacionais vinculadas, nos estados e no Distrito Federal, o Acórdão recorrido acaba por entrar em contradição quanto ao disposto no próprio Regulamento do SESC que diz que as Administrações Regionais detêm autonomia relativa à administração e gestão de seu pessoal, inclusive no que tange à fixação do respectivo plano de cargos e salários.

Desse modo, a necessidade de saneamento da contradição havida no item 9.10, do Acórdão, deve se dar no sentido de evitar o descumprimento do Regulamento do SESC (nesse ponto vigente há mais de 50 anos), bem como no sentido de evitar que a Administração Nacional usurpe a competência das Administrações Regionais quanto à gestão de seu pessoal, inclusive no que tange ao estabelecimento de regras objetivas e transparentes de fixação de seus planos de cargos e salários.

Diante do objetivamente exposto acima, e em face dos vícios ocorridos no Acórdão n.º 1302/2021-TCU (Plenário), vem a Recorrente REQUERER, de jurisdição deste Exmo. Órgão Colegiado do TCU:

a) o saneamento do erro material ocorrido nos itens 9.7 e 9.8, no sentido de aclarar se eles são direcionados ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (SESC/DF) ou ao Serviço Social da Indústria – Administração Regional do Distrito Federal (SESI/DF); e,

b) sejam conferidos efeitos infringentes ao presente recurso de Embargos de Declaração (art. 287, §7.º, do RITCU) para sanear a contradição havida no item 9.10, no sentido de evitar o descumprimento ao disposto no art. 21, Parágrafo único, do Regulamento do SESC (Decreto n.º 61.836, de 05 de dezembro de 1967), bem como para evitar que a Administração Nacional usurpe a autonomia relativa das Administrações Regionais quanto à gestão de seu pessoal, inclusive no que tange à fixação da respectiva remuneração.

Aproveita a Recorrente para requerer a juntada dos instrumentos de procuração e de subestabelecimento acostados à presente peça.

Certos de que o aqui requerido será deferido em sua totalidade, registramos os mais sinceros votos de elevada estima por este Excelentíssimo Tribunal de Contas, colocando-nos à disposição no que necessário for ao deslinde do presente processo.” (Grifado no original).

“<sup>1</sup> Art. 5º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desinversão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Art. 9º A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sócio-cultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do Incra, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes.



(...)

Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do Incra que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

(...)

§ 4º Na hipótese de o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do Incra, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo (grifos nossos).

¶ Consta dos autos o Ofício 001/2006 – Associação Quilombola (peça 35, p. 3), assinado por seis membros da Comunidade do Povoado do Mesquita e o expediente da Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme (peça 35, p. 4), assinado pelo presidente da associação, segundo os quais a comunidade se auto definiria como grupo remanescente de quilombos, atendendo, assim, aos requisitos do § 2º do artigo 1º da Portaria FCP 6/2004.

Verifica-se que, sob a vigência da Portaria FCP 6/2004, o único critério de exigibilidade para certificação seria a declaração do representante legal da associação comunitária ou, na falta desta, por pelo menos cinco membros da comunidade declarante. Na ocasião da certificação da Comunidade de Mesquita, a declaração foi realizada por meio de pedido formal da Areme (peça 35, p. 3).

Posteriormente, a Portaria FCP 6/2004 foi revogada pela Portaria 98/2007, a qual, em seu artigo 3º, foi mais criteriosa ao estabelecer os procedimentos para a emissão da certidão de autodefinição, trazendo exigências mais objetivas, como, por exemplo, reunião da comunidade, associação legalmente constituída ou não, convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição e, em qualquer caso, apresentação de relatório sintético da trajetória comum do grupo, *in verbis*:

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição.

Na reunião realizada pelo Incra com a comunidade do Mesquita, em 12/4/2018, o Coordenador Geral do Incra, Sr. Antônio Oliveira, destacou que os baixos critérios de exigibilidade para esta certificação fragilizaram os procedimentos administrativos de demarcação e titulação de terras no Incra (peça 127), *in verbis*:

O Coordenador Geral do Incra, Dr. Antônio Oliveira, explicou que até o ano de 2007, para obter a Certificação de Autorreconhecimento de Comunidade Remanescente dos Quilombos, a Fundação Cultural Palmares exigia apenas requerimento assinado e uma Ata da Associação da Comunidade a ser reconhecida; que durante este período a Fundação Cultural Palmares emitia entre oitenta a cem certificações ao mês; que com o volume de certificações emitido com baixos critérios de exigibilidades, fragilizaram os procedimentos administrativos de demarcação e titulação de terras no Incra; que somente após a publicação da nova Portaria expedida pela Fundação Cultural Palmares, o qual criou critérios mais objetivos para o reconhecimento de Comunidades Remanescentes dos Quilombos, foi o problema solucionado; que somente a Fundação Cultural Palmares pode certificar se a Comunidade é remanescente dos quilombos ou não; que existem três mil e dezoito Comunidades certificadas para serem tituladas pelo Incra; lamentou dizendo que são muitas comunidades para poucos servidores disponíveis e pouco dinheiro destinado para implantação dos Quilombos.

Assim, pode-se perceber que a regulamentação do Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares foi aprimorada com a inserção de exigências mais objetivas para emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos, porém não contemplou o caso do Mesquita, pois já havia sido emitida a certificação.

A denúncia dos integrantes da comunidade do Mesquita quanto à ausência de representatividade da Areme, bem como os depoimentos de moradores do local se declarando não quilombola, evidenciam a inconsistência do declarado na certificação de autodefinição com a realidade.

■ Trecho do diário de campo elaborado pela antropóloga do Incra que indicam a ausência de mobilização da comunidade e a necessidade de cumprimento da meta do governo (peça 113, p. 14-15):

Devido à necessidade do cumprimento de meta do atual governo e o orçamento destinado à regularização fundiária dos territórios quilombolas entre os anos de 2005 e 2006 - fatores expostos em reunião entre a Divisão de Ordenamento e Obtenção e Coordenação Geral de Regula, rização de Territórios Quilombolas (do Incra Sede) e a 28ª Superintendência Regional, realizada na SR 28, no dia 19 de setembro de 2006, na qual me encontrava presente - e avaliadas as limitações de trabalho, tanto do ponto de vista de pessoal quanto orçamentária desta superintendência, acordou-se nova meta para o mesmo ano aos trabalhos referentes aos Quilombolas.

No tocante aos compromissos, exigiu-se da SR 28 a realização mínima de dois Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) até o final do presente ano. (...)

Quanto às dificuldades em relação à especialização de pessoal, ficou acordado nesta reunião o compromisso do Incra Sede em realizar treinamento de capacitação em 'cadeia dominial', peça técnica necessária ao RTID, para qualificação dos técnicos envolvidos e dispor de um antropólogo para realização de um dos relatórios.

(...) e um dos problemas apresentados pela SR28 em relação a pessoal, se dar justamente no fato de sua única antropóloga, eu, ser recém-chegada de licença maternidade, e se encontrar em condições especiais asseguradas pela lei 8112, não podendo ausentar-se da cidade.

Em relação à escolha dessas duas comunidades emiti meu parecer na citada reunião. (...) o caso de Mesquita - expus baseada em contato prévio a esta reunião - exigiria mais tempo, pois esta comunidade estimava-se em pelo menos quatrocentas famílias vivendo em uma grande área.

(...) ao contrário da Comunidade de Magalhães, a Comunidade de Mesquita não estava mobilizada reivindicando a regularização fundiária. (grifos nossos)

¶ Trechos do relatório de campo elaborado pela antropóloga do Incra que indica o grau de representatividade das pessoas que compareceram à reunião mobilizada pela Sra. Sandra Pereira (peça 113, p. 15):

Como exposto anteriormente, ao contrário da Comunidade de Magalhães, a Comunidade de Mesquita não estava mobilizada reivindicando a regularização fundiária. Assim o trabalho precisaria começar de outro patamar: primeiro o Incra faria contato com a comunidade expondo a ela seus direitos em relação à terra e proporia sua regularização segundo o decreto 4887.

Cientes, nós da SR28 já tínhamos feito uma primeira tentativa de contato. Procuramos por Sandra Pereira Braga, vice-presidente da associação. Ela disse não ser possível nos encontrar naquela semana e nos aconselhou a ir à Mesquita encontrar seu pai, João Antônio Pereira, presidente da associação. Disse que era só chegar à cidade e perguntar por ele que nos indicavam o caminho de sua casa.

**No dia 15 de setembro** (...) Fomos a um barzinho e perguntamos o endereço de João, que por sua vez se surpreendeu com a visita. (...) Perguntei quantas famílias viviam ali. Ele disse não saber ao certo, mas que com certeza havia mais de 250 famílias:

*A Sandra é quem sabe de tudo dessas coisas. Ela trás as coisas pra eu assinar, mas é ela que entende.*

(...)

**No dia 18 de setembro** entrei em contato com Sandra Pereira Braga por telefone. Ela disse que poderia me encontrar na SR28 para uma primeira conversa

(...)

**No dia 19 de setembro** aconteceu a reunião citada anteriormente entre a Divisão de Ordenamento e Obtenção e Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (do Incra Sede) e a 28ª Superintendência Regional. O Incra não me oferecera gravador, essencial para a pesquisa de campo, e nem outro material. Não dispunha ainda de computador individual, tendo que dividir com meus colegas de sala, quando seus trabalhos permitiam. Também não tinha, até então, sequer uma mesa para trabalhar. Mesmo diante das péssimas condições a mim oferecidas, mesmo com horário especial para amamentação, me dispus a dar início aos trabalhos em Mesquita. Inclusive, tomando emprestado por conta própria gravador e máquina fotográfica.

(...)

**No dia 20** esperei a Sandra a tarde toda e ela não compareceu.

(...)

No dia 21 às 15 horas Sandra compareceu acompanhada de um amigo advogado, e procurador aposentado, Dr. Emmanuel de Sá Roriz Júnior. Disse que ele era um fazendeiro vizinho que sempre apoiou a causa da comunidade e ajudou a criar a associação e também era conhecedor da história da região.

Primeiro apresentei-me como a antropóloga da SR28 e expus os motivos que nos levavam procurá-los. Que o Governo Federal se encontrava no esforço de regularizar os territórios quilombolas e, como a Comunidade de Mesquita era a mais próxima do DF, estávamos estudando sua viabilidade. Mas para tanto, teríamos de verificar se interessava à própria comunidade.

(...)

Como percebi certo esforço por parte deles em falar que a comunidade era ‘realmente’ remanescente de quilombo, ‘que branco lá é coisa nova’, me pus a explicar que não importava a cor da pele neste caso, que as comunidades se ‘misturam’ mesmo ao longo da história, que o que importava era o modo de viver, a trajetória social e a identidade de um grupo que se autodefinia como quilombola.

(...)

Por telefone, ao marcar a reunião, pedi a ela os documentos da associação necessários para anexar ao processo. Ela trouxe apenas cópia de uma reportagem do Correio Brasiliense sobre Mesquita. Pediu para marcar outra reunião lá no Incra, dizendo que me traria os documentos e bastante material para pesquisa: video, livros, fotos, etc. (...)

Falei com Sandra que precisava conversar com as pessoas da comunidade e perguntei se ela poderia convocá-los para uma reunião. ‘O pessoal de lá é muito pacífico. Eles não brigam pelas coisas. É difícil reunir todo mundo’ - Esboçando dificuldade em mobilizar a comunidade. Insisti. Marcamos, então, de nos reunirmos com a comunidade no dia 07 de outubro, pois ela poderia fazer a divulgação do evento durante as eleições, já que iria encontrar muita gente.

(...)

No dia 03 de outubro, Sandra compareceu ao Incra sem seu amigo advogado que teria tido um empecilho. Não trouxera os documentos solicitados, segundo ela, por não ter passado em casa antes. (...)

Sandra me pediu novamente explicação sobre todo o processo de regularização fundiária. Pormenorizei as etapas. Ela disse estar preocupada em relação a história de passar de domínio particular para coletivo. Eu disse a ela que a comunidade é quem geriria seu próprio patrimônio; que ninguém tomaria a terra de ninguém; que a comunidade viveria como vem vivendo ao longo dos anos. Que a curto prazo poderia parecer desvantajoso não poder vender a terra, mas que a longo prazo poderia salvaguardar o território para as futuras gerações. Enfatizei que não caberia a ela decidir, mas a comunidade, por isso meu esforço para conseguir marcar esse encontro.

(...)

Sandra atualmente mora no plano-piloto, faz faculdade, cuida da Associação e passa os fins [de semana] em Mesquita. Expus a ela que tínhamos alguns prazos a cumprir, perguntando quando ela poderia me acompanhar em uma visita à cidade. Ela respondeu que iria ‘ver quando dava’.

(...)

Como na visita anterior constatamos que Mesquita era uma ‘cidade’, eu precisaria de uma pessoa para me contextualizar e me inserir na comunidade. No caso o pai de Sandra insistiu que deveria tratar com ela. Nosso contato era esse. Não havia possibilidade de sair batendo em todas

as portas fazendo alarde, principalmente se tratando de um terreno habitado por gente de fora da comunidade, e loteamentos irregulares. O trabalho estava atado a essas condições específicas.

(...)

**No dia 11 de outubro** peguei Sandra em sua casa. Ela pediu para irmos à casa do Dr. Emmanuel pegar um material. Depois fomos à Mesquita. (...)

Sandra deixou um material no carro dentro de uma sacola e se despediu. (...)

Verifiquei que não constavam os documentos anteriormente pedidos.

(...)

No dia 18 de outubro (...) Falei novamente que ela ‘esqueceu’ - a esse momento já desconfiava que poderia não se tratar bem de um esquecimento - de me entregar a documentação pedida desde nosso primeiro encontro. Ela se desculpou novamente dizendo que me entregaria no dia da reunião.

(...)

**No dia 22 de outubro** como acordado com Sandra e alguns de seus parentes, eu e Anete fomos para Mesquita a fim de reunirmo-nos com a Comunidade. Como a divulgação não fora como o combinado, estavam presentes poucas pessoas.

(...)

**O que me preocupou desde o início - quando vi que o público era muito menor que o esperado – foi o grau de representatividade que poderia ser conferido àquelas pessoas, já que estávamos falando de uma estimativa de mais de 400 famílias.** (grifos nossos)

¶ A seguir estão destacados alguns trechos do RTID, constantes da peça 118, que indicam histórico da ocupação e organização social relacionada com a ancestralidade negra e opressão histórica sofrida:

1) p. 298 - No caso dos negros de Mesquita pôde-se apreender em sua história diferentes fases de ciclos de ‘fricção interétnica’. Primeiro na vinda como escravos para trabalho compulsório nas minas de Santa Luzia no século XVIII. Depois na formação do quilombo na área rural deste arraial potencializada pela decadência econômica de Goiás - o que propiciou a vida comunitária em semi-isolamento com trocas comerciais regionais durante o século XIX. De sua então etnogênese enquanto quilombo, seguiram-se posteriormente contatos com algumas frentes de expansão nacional, destacando-se aqui a Marcha para o Oeste já no século XX - que reconfigurou toda a dinâmica territorial local em um curto espaço de tempo, gerando uma interdependência econômica de caráter irreversível com a sociedade global;

2) p. 308 - Produto de uma sociedade constituída em 1769, entre o capitão Pereira Guimarães, Manoel Pereira Guimarães, Manoel Ribeiro da Silva e Ventura Álvares Pedrosa, senhores de grande escravatura, a canalização do ribeirão Saia Velha foi um empreendimento concluído em 1770, sendo um evento memorável até para as gerações atuais. Com algumas risadas, integrantes mais idosos da comunidade de Mesquita falam coisas do tipo: Tem aquela história que os mais velhos contavam ... a das cabaças e se põem a narrar de forma recortada a seguinte história encontrada em detalhes nos registros de Álvares. O evento, descrito a seguir é conhecido como ‘Guerra das Cabaças’(...);

3) p. 308 a 315 - relatos elaborados com base em pesquisa bibliográfica de Álvarez (1979);

4) p. 325 a 329 – mito de origem é a doação a três escravas. Negros do Mesquita tudo parente – as relações entre esses grupos de parentesco eram construídas e permeadas de toda uma vida social;



5) p. 333 - No ordenamento interno da comunidade, o trabalho sobre a terra era o código que validava a ocupação e não a proximidade de parentesco a estas três escravas, e nem a comercialização da terra;

6) p. 336 – festa do Divino Espírito Santo e Nossa Senhora de Abadia. Negros de Mesquita reproduzem em seu modo de vida muitos dos traços culturais predominantes da região. O calendário católico, por exemplo, organiza o ano e as festividades tradicionais desde sempre;

7) p. 337 a 350 – Marmelada de Santa Luzia de Aleixo Pereira Braga, neto das fundadoras do Mesquita;

8) p. 357 a 360 – a terra não era de ninguém. apenas o trabalho deveria ser direcionado dentro dos limites para o equilíbrio familiar. Hoje sentem-se enganados e expropriados, mesmo que tenham permitido a negociação;

9) p. 362 – ponto de passagem da comunidade na história da Cruz de Simeão;

10) p. 381 a 385 – algumas famílias venderam suas terras a troco de nada ou foram enganadas perdendo a posse das mesmas e trazendo gente de fora para o convívio do povoado. Terras de cemitério se perderam em um processo iniciado em 1950;

11) p. 388 – o Maria Pereira teria sido do Mesquita, expropriada ao longo dos anos e posteriormente vendida ao Presidente José Sarney;

12) p. 512 a 578 - documentação fotográfica;

■ Informação da antropóloga do Incra, Sra. Roberta Silva Martins, no RTID (peça 113, p. 12-13):

Os trabalhos referentes à Comunidade Quilombola de Mesquita foram iniciados. Como ela ainda não se encontrava mobilizada reivindicando a regularização fundiária, e aparentemente desconhecia seus direitos, o trabalho precisou começar de outro patamar: primeiro o Incra fez o contato com a comunidade expondo a ela seus direitos em relação à terra e propôs sua regularização segundo o Decreto 4887 e a Instrução Normativa do Incra 20.

(...) A regularização fundiária do Território Quilombola da Comunidade de Mesquita, requer então, um prazo maior para a sua execução, um corpo técnico maior, bem como o oferecimento de condições de segurança para este. Ressalta-se ainda a importância da realização desse trabalho se reivindicado de fato pela comunidade. (grifos nossos)”

É o relatório.

### Proposta de Deliberação

Conforme relatório precedente, trata-se de denúncia<sup>42</sup> sobre possíveis irregularidades ocorridas na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE), relacionadas ao processo de identificação, reconhecimento, demarcação e titulação como quilombola de área da “Comunidade de Mesquita”, localizada no município de Cidade Ocidental/GO<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Petições de peças 1 e 40.

<sup>43</sup> Processo administrativo Incra 54700.001261/2006-82.



3. Nesta fase, examino novos documentos, análises e encaminhamentos aportados aos autos após as oitivas do Incra e da Fundação Cultural Palmares (FCP)<sup>44</sup>, bem como as propostas de mérito da então Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental), elaboradas a partir dos comentários dos gestores sobre as seguintes proposições<sup>45</sup>.
4. Após as manifestações do Incra e da FCP e da realização de ações de controle em 2021, e com base nos requisitos para acesso à política pública destinada a remanescentes das comunidades dos quilombos previstos no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e no art. 3º da IN Incra 57/2009<sup>46</sup>, assim como nos elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola<sup>47</sup>, a unidade instrutiva reformulou suas conclusões e propostas nos seguintes termos<sup>48</sup>:

“143. Nos dois últimos anos foram realizadas ações de controle sobre o tema ‘quilombolas’ que permitiram o aprofundamento da temática pela SecexAgroAmbiental e permitiram uma reanálise do mérito e da proposta de encaminhamento destes autos, com foco nos requisitos para o acesso à política pública previstos no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009 e nos elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites do território quilombola, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009:

- 1) auto atribuição;
- 2) presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
- 3) relações territoriais específicas, identificando com elementos objetivos obrigatórios os limites das terras ocupadas pelos quilombolas.

144. Nesse sentido, após o Incra definir o grupo que se auto atribui remanescente de quilombola, em atendimento ao art. 2º do Decreto 4.887/2003 (critério I), passa-se então à análise do da trajetória histórica própria com relações territoriais específicas (critério II) para verificar se atendem aos requisitos legais de enquadramento na política pública de regularização fundiária quilombola e à delimitação dos limites do território quilombola (critério III), o qual deve ser evidenciado por meio dos elementos objetivos obrigatórios, consoante previsto nos art. 9º e 10 da IN Incra 57/2009 (itens 28 a 41).

145. A análise do critério do auto atribuição ocorre no âmbito da Fundação Cultural Palmares e não é tratada no processo administrativo do Incra. A auto atribuição é um ato declaratório da comunidade que se identifica como remanescente de comunidades de quilombos junto à Fundação Cultural Palmares que, por sua vez, emite a ‘Certidão de Auto-Reconhecimento’. Por meio do Ofício 001/2006 – Associação Quilombola, assinado por seis membros da comunidade do Povoado de Mesquita e o expediente da Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita – Areme, assinado pelo presidente da associação, segundo os quais a comunidade se autodefine como grupo remanescente de quilombos, foram atendidos os requisitos da Portaria FCP 6/2004, tendo sido acatados os comentários dos gestores da Fundação Cultural Palmares, considerando-se válida a Certificação da CRQ Mesquita e deixando-se de propor a determinação (itens 48 a 58).

146. Não consta do processo administrativo no âmbito do Incra a autorização expressa dos associados para serem representados pela Associação Renovadora dos Moradores e

<sup>44</sup> Determinei no despacho à peça 131.

<sup>45</sup> Vide instrução da peça 140.

<sup>46</sup> A Instrução Normativa Incra 57/2009 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003. Em 8/2/2003, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 3239 e declarou constitucional o Decreto 4.887/2003.

<sup>47</sup> Arts. 9º e 10 da IN Incra.

<sup>48</sup> Instrução à peça 169, p. 32.

Amigos do Mesquita – Areme, conforme direito fundamental previsto no inciso XXI do art. 5º da CF/88. De acordo com manifestações juntadas aos autos, existem depoimentos de integrantes da comunidade contrários ao processo de reconhecimento como comunidade remanescente de quilombo (itens 59 a 82).

147. As reuniões iniciais dos trabalhos ocorreram com baixo número de integrantes da comunidade, não consta no processo a relação de participantes nem a quantidade de pessoas que foram impactadas por estas reuniões. A antropóloga informou que as atas teriam sido elaboradas pela associação Areme cuja representatividade está sendo questionada pelos próprios moradores e denunciante deste processo (itens 83 a 94).

148. Quanto ao critério da ancestralidade negra, foi realizada uma releitura de todo o RTID sob o olhar da legitimação do público alvo à política pública, tendo-se entendido que, apesar de não constar no RTID todos os elementos objetivos obrigatórios previstos no art. 10 da IN Incra 57/2009, foi caracterizado no referido relatório o histórico da ocupação e organização social relacionada com a ancestralidade negra e opressão histórica sofrida. No entanto, considerando a existência de procedimento administrativo no âmbito do Incra, onde uma parte dos moradores do Mesquita questiona a sua ancestralidade negra relacionada com a opressão histórica sofrida e não aceitam a titulação coletiva, não havendo elementos de que possuam vínculo com a Associação que atua no processo que tramita na Autarquia, entende-se que o prosseguimento do feito considerando a Areme como legítima representante deles caracterizaria uma ilegalidade (itens 95 a 104).

149. Quanto ao critério das relações territoriais específicas, apesar de o Incra afirmar que os limites estabelecidos para a regularização do território quilombola Mesquita foram aqueles que a pesquisa junto à comunidade e aos documentos históricos demonstrou ser a ocupação tradicional, o relatório antropológico torna-se frágil quanto à memória oral e testemunhal por não estar acompanhado de documentos correspondentes ao relato trazido pelo antropólogo e não constar evidências objetivas dos papéis de trabalho e coletas de campo. A regularidade e conformidade na definição dos limites de ocupação é relevante sob a perspectiva do controle, tendo em vista que delimitação no RTID de parcela superior à área de ocupação tradicional pode ensejar conflitos sociais, além de prejuízo ao Erário, acarretando indenizações indevidas de imóveis e benfeitorias (itens 105 a 126).

150. Verificou-se que a Resolução Incra 12/2018 e o encaminhamento do Despacho 01/2018/DF foram tentativas da equipe técnica do Incra na busca de soluções para a finalização do processo do Mesquita, frustradas em razão das divergências existentes internamente na comunidade quanto à legitimidade da associação que os representa. Entende-se que, para o Incra dar continuidade ao procedimento administrativo com o menor prejuízo possível, a comunidade precisa solucionar o seu conflito interno, não obstante a necessidade de a Autarquia atuar no sentido de garantir, para qualquer solução definitiva, que todos os descendentes de quilombolas moradores no local possam manifestar o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da Arenquin nos autos (itens 126 a 139).

151. Diante do exposto, propõe-se determinar ao Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que se abstenha de publicar portaria de reconhecimento do Território Quilombola do Mesquita sem que seja apresentado, perante este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação para definição da área a ser destinada ao Território Quilombola Mesquita, contemplando, pelo menos, os seguintes pontos:

a) Comprovar que todos os descendentes de quilombolas moradores no local:

a.1) sejam suficientemente esclarecidos sobre o modelo de regularização fundiária e as consequências da titulação coletiva, devendo ser identificados os membros que são favoráveis e os não-favoráveis na regularização fundiária, dando continuidade ao processo com os interessados, consoante o disposto no art. 5º, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 6º, 1, a, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

a.2) manifestem o seu consentimento quanto à legitimidade e representatividade da entidade ou associação representativa de quilombolas no procedimento administrativo do Incra, por autorização expressa, consoante o disposto no art. 2º do Decreto 4.887/2003 e art. 3º da IN Incra 57/2009;

b) Definir o perímetro a ser regularizado pela Portaria, por meio de estudo técnico, considerando os impactos de eventuais desapropriações e com base em critérios objetivos para demonstrar que a área delimitada no RTID que excede a área atualmente ocupada é imprescindível para garantia da reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

152. Considerando que as falhas apontadas no processo do Mesquita ocorreram em outros processos administrativos de regularização fundiária quilombola no âmbito do Incra, conforme Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU e, buscando a uniformidade da atuação do Incra e o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabe recomendar ao Presidente do Incra (...) que elabore plano de ação com objetivo de:

a) instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos, divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. Em seguida, de acordo com a avaliação para cada caso concreto, revise os RTID para que contemplem os elementos objetivos obrigatórios e se adequem aos novos normativos;

b) avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final;

153. Quanto à Recomendação 20/2018/Consea (peças 106 e 107), cumpre informar que não cabe tal proposição por parte do referido Conselho tendo em vista que o TCU está no exercício o seu dever constitucional, conforme art. 70 da Constituição Federal de 1988. Deixa-se de adotar qualquer medida, comunicação ou propor ciência tendo em vista que o Consea foi extinto em 1/1/2019 por meio da Medida Provisória 870/2019 e o art. 24, inc. XXVI da Lei 13.844/2019 que recriava o referido Conselho foi vetado.”

## II

5. No curso deste processo, as ações promovidas pela unidade instrutiva, as providências que determinei (realização de oitivas e diligências) e a participação ativa dos gestores na elaboração colaborativa de propostas foram cruciais para a produção de conhecimentos sobre a situação das comunidades quilombolas e para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Fundação Cultural Palmares (FCP) implementassem melhorias em seus procedimentos internos.
6. Nesse contexto, cabe destacar a produção do relatório da avaliação compartilhada realizada por esta Corte e a CGU, contendo achados e recomendações (anexo I) dirigidas às entidades competentes.
7. O relatório técnico de identificação e delimitação (RTID) do território Mesquita foi aprovado pelo Conselho Diretor do Incra após o julgamento dos recursos administrativos de 1ª e 2ª instâncias<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Vide Resolução 12, de 17/5/2018, alterada pela Resolução 15, de 20/6/2018, ambas do Conselho Diretor do Incra (peças 92 e 93).

8. Segundo informações da autarquia<sup>50</sup>, o reconhecimento do quilombo, mediante portaria a ser emitida pelo presidente do Incra, estaria suspenso por decisão do Tribunal. Contudo, é preciso enfaticamente esclarecer, que nem este relator nem o Tribunal prolatou qualquer decisão de suspender o processo no Incra.
9. Na verdade, conforme informou o juiz federal da Vara Cível e Criminal da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO, em decisão preliminar, a judicialização do caso iniciou-se na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo sido deferida tutela de urgência para suspender o andamento do processo Incra 54700.001261/2006-82, de reconhecimento e demarcação de área supostamente quilombola - “Comunidade Mesquita”<sup>51</sup>.
10. A matéria versada no presente processo também se encontra judicializada na Vara Cível e Criminal da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO, ainda sem decisão de mérito. Entre outros processos relacionados – ações possessórias, procedimentos civis e ordinários –, destaca-se a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF)<sup>52</sup>, na qual o juiz federal proferiu decisão preliminar, em 10/5/2023: <sup>53</sup>

“Considerando a natureza do campo de conhecimento aplicado à análise em questão, dada a sua especificidade, a medida instrutória adequada é reunir um conjunto de profissionais antropólogos, agrônomos, urbanistas que já tenham trabalhos no nível de doutorado sobre o processo de formação e ocupação da Comunidade Mesquita ao longo dos anos.

Considerando que as duas instituições públicas de maior relevo na área próxima à Comunidade Mesquita são a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Goiás, os profissionais a serem destacados ao trabalho pericial devem preferencialmente compor o quadro de tais instituições.

A resposta a esses quesitos deverá confrontar os parâmetros adotados pelos técnicos do INCRA e as impugnações apresentadas nas ações nº 0000923- 77.2013.4.01.3501, nº 0041699-63.2015.4.01.3400, nº 0065706-22.2015.4.01.3400.

As demais ações possessórias, por envolverem discussões entre particulares, não se encontram no âmbito da matéria controvertida ora identificada, mas, apenas, trazem questões envolvendo a disputa de posse entre particulares na área objeto da demarcação. Por isso, a instrução processual que ora se inaugural tratará de questões prejudiciais à objeto daquelas demandas, do que resulta a conexão aqui reconhecida.”

11. Na mesma decisão, foi determinado ainda:
  - reunião dos diversos processos em tramitação (ações civis ordinárias e ações possessórias) na ação civil pública, devido à conexão entre eles;
  - agendamento de inspeção judicial e perícia na Comunidade Mesquita e audiência de instrução para a oitiva dos peritos e representantes envolvidos;
  - suspensão dos processos conexos até a conclusão das diligências e a prolação da sentença, adiando a análise sobre a manutenção ou reintegração de posse dos imóveis às pessoas naturais que exercem a posse, conforme atestado no relatório técnico de identificação e delimitação da área denominada Quilombo Mesquita;
  - realização de diligências de saneamento e instrução, mediante a formação de uma equipe interdisciplinar de peritos, como antropólogos, agrônomos, arquitetos e urbanistas das universidades de Brasília e Federal de Goiás, que serão responsáveis por

<sup>50</sup> Documento SEI à peça 175.

<sup>51</sup> Decisão judicial à peça 174.

<sup>52</sup> ACP 0000825-68.2008.4.01.3501 (2008.35.01.000868-0).

<sup>53</sup> Decisão judicial à peça 173.

responder aos seguintes quesitos específicos sobre a ocupação tradicional da área e a identificação dos descendentes dos escravizados que se estabeleceram no local:

- a cadeia dominial da Comunidade Mesquita, tal como delimitada no RTID é formada por ancestrais de povos escravizados fugitivos?
- em caso positivo, quais os parâmetros científicos para defini-los como tais?
- os autores de determinadas ações judiciais (listadas no documento) compõem o rol de descendentes de escravizados que se estabeleceram na área denominada Quilombo Mesquita? Em caso positivo, quais os parâmetros científicos para defini-los como tais?
- à luz do balizamento contido na ADI 3239, a área delimitada pelo Incra no RTID, denominada Quilombo Mesquita, pode ser definida como “correspondente às terras utilizadas por aquele grupo social para garantir sua sobrevivência, ou mais ainda, para assegurar a reprodução de seu modo de vida específico”? Quais os parâmetros científicos para a resposta?

12. A audiência designada pelo juiz ocorreu em 19/6/2024, contando com a participação de representantes da Advocacia-Geral da União, do Incra, da Fundação Cultural Palmares, da Associação Renovadora dos Moradores e Amigos do Mesquita (Areme), da Associação Renovadora do Quilombo Mesquita (Arenquim), entre outros<sup>54</sup>.
13. Segundo a ata da audiência, os peritos judiciais explicaram a metodologia e os parâmetros do trabalho pericial para delimitação do território e dos povos quilombola, bem como responderam aos questionamentos remanescentes das partes e do juízo. As partes foram intimadas para apresentação de alegações finais e o processo restou concluso para sentença.
14. Em decorrência de lacunas no processo administrativo do Incra, persistem pontos controversos a serem dirimidos: cadeia dominial da Comunidade Mesquita e a situação dessa população em 5/10/1988<sup>55</sup>, delimitação do território, dissenso dos moradores quanto à regularização coletiva da área e legitimidade da associação Areme para representar os quilombolas.
15. O magistrado considera que o esclarecimento dessas questões é fundamental para o processo de demarcação e titulação da área do Quilombo Mesquita.
16. A quantidade de processos judiciais e de questões controversas pendentes de decisão indicam a complexidade e abrangência do caso.
17. A concentração das ações judiciais relacionadas ao processo do Incra 54700.001261/2006-82, no juízo da Vara Federal Cível e Criminal de Luziânia/GO, reflete essa compreensão.
18. Conforme ressaltado pela unidade instrutiva, as ações de controle realizadas neste e em outros processos afetos à questão de reconhecimento e delimitação do território quilombola possibilitaram aprofundar o entendimento do tema e conduziram a revisões e ajustes nas propostas de mérito ao longo de sua instrução.
19. De fato, observo que as decisões liminares e saneadoras adotadas pelo juiz federal estão em linha com os achados da avaliação compartilhada entre este Tribunal e a CGU, que foram contempladas no relatório 885800, encaminhado ao Incra pelo referido órgão central de controle interno.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Ata de audiência à peça 172.

<sup>55</sup> Data da promulgação da Constituição Federal, em cujo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 dispõe: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

<sup>56</sup> Peça 164.



20. A atuação desta Corte resultou em correções de procedimentos no âmbito do Incra e da FCP, notadamente após a auditoria de avaliação compartilhada com a CGU, na qual foram expedidas recomendações de melhoria dos procedimentos de cada uma das entidades responsáveis pela delimitação e identificação de territórios quilombolas, e contribuiu para o desenvolvimento dos processos judiciais em curso na Justiça Federal, em que a matéria está sendo profundamente discutida.<sup>57</sup> Desse modo, considerando a natureza (denúncia) e o seu escopo, considero cumprido o objetivo do processo.
21. Registro que, em sua última instrução, a AudAgroAmbiental examinou e levantou reflexões a respeito dos elementos objetivos obrigatórios para identificação dos limites de território quilombola previstos nos arts. 9º e 10 da IN Incra 57/2009<sup>58</sup>, contidos no RTID do “Mesquita”, sendo pertinente encaminhar, como subsídio, esta deliberação ao Juízo da Vara Cível e Criminal da Justiça Federal de Luziânia/GO.
- \*\*\*
22. Por fim, examino, ainda, a admissibilidade do agravo interposto contra o despacho à peça 62, por meio do qual indeferi o pedido de concessão de medida cautelar que visava a suspensão do andamento do processo no Incra e o reconhecimento dos denunciante como terceiros interessados.
23. O entendimento jurisprudencial deste Tribunal é de que o denunciante não integra automaticamente o rol de interessados, nem o de partes do processo. Assim, não está processualmente habilitado a interpor agravo contra a negativa de medida cautelar
24. A partir do momento em que a denúncia é conhecida por esta Corte, por impulso oficial, o processo de controle segue seu curso, e é estabelecida uma relação processual entre o órgão jurisdicionado e o próprio Tribunal.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

<sup>57</sup> A respeito da confluência de instâncias nesse tema, veja-se o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada deste Tribunal, elaborado a partir do acórdão 199/2010-Plenário (relator: ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa), proferido em representação sobre possível ameaça à gestão administrativa e ambiental da área da Ilha da Marambaia, no Estado do Rio de Janeiro, sob a administração do Comando da Marinha, em decorrência de demanda judicial entre a União e a comunidade dos remanescentes do quilombo da Ilha da Marambaia: “O objeto da demanda judicial entre a comunidade dos remanescentes de quilombo e a União constitui matéria de competência exclusiva do Poder Judiciário, não cabendo ao TCU posicionar-se quanto ao mérito da decisão proferida no âmbito daquele Poder. A competência do TCU está circunscrita à verificação da conformidade dos procedimentos administrativos adotados na questão relacionada à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras.”

<sup>58</sup> 1) auto atribuição; 2) presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida; 3) relações territoriais específicas, identificando com elementos objetivos obrigatórios os limites das terras ocupadas pelos quilombolas.



## Anexo I

Achados e recomendações – Relatório de Avaliação Compartilhada CGU e TCU 885800 (2021)

| ACHADO |                                                                                                                                                                                                                                            | RECOMENDAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1      | Lacunas normativas quanto à elaboração do Relato Sintético a ser apresentado pela Comunidade;                                                                                                                                              | Incluir nos normativos quesitos objetivos a serem adimplidos pela documentação apresentada pelas Comunidades, de preferência complementadas por modelos e instruções detalhados em seu anexo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2      | Ausência de critérios objetivos para ocorrência de visita técnica durante a certificação;                                                                                                                                                  | Incluir nos normativos quesitos objetivos a serem adimplidos pela documentação apresentada pelas Comunidades, de preferência complementadas por modelos e instruções detalhados em seu anexo.<br><br>Estabelecer em norma critérios objetivos para ocorrência de visita técnica, bem como instituir rotina a ser efetuada para confirmação e obtenção de informações sensíveis para a certificação.                                                                                                      |
| 3      | Insuficiência no atendimento da documentação mínima para certificação;                                                                                                                                                                     | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 4      | Ausência de informações necessárias à análise do pedido de certificação, para preenchimento prévio;                                                                                                                                        | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 5      | Ausência, nos processos avaliados, das análises empreendidas para certificação das comunidades.                                                                                                                                            | Complementar o modelo de parecer já instituído para nele constar relato circunstanciado das análises empreendidas, principalmente quanto à análise de representatividade da ata de autodefinição e alinhamento do relato sintético com o critério estabelecido no art. 2º da Portaria.                                                                                                                                                                                                                   |
| 6      | Inexistência de rotinas formais necessárias para reuniões prévias junto às comunidades, prejudicando a uniformidade da atuação do Incra e, por conseguinte, a compreensão das comunidades sobre as regras de autodefinição e regularização | Instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem com artefatos/modelos para todos os seus produtos; divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. |

| ACHADO |                                                                                                                                                                                                                            | RECOMENDAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7      | As informações exigidas atualmente no RTID são suficientes para caracterização da comunidade e seu território, devendo ser consideradas oportunidades de simplificação e consolidação de quesitos, para maior objetividade | Avaliar a necessidade de revisão dos critérios previstos no art. 10 da IN 57/2009, de forma a aproximar o formato do RTID a um laudo, com respostas a quesitos objetivos, buscando simplificar e consolidar informações atualmente demandadas.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 8      | Inexistência de manual de orientações práticas e instâncias centralizadas de revisão, anteriores à publicação do RTID                                                                                                      | Instituir, de maneira formal, os procedimentos para instrução de cada fase processual de elaboração do RTID (Reunião Inicial, caracterização da comunidade como quilombola, demarcação do território – áreas permanentes e não permanentes, laudo agrônomo) com repositório conceitual, testes e evidências elegíveis de acordo com os critérios estabelecidos, bem como artefatos/modelos para todos os seus produtos; divulgando-os amplamente aos atores envolvidos no processo de elaboração do RTID. |
|        |                                                                                                                                                                                                                            | Avaliar a necessidade de revisão dos critérios previstos no art. 10 da IN 57/2009, de forma a aproximar o formato do RTID a um laudo, com respostas a quesitos objetivos, buscando simplificar e consolidar informações atualmente demandadas.                                                                                                                                                                                                                                                            |
|        |                                                                                                                                                                                                                            | Formalizar instância de revisão pela Sede na Instrução Normativa, previamente ao edital de publicação do RTID, aproveitando as rotinas já estabelecidas informalmente e aprimorando o documento "ficha de informação" existente                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 9      | Ausência normativa quanto à possibilidade de negociação para demarcação do território, em razão de situações em que os custos superem os benefícios para retomada de posse ou desapropriação                               | Avaliar a pertinência de revisar a IN 57/2009, no sentido de incluir a possibilidade de negociação da área do território após o relatório preliminar, considerando situações de alta complexidade e alto risco de impasse administrativo e judicial, prevendo no RTID a área reconhecida e a proposta de delimitação final.                                                                                                                                                                               |
|        |                                                                                                                                                                                                                            | Avaliar a necessidade de revisão dos arts. 19 e 21 da IN 57/2009, para alinhamento dos comandos dos arts. 13 e 14, respectivamente, do Decreto nº 4.887/2003.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |



1. Processo TC 029.636/2014-0 (DN).
- 1.1 Apenso: TC 021.391/2016-5 (SCN).
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Denunciante/Recorrentes:
  - 3.1. Interessados: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE); Fundação Cultural Palmares (FCP); Juízo da Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO.
  - 3.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
  - 3.3. Recorrentes (Agravos): Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Entidades: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e no Entorno (SR-28-Incra/DFE) e Fundação Cultural Palmares (FCP).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida (agravo de despacho): Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: Ronney Wesley Alves Costa (peça 159), representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Diego Merçon Vieira Monteiro (OAB/DF 40.498), representando Roberto Sebastião Moreira Rodrigues (peça 66).
9. Acórdão:
 

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, relacionada a procedimentos da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Distrito Federal e Entorno e da Fundação Cultural Palmares (FCP) quanto à identificação, ao reconhecimento, à demarcação e à titulação como quilombola de área da “Comunidade de Mesquita”, localizada no município de Cidade Ocidental/GO.

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

  - 9.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos regimentais de admissibilidade previstos;
  - 9.2. conhecer do agravo oposto contra o indeferimento da concessão da medida cautelar e a inclusão como interessados dos denunciante, negando-lhe provimento;
  - 9.3. excluir a chancela de sigilo dos autos, exceto quanto à identificação dos denunciante e recorrentes;
  - 9.4. encerrar o processo e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU;
  - 9.5. enviar cópia eletrônica desta deliberação aos denunciante e interessados, em especial ao Juiz Federal da Vara Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Luziânia/GO, em referência à ACP 0000923-77.2013.4.01.3501.
10. Ata nº 43/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2285-43/24-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
  - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).



BRUNO DANTAS  
Presidente

WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário  
TC 002.436/2022-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS.

Responsáveis: Drogaria Maradina Ltda. (72.117.153/0001-24);  
Graciele Marasca (923.702.760-53); Nelson Marasca  
(134.586.200-87).

Representação legal: Sandro Bentz de Oliveira (OAB/RS 39.996) e  
Josimarcos da Rocha Silva (OAB/RS 109.881), representando  
Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS). PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL (PFPB). IRREGULARIDADES NAS DISPENSAÇÕES DE MEDICAMENTOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA AO ESTABELECIMENTO CREDENCIADO.

No Programa Farmácia Popular do Brasil, na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, o sócio-administrador responde solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, mas a aplicação de sanção à sua pessoa requer, adicionalmente, a comprovação de conduta própria que mereça especial reprovação, sem decorrer apenas de sua posição gerencial.

### **Relatório**

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) inserta à peça 61 dos presentes autos, com os ajustes de forma pertinentes:

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda., solidariamente com o Sr. Nelson Marasca e a Sra. Graciele Marasca, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), entre 3/3/2015 e 26/8/2019, o que teria ocasionado um prejuízo de R\$ 136.131,53, em valores históricos, aos cofres do FNS.

### **HISTÓRICO**

Programa Farmácia Popular do Brasil

2. O Programa Farmácia Popular do Brasil é um programa do Governo Federal que procura ampliar o acesso da população a medicamentos necessários para o tratamento de doenças com grande ocorrência no país.

3. As farmácias e drogarias que aderem ao programa fornecem aos cidadãos, de forma gratuita, medicamentos para o tratamento de hipertensão, diabetes e asma. Além desses, são disponibilizados, com até 90% de desconto, medicamentos para rinite, dislipidemia, doença de Parkinson, osteoporose, glaucoma, anticoncepcionais e fraldas geriátricas.

4. Para ter acesso ao medicamento, o cidadão precisa comparecer ao estabelecimento credenciado portando CPF próprio, receita médica válida e documento com foto, bem como assinar o cupom vinculado e o cupom fiscal no ato da aquisição.

5. Para cada dispensação realizada, o Ministério da Saúde reembolsa o comerciante conforme a tabela de referência de preços de medicamentos.

6. O cadastro dos estabelecimentos da rede privada de comércio farmacêutico se dá mediante a entrega da documentação solicitada e o preenchimento do formulário de inscrição e do Requerimento e Termo de Adesão (RTA).

7. A participação no Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB é voluntária e as farmácias e drogarias que pretendem participar devem assinar termo no qual declaram estar cientes do conteúdo e das exigências da Portaria que rege o Programa, as quais aceitam e se comprometem a cumprir.

#### Auditoria da AudSUS e Instauração da TCE

8. A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), agora denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), em auditoria realizada entre 7/11/2019 e 13/1/2020, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil junto ao estabelecimento comercial Drograria Maradina Ltda., abrangendo o período de janeiro de 2015 a setembro de 2019, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016, e Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

9. De acordo com o Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2), datado de 19/3/2020, foram constatadas irregularidades que representavam débito de R\$ 136.131,53, em valores históricos.

10. Foram constatadas, no referido Relatório, irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) não apresentação das notas fiscais de aquisição, junto aos fornecedores, dos medicamentos dispensados, contrariando o disposto nos arts. 17, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e nos arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016. Evidência: constatação 593909 (peça 2, p. 7-9);

b) não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e nos arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016. Evidência: constatação 593911 (peça 2, p. 11-12);

c) dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento sem a apresentação da documentação comprobatória, contrariando o disposto nos arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e nos arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016. Evidência: constatação 593910 (peça 2, p. 9-10);



d) apresentação de cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades, contrariando o disposto no art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e no art. 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016. Evidência: constatação 593913 (peça 2, p. 12-14).

11. O detalhamento do débito apurado pela AudSUS consta da peça 2, p. 15-69.

12. Diante das constatações a AudSUS deu oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, como demonstram as notificações expedidas em 14/1/2020 (peças 7 e 8) e entregues em 23/1/2020 (peças 16 e 17). Conforme cita o Relatório de Auditoria nº 18763, os responsáveis não apresentaram justificativas, as quais não lograram afastar parcialmente as irregularidades apontadas.

13. Superada a fase de defesa administrativa, foram emitidas notificações de cobrança pela Secretaria Executiva do FNS aos responsáveis, em ofícios emitidos em 7/7/2020 (peças 13-15) e entregues em 21/7/2020 (peças 22-24).

14. Assim, o motivo que levou à instauração da presente Tomada de Contas Especial está materializado por prejuízo causado pelo estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda. ao Programa Farmácia Popular do Brasil, no valor histórico de R\$ 136.131,53, no período de 3/3/2015 e 26/8/2019, tendo em vista irregularidades que contrariaram as normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016, e Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016, frente às constatações apontadas no Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2) e consolidadas na Matriz de Responsabilização acostada pelo órgão instaurador (peça 35).

15. Com base no Relatório de Auditoria da AudSUS e com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o Fundo Nacional de Saúde, em 12/11/2021, autorizou a instauração de Tomada de Contas Especial (peça 32).

16. O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 2820/2021 (peça 36), de 8/12/2021, registra a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012. Registra também que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme as notificações relacionadas no item '5' do relatório do tomador, expedidas visando a regularização das contas e o ressarcimento do dano (peça 36, p. 10-11).

17. Ainda, conforme registrado no item '7' (peça 36, p. 11):

Em consulta realizada no SISGRU referente ao período de 01/01/2015 a 06/09/2021, não foram localizados recolhimentos referentes ao Relatório de Auditoria nº 18.763, conforme resultado da consulta SISGRU CNPJ nº 72.117.153/0001-24 da empresa DROGARIA MARADINA LTDA (0022613012), do CPF nº 134.586.200-87 do Senhor Nelson Marasca (0022613014) e do CPF 923.702.760-53 da Senhora Graciele Marasca (0022613020).

18. Por fim, o tomador de contas concluiu pela responsabilização do estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda., solidariamente com o Sr. Nelson Marasca e a Sra. Graciele Marasca, quantificando-se o débito no valor de R\$ 181.138,38, atualizado em 7/12/2021 (peça 36, p. 1). A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento de Sistema 2021NS088039, de 7/12/2021 (peça 37).

19. Uma vez concluída a TCE no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, esta foi remetida à Controladoria-Geral da União, a qual emitiu o Relatório de Auditoria nº 2820/2021 (peça 39), anuindo com as conclusões do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2) e do Relatório de Tomada de Contas Especial nº 2820/2021 (peça 36).

20. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 40), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 41), tendo o





Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 42).

21. A presente tomada de contas especial foi autuada no TCU em 18/2/2022, dando início à fase externa da TCE.

22. No dia 14/11/2023, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de citação (peça 45) do estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), do Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87) e da Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53), a qual obteve parecer favorável da Unidade (peça 46).

23. Devidamente citados, a Seproc informou, em seu Despacho, que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas com validade da ciência dos responsáveis (peça 60).

24. No dia 17/1/2024, foi juntada procuração outorgando ao Dr. Sandro Bentz de Oliveira, OAB/RS 39.996, e ao Dr. Josimarcos da Rocha Silva, OAB/RS 109.881, poderes para representar o estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda., o Sr. Nelson Marasca e a Sra. Graciele Marasca (peça 54).

25. Também no dia 17/1/2024, o estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda., o Sr. Nelson Marasca e a Sra. Graciele Marasca apresentaram, por meio de seus procuradores constituídos, suas alegações de defesa (peça 55).

#### ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO

26. O instituto da prescrição nos processos do TCU, que, nos termos do Acórdão 374/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), obedecia ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva, passou, com a publicação da Resolução TCU nº 344, de 11/10/2022, que regulamentou as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509, a observar o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999.

27. Dessa forma, a pretensão de ressarcimento, antes considerada imprescritível, e a pretensão punitiva, que prescrevia em 10 anos, passaram a prescrever em cinco anos, na forma estabelecida pela Resolução TCU nº 344/2022:

(...)

Do Prazo de Prescrição

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

(...)

Do Termo Inicial

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Das Causas Interruptivas da Prescrição

art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, 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.

28. Conforme Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS, emitido em 19/3/2020, uma vez que, conforme o art. 4º, inciso IV, do mencionado normativo, o prazo de prescrição será contado 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’.

29. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se, abaixo, as principais causas interruptivas da prescrição:

- a) notificações de cobrança, expedidas em 7/7/2020 (peças 13-15) e entregues em 21/7/2020 (peças 22-24);
- b) despacho de instauração da TCE, emitido em 12/11/2021 (peça 32);
- c) Relatório do Tomador de Contas Especial nº 2820/2021, em 8/12/2021 (peça 36);
- d) autuação da Tomada de Contas Especial no âmbito deste Tribunal, em 18/2/2022; e
- e) citações, realizadas no âmbito do TCU, em 3/1/2024 (peças 50-53) e entregues em 10/1/2024, 11/1/2024 e 17/1/2024 (peças 55-57 e 59).

30. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper o prazo prescricional e iniciar a contagem de novo prazo, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte, **não** tendo ocorrido, portanto, a prescrição da pretensão sancionatória e de ressarcimento.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

31. Com relação à prescrição intercorrente, a Resolução TCU nº 344/2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

32. Levando-se em consideração os eventos processuais interruptivos da fluência do prazo prescricional listados no tópico anterior, assim como os demais atos que, embora não interrompam a fluência, evidenciam o regular andamento do processo, verifica-se que não houve a paralisação do processo por mais de três anos e, conseqüentemente, não ocorreu a prescrição intercorrente.

#### ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

##### Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

33. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez 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), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas ocorreram entre 3/3/2015 e 26/8/2019, e os responsáveis foram notificados pela autoridade administrativa competente em 14/1/2020 (peças 7 e 8).

##### Valor de Constituição da TCE

34. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado, na forma estabelecida pela IN/TCU 71/2012, é de R\$ 141.609,04, portanto superior ao limite mínimo definido em R\$ 100.000,00.

#### VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

35. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se que não foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos em demais processos em tramitação no Tribunal.

#### EXAME TÉCNICO

##### Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

36. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis em 7/7/2020 (peças 13-15).

##### Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

37. Extrai-se da situação sintetizada na seção ‘histórico’ desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades, que teriam ocasionado um prejuízo de R\$ 136.131,53:

37.1. Irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) Ocorrência 1: não apresentação das notas fiscais de aquisição, junto aos fornecedores, dos medicamentos dispensados;



Dispositivos violados: arts. 17, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016;

Evidência: Constatação 593909 do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2, p. 7-9);

b) Ocorrência 2: não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;

Dispositivos violados: arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016;

Evidência: Constatação 593911 do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça e 2, p. 11-12);

c) Ocorrência 3: registro de dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento, sem apresentação de documentação comprobatória;

Dispositivos violados: arts. 21, 22, 23, 39 e 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016;

Evidência: Constatação 593910 do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2, p. 9-10);

d) Ocorrência 4: apresentação de cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades;

Dispositivos violados: art. 40 da Portaria GM/MS nº 971/2012, vigente de 15/5/2012 a 27/1/2016; e art. 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente desde 28/1/2016;

Evidência: Constatação 593913 do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2, p. 12-14).

Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas

38. Devido ao caráter convencional conferido à relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, conforme claramente explicitado nas Portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que sejam responsabilizados, além da pessoa jurídica, também seus administradores, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.

39. Nesse diapasão, acerca das irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz, 4654/2023-TCU- Primeira Câmara, rel. Min. Jorge Oliveira, e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia/drogaria credenciada em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores, não pelo instituto da desconsideração da personalidade jurídica, mas pela obrigação de prestar contas decorrente da natureza convencional da relação jurídica estabelecida.

40. Sobre o assunto é claro o voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo:

Com relação à matéria de fato, como bem ressaltou o MPTCU, a norma que instituiu o PFPB (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu ao programa, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir

voluntariamente o múnus público de gestão de recursos do PFPB, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e, eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

Nesse contexto, compartilho o entendimento do MPTCU, no sentido de que, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões das pessoas naturais administradoras dessa pessoa jurídica determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Isso faz com que, além da pessoa jurídica, também seus administradores sejam obrigados, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões, a exemplo do que deliberou esta Corte no Acórdão 8.969/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro.

41. Dessa forma, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com suas responsabilidades restritas aos períodos de administração.

42. O caso concreto tratado nesta TCE envolve o estabelecimento comercial Drograria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada, devendo assim serem responsabilizados também os seus sócios administradores constantes do quadro societário à época das ocorrências, conforme se verifica no Contrato Social (peça 26), a saber:

a) Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87), sócio administrador desde 7/12/2001 (peça 26, p. 7-8);

Conduta:

a.1) não apresentar nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos dispensados e/ou apresentar nota fiscal com código de barras (EAN) do medicamento adquirido divergente do dispensado;

a.2) não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais atestam a legalidade das dispensações realizadas;

a.3) registrar dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento sem a documentação comprobatória exigida;

a.4) apresentar cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades.

b) Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53), sócia administradora desde 15/10/2008 (peça 26, p. 14-16);

Conduta:

b.1) não apresentar nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos dispensados e/ou apresentar nota fiscal com código de barras (EAN) do medicamento adquirido divergente do dispensado;

b.2) não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais atestam a legalidade das dispensações realizadas;

b.3) registrar dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento sem a documentação comprobatória exigida;

b.4) apresentar cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades.

43. Na seara do Direito Financeiro é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida nos normativos do PFPB, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos no âmbito do referido programa, ainda que tais recursos financeiros

lhes tenham sido repassados posteriormente à dispensação dos medicamentos, pois fora feito com base nas informações prestadas pelo estabelecimento comercial farmacêutico à luz das exigências previamente estabelecidas e aceitas pelo ente privado.

44. Cabia às pessoas aqui responsabilizadas comprovar, por meio de documentos hábeis (notas fiscais de entrada, receitas médicas, cupons vinculados, cupons fiscais etc.), que as dispensações de medicamentos respeitaram os normativos do programa.

#### Citações

45. Verificada irregularidade nas contas e quantificado o débito, foi promovida a citação dos responsáveis, conforme tabela abaixo:

| Natureza | Comunicação              | Data de expedição | Peça | Destinatário           | Origem do endereço | Data da ciência ou motivo da devolução | Peça da ciência | Peça da Resposta |
|----------|--------------------------|-------------------|------|------------------------|--------------------|----------------------------------------|-----------------|------------------|
| Citação  | Ofício 64190/2023-Seproc | 03/01/2024        | 53   | Graciele Marasca       | Renach             | 11/01/2024                             | 59              | 55               |
| Citação  | Ofício 64191/2023-Seproc | 03/01/2024        | 52   | Graciele Marasca       | Receita Federal    | 11/01/2024                             | 56              | 55               |
| Citação  | Ofício 64192/2023-Seproc | 03/01/2024        | 51   | Nelson Marasca         | Receita Federal    | 17/01/2024                             | 55              | 55               |
| Citação  | Ofício 64193/2023-Seproc | 03/01/2024        | 50   | Drogaria Maradina Ltda | Receita Federal    | 10/01/2024                             | 57              | 55               |

#### Alegações de defesa

46. No documento constante da peça 55, os responsáveis apresentaram as seguintes alegações:

##### Primeira

47. Alegam que na condução da auditoria nº 18763, realizada pelo Denasus em 19/03/2020 (data que constaria do rodapé do relatório), alguns dos documentos auditados teriam sido expedidos há mais de cinco anos, ou seja, já estariam prescritos e deveriam ser desconsiderados da análise. Listam como prescritos:

1) Constatação n. 593909: gerou abrangência da documentação de janeiro de 2015 até setembro de 2019, sendo que o encerramento da auditoria foi em 19/03/2020, ou seja, de janeiro até março de 2015, a documentação não poderia ser avaliada, sob pena da prescrição intercorrente;

2) Constatação n. 593910: tem fato gerador em 03/03/2015, ou seja, a mais de 05 (cinco) anos, sob pena da prescrição intercorrente;

3) Constatação n. 5936/11: tem fato gerador em 03/03/2015, ou seja, a mais de 05 (cinco) anos, sob pena da prescrição intercorrente;

4) Constatação n. 593913: tem fato gerador em 03/03/2015, ou seja, a mais de 05 (cinco) anos, sob pena da prescrição intercorrente;

48. Os defendentes enfatizam que sua contestação não abrangeria a totalidade da auditoria, mas se concentraria especificamente nos documentos que, segundo eles, estariam prescritos ao serem auditados e, portanto, não deveriam ser considerados no cômputo geral da auditoria. Sustentam que a prescrição intercorrente, apesar de não ter prazos específicos dentro



do trâmite processual, deve obedecer aos mesmos períodos atribuídos à prescrição como instituto do direito material, neste caso, ao prazo de cinco anos estipulado pelo Código Civil para a prescrição de documentos civis.

49. Além disso, alegam que a análise de documentos prescritos constituiria uma violação ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, levantando questionamentos sobre a validade da auditoria. Argumentam que, ao se considerar documentos prescritos no cálculo total da auditoria, o resultado se tornaria controverso, o que, em sua visão, demandaria uma reanálise e possivelmente a invalidação da auditoria.

50. Diante dessas alegações, os defendentes reivindicam uma reanálise da documentação, com a subsequente exclusão da auditoria realizada e um novo exame dos fatos, a fim de sanar as falhas apontadas.

#### Análise

51. Verifica-se que o Comunicado de Auditoria foi encaminhado aos responsáveis por meio do Ofício nº 288/2019, em 18/11/2019, conforme informação que consta do Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2). Por meio do referido comunicado, foi solicitada a apresentação da documentação comprobatória das dispensações realizadas no âmbito do PFPB no período de janeiro de 2015 a setembro de 2019.

52. De acordo com a Portaria GM/MS nº 111/2016, que dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB):

Art. 22. O estabelecimento deve manter por 5 (cinco) anos as vias assinadas dos cupons vinculados, do documento fiscal, da prescrição, laudo ou atestado médico e do documento(s) de identidade oficial(s) apresentado no ato da compra, em ordem cronológica de emissão, com arquivamento de 2 (duas) cópias, uma em meio físico e outra em arquivo digitalizado.

§ 1º Caberá também às farmácias e drogarias manter os documentos fiscais de aquisição dos medicamentos e ou correlatos do PFPB junto aos fornecedores pelo mesmo prazo e forma previstos no ‘caput’.

§ 2º No caso de não ser possível a guarda das cópias dos documentos em arquivo digitalizado, o estabelecimento deverá arquivá-las em meio físico, na forma estabelecida no ‘caput’.

53. Tendo em vista que a documentação foi solicitada em 18/11/2019, e não em 19/03/2020 (data do relatório final), era obrigatório aos defendentes manter e apresentar a documentação das dispensações realizadas desde 18/11/2014, ou seja, dos cinco anos anteriores à data em que foi solicitada. Dessa forma, todos os documentos solicitados pela AudSUS se encontravam dentro do período obrigatório de guarda.

54. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

#### Segunda

55. Os defendentes alegam que teriam sido identificadas discrepâncias relevantes durante a auditoria conduzida pela AudSUS em relação ao que estaria disposto na Portaria n. 111/2016, que normatiza o Programa Farmácia Popular do Brasil.

56. Alegam que, quanto ao medicamento Atenolol, o programa preveria a comercialização exclusiva da dosagem de 25 mg. No entanto, a auditoria teria apresentado falhas ao mencionar o Atenolol genericamente, sem especificar a dosagem. Destacam que o estabelecimento também comercializaria Atenolol nas dosagens de 50 mg e 100 mg, e devido à falta de especificação ou possíveis erros na análise, existiria a possibilidade de que as vendas destas dosagens tenham sido indevidamente contabilizadas pela AudSUS, uma vez que o código EAN se referiria apenas ao fabricante, o que tornaria discutível os valores apontados. Enfatizam

que a não especificação da gramatura comprometeria a possibilidade de uma defesa ampla, podendo resultar na contabilização de dosagens equivocadas.

57. Alegam, adicionalmente, em relação à Losartana Potássica 50 mg, que a metodologia de auditoria teria utilizado códigos específicos para identificar o produto. Contudo, a análise teria evidenciado divergências entre as vendas e o estoque, semelhante ao caso do Atenolol. Evidenciam que a ausência de especificação da dosagem, focando apenas no fabricante, impediria a correta verificação dos valores relacionados à venda do medicamento, ferindo os princípios da ampla defesa e do contraditório.

58. Alegam, por fim, que um problema específico teria ocorrido com o Cloridrato de Metformina devido ao fracionamento. Salientam que, quando a empresa adquire o medicamento em quantidades de 60 unidades e o fraciona em 30 para atender aos clientes, surgiria uma discrepância entre a quantidade comprada e a vendida, visto que o código de barras do produto fracionado não refletiria a venda de 30 unidades. Argumentam que esse processo de fracionamento deveria ser considerado na análise de compra e venda, evitando a interpretação errônea de que teria havido uma ‘quebra de quantidade’.

59. Os defendentes concluem que as questões levantadas evidenciariam falhas na auditoria, as quais necessitariam ser retificadas por meio de uma reanálise cuidadosa, ressaltando a importância de uma avaliação precisa que leve em consideração as especificidades de cada medicamento e as práticas comerciais do estabelecimento.

#### Análise

60. Segundo a Portaria GM/MS nº 111/2016:

Art. 16. A Autorização de Dispensação de Medicamentos e Correlatos (ADM) será processada por meio eletrônico, em tempo real, com base no código de barras da embalagem do medicamento e/ou do correlato.

Parágrafo único. O código de barras informado no sistema autorizador de vendas deverá ser igual ao código de barras da embalagem do medicamento e/ou correlato dispensado ao beneficiário.

(...)

Art. 37. O descumprimento de qualquer das regras dispostas nesta Portaria, pelas farmácias e drogarias, caracteriza prática de irregularidade no âmbito do PFPB, considerando-se irregulares as seguintes situações, entre outras:

(...)

XIX - dispensar ao beneficiário medicamento e/ou correlato contendo o código de barras diverso daquele informado no sistema autorizador de vendas.

61. Tendo em vista que toda dispensação realizada no âmbito do PFPB deve ser registrada no sistema, com base no código de barras disposto na embalagem, a AudSUS solicitou as notas fiscais de aquisição apenas dos medicamentos registrados no sistema, listados no Anexo III do Relatório de Auditoria (peça 2, p. 85-130 e peça 3, p. 1-7).

62. Em seu relatório, embora a AudSUS não tenha especificado as dosagens dos medicamentos, tal informação é desnecessária, uma vez que cada medicamento é identificado por um código de barras único, que permite identificar o princípio ativo, o fabricante e a apresentação. Como exemplo, o medicamento Atenolol 25mg, caixa com 30 comprimidos, do fabricante Vitamedic, é identificado pelo código de barras 7898049792979, enquanto o mesmo medicamento, com 60 comprimidos revestidos, da fabricante Sandoz, é identificado pelo código de barras 7897595605412.

63. Em relação à dispensação de medicamentos fracionados, o Sistema Eletrônico de Autorização de Dispensação de Medicamentos e Correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) não prevê essa modalidade. Durante o processo de dispensação, ao inserir o

código de barras do medicamento, a farmácia deve entregar a embalagem completa ao paciente. Se, por exemplo, uma farmácia solicita a dispensação de um medicamento que contém 60 unidades, fraciona essa quantidade entregando apenas 30 unidades ao paciente e, posteriormente, realiza uma nova solicitação de dispensação para outra embalagem de 60 unidades – utilizando as 30 unidades remanescentes da embalagem anterior – ocorrerá um recebimento indevido de reembolso correspondente a uma caixa completa de 60 unidades. Nesse caso, a quantia recebida a mais deverá ser restituída aos cofres públicos.

64. Não assiste, portanto, razão aos defendentes.

#### Terceira

65. Argumentam que, em relação às divergências de produtos identificadas durante a auditoria, quando encontradas contradições que pudessem alterar o valor constatado, tal quantia poderia ser abatida do montante exigido pela Administração. Nesse contexto, defendem que uma reanálise dos produtos se faria necessária, a fim de ajustar o valor previamente arbitrado, conforme já teria decidido o TRF-4 em caso semelhante:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. DISPENSAÇÕES IRREGULARES DE MEDICAMENTOS. REDUÇÃO DO QUANTUM A SER DEVOLVIDO. LEGALIDADE.

Não havendo qualquer ilegalidade na sentença, que determinou a redução do quantum a ser devolvido pela apelada, referente a dispensações irregulares de medicamentos do programa Farmácia Popular, nega-se provimento à apelação. (TRF4 - AC 5012068-63.2015.4.04.7002/PR - Relator: ROGERIO FAVRETO - 3 T - 27/11/2018).

#### Análise

66. Não assiste razão aos defendentes, uma vez que não foram encontradas contradições no Relatório de Auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2). Referido relatório lista, no anexo III, os medicamentos registrados no sistema do Programa Farmácia Popular do Brasil, com os códigos de barras e quantidades dispensadas; no Anexo II, as notas fiscais apresentadas que lograram comprovar a aquisição dos medicamentos registrados; e, no Anexo I, todas as notas fiscais apresentadas pelos responsáveis.

67. Conforme voto proferido pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira no Acórdão 4282/2022-TCU-Primeira Câmara, de sua relatoria, a não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados constitui falha de natureza grave, que impede a comprovação da compatibilidade entre o que foi adquirido dos fornecedores e o que foi dispensado, e, portanto, a regularidade dos pagamentos pleiteados e efetuados pelo ministério. Na mesma linha, o Ministro Jorge Oliveira, no voto do Acórdão 4278/2022-TCU-Primeira Câmara, de sua relatoria, entendeu que a ausência dessa documentação não constitui mera falha formal, mas é fator essencial para a demonstração do necessário nexos entre a compra dos medicamentos pela farmácia e a respectiva venda aos clientes.

68. Ressalta-se que a participação no Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB se dá por meio de adesão, de forma que as farmácias e drogarias que pretendem participar devem atender aos critérios previstos nas Portarias que o regulamentam. A participação não constitui uma obrigatoriedade aos estabelecimentos farmacêuticos, mas sim uma manifestação de vontade, com celebração de convênio entre o estabelecimento e o Ministério da Saúde. As normas instituidoras do PFPB são de consulta pública e devem ser cumpridas pelos estabelecimentos que desejem dele participar, sendo necessário, inclusive, que atestem estar cientes de todo o conteúdo e exigências, aceitem e se comprometam a cumprir, mediante apresentação de requerimento e assinatura de termo de adesão.

#### Quarta

69. Os defendentes alegam que, de acordo com a auditoria, haveria bonificações no caso em discussão. Enfatizam que este seria um meio lícito de aquisição, sendo respaldado por jurisprudência relevante, inclusive citando palavras do Ministro Humberto Martins, que caracterizaria a venda bonificada como um método idôneo. Definem venda bonificada como ‘uma modalidade de desconto que consiste na entrega de uma maior quantidade de produto vendido em vez de conceder uma redução do valor da venda. Dessa forma, o adquirente das mercadorias seria beneficiado com a redução do preço médio de cada produto, mas sem que isso implique redução do preço do negócio’.

70. Citam também Roque Antônio Carraza, afirmando que, quando um vendedor fornece em bonificação mais unidades além das vendidas, na realidade, está vendendo um número maior de unidades pelo preço inicialmente estabelecido. Argumentam que pouco importa se algumas unidades foram 'vendidas' e outras 'doadas', pois haveria uma correlação necessária entre a 'doação' e a 'venda', e dessa correlação decorreria uma operação mercantil específica e bem determinada: a venda com bonificação.

71. Assim, os defendentes sustentam que, devido à diferença entre aquisição e venda oriundas de bonificações, isso não implicaria em ilicitude. Afirmam que, conforme a doutrina e a jurisprudência, tal prática seria legal e lícita, não podendo resultar em culpabilidade. Tal fato reforçaria a necessidade de reavaliação da documentação acostada, bem como a retificação da auditoria n. 18763, defendendo que essas bonificações correspondem a uma prática comercial legítima e que não deveriam ser interpretadas como irregulares ou ilícitas na condução da auditoria.

#### Análise

72. Independentemente de o medicamento ter sido adquirido de forma onerosa ou não, deverá – obrigatoriamente – possuir nota fiscal. A venda de medicamentos sem a devida nota fiscal de entrada é considerada prática ilegal de comércio e contraria diversos dispositivos legais, os quais estabelecem a obrigatoriedade de emissão e guarda da nota fiscal para garantir a origem e a regularidade dos produtos comercializados.

73. A Lei nº 8.846/1994, por exemplo, define como crime contra a ordem tributária a omissão de informações ou a prestação de informações falsas sobre operações realizadas com medicamentos. A falta da nota fiscal de entrada configura uma omissão de informações, uma vez que não há registro da aquisição do produto.

74. Além disso, a Lei nº 6.437/1977 estabelece as infrações à legislação sanitária, e a comercialização de medicamentos sem a devida documentação fiscal pode ser enquadrada como uma infração sanitária grave. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), por meio de suas resoluções, também reforça a necessidade de controle e registro das movimentações de medicamentos, incluindo a emissão e a guarda das notas fiscais.

75. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) também protege os consumidores nesses casos. Ele estabelece que os produtos devem ser seguros e devidamente registrados, além de exigir a informação clara sobre a procedência e a validade dos medicamentos. A venda de medicamentos sem a nota fiscal de entrada pode indicar a comercialização de produtos de origem duvidosa, colocando em risco a saúde dos consumidores.

76. Importante ainda ressaltar que a falta de nota fiscal dificulta o rastreamento do medicamento, o que pode prejudicar a identificação de produtos falsificados, contrabandeados ou adulterados. A nota fiscal é um importante documento que atesta a legalidade e a procedência do medicamento, garantindo a segurança e a qualidade do produto.

77. Para além das supracitadas violações legais, dispensar medicamento sem nota fiscal no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, ou dispensar medicamento contendo o código de barras diverso daquele informado no sistema autorizador de vendas, é caracterizada,

nos termos do art. 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016, prática de irregularidade, considerando-se indevido o ressarcimento recebido em virtude de tais dispensações, o que obriga o estabelecimento, conforme art. 40, recolher aos cofres públicos o débito correspondente ao valor repassado pelo Ministério da Saúde.

#### Quinta

78. Os defendentes alegam que os atos administrativos seriam passíveis de revisão, fundamentando-se no art. 64 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Este artigo estipularia que o órgão competente para decidir sobre o recurso teria a prerrogativa de confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria estiver dentro de sua competência. Adicionalmente, destacam que tal lei preveria a impossibilidade de haver *reformatio in pejus*, conforme estabelecido pelo art. 65, parágrafo único.

79. Os defendentes também fazem referência à jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo os quais seria possível a reforma de decisões em Processos Administrativos. Citam, como exemplo, um julgamento do TRF-4 (sem número), segundo o qual ‘a revisão administrativa é cabível quando fundada na suspeita de fraude ou erro, não se tratando de nova valoração de provas já examinadas’. Além disso, mencionam as Súmulas 346 e 473 do STF, que reforçam a capacidade da Administração Pública de declarar a nulidade de seus próprios atos quando estes possuem vícios que os tornam ilegais. Ressaltam, ademais, que o próprio Código Civil, no art. 138, disporia que ‘são anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio.’.

80. Com base nesses argumentos, os defendentes sustentam a necessidade de uma reanálise do caso, para que as questões levantadas sejam devidamente retificadas em uma nova auditoria para sanear os erros apontados, devendo ser ordenada a baixa e o arquivamento do TC 002.436/2022-1.

#### Análise

81. Não assiste razão aos defendentes. Conforme análise empreendida, não foram verificados erros ou discrepâncias na auditoria nº 18763 da AudSUS (peça 2). Ademais, os defendentes não juntaram às alegações de defesa documentos comprobatórios que pudessem sustentar tal alegação, tais como as notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados.

82. Por fim, embora os defendentes tenham apresentado defesa com relação à irregularidade de não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados, permaneceram silentes quanto as demais irregularidades pelos quais foram citados, quais sejam: não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados; dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento sem a apresentação da documentação comprobatória; e apresentação de cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades.

#### Culpabilidade

83. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). Ainda, o exame da boa-fé, quando envolve pessoa jurídica de direito privado, é feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica.

84. Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé dos administradores, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que os administradores tinham consciência da ilicitude dos atos, haja vista terem assinado termo de adesão no qual requereram a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declararam expressamente estar cientes de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.

#### CONCLUSÃO

85. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Drograria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), pelo Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87) e pela Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

86. Por fim, inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, conforme exposto na seção ‘Culpabilidade’, devem suas contas ser, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

87. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Drograria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), pelo Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87) e pela Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do estabelecimento comercial Drograria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), do Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87) e da Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 03/03/2015         | 106,92               |
| 03/03/2015         | 99,60                |
| 03/03/2015         | 53,46                |
| 03/03/2015         | 174,00               |
| 03/03/2015         | 3,60                 |
| 02/04/2015         | 99,60                |
| 02/04/2015         | 199,20               |
| 02/04/2015         | 106,92               |
| 02/04/2015         | 1.095,93             |
| 05/05/2015         | 232,20               |




**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 05/05/2015         | 949,80               |
| 05/05/2015         | 3.287,79             |
| 12/06/2015         | 104,40               |
| 12/06/2015         | 2.934,00             |
| 15/06/2015         | 2.459,16             |
| 03/07/2015         | 97,20                |
| 03/07/2015         | 2.875,20             |
| 06/07/2015         | 13,46                |
| 06/07/2015         | 1.256,31             |
| 05/08/2015         | 19,20                |
| 05/08/2015         | 88,80                |
| 05/08/2015         | 25,20                |
| 05/08/2015         | 2.944,50             |
| 06/08/2015         | 1.389,96             |
| 31/08/2015         | 1.283,04             |
| 31/08/2015         | 25,20                |
| 31/08/2015         | 3.060,30             |
| 14/10/2015         | 50,40                |
| 14/10/2015         | 1.416,69             |
| 14/10/2015         | 3.192,00             |
| 30/10/2015         | 36,00                |
| 30/10/2015         | 3.757,80             |
| 05/11/2015         | 1.683,99             |
| 18/12/2015         | 1.657,26             |
| 18/12/2015         | 3.758,40             |
| 21/01/2016         | 46,80                |
| 21/01/2016         | 53,46                |
| 21/01/2016         | 2.597,70             |
| 21/01/2016         | 989,01               |
| 17/02/2016         | 31,20                |
| 17/02/2016         | 1.550,34             |
| 17/02/2016         | 4.263,30             |
| 08/03/2016         | 21,60                |
| 08/03/2016         | 4.937,70             |
| 09/03/2016         | 2.031,48             |
| 01/04/2016         | 61,80                |
| 01/04/2016         | 963,90               |
| 01/04/2016         | 2.551,50             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 29/04/2016         | 39,60                |
| 29/04/2016         | 2.367,00             |
| 03/05/2016         | 27,00                |
| 03/05/2016         | 796,50               |
| 31/05/2016         | 34,20                |
| 31/05/2016         | 2.507,70             |
| 31/05/2016         | 918,00               |
| 30/06/2016         | 90,00                |
| 30/06/2016         | 945,00               |
| 30/06/2016         | 2.263,50             |
| 03/08/2016         | 43,20                |
| 03/08/2016         | 2.519,40             |
| 03/08/2016         | 904,50               |
| 09/09/2016         | 24,00                |
| 09/09/2016         | 2.676,90             |
| 09/09/2016         | 742,50               |
| 30/09/2016         | 6,73                 |
| 30/09/2016         | 891,00               |
| 03/10/2016         | 43,20                |
| 03/10/2016         | 2.359,80             |
| 11/11/2016         | 178,80               |
| 11/11/2016         | 12,60                |
| 11/11/2016         | 780,00               |
| 11/11/2016         | 864,00               |
| 29/11/2016         | 36,00                |
| 29/11/2016         | 2.323,80             |
| 30/11/2016         | 864,00               |
| 29/12/2016         | 105,00               |
| 29/12/2016         | 1.444,80             |
| 11/01/2017         | 6,73                 |
| 11/01/2017         | 891,00               |
| 20/02/2017         | 160,20               |
| 20/02/2017         | 927,00               |
| 24/02/2017         | 6,73                 |
| 24/02/2017         | 810,00               |
| 09/03/2017         | 27,00                |
| 09/03/2017         | 18,00                |
| 09/03/2017         | 2.308,50             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 09/03/2017         | 445,50               |
| 04/04/2017         | 45,00                |
| 04/04/2017         | 702,00               |
| 04/04/2017         | 2.228,70             |
| 16/05/2017         | 688,50               |
| 16/05/2017         | 18,00                |
| 16/05/2017         | 2.712,60             |
| 16/06/2017         | 807,00               |
| 16/06/2017         | 169,20               |
| 16/06/2017         | 742,50               |
| 29/06/2017         | 85,80                |
| 29/06/2017         | 1.763,70             |
| 29/06/2017         | 715,50               |
| 27/07/2017         | 49,20                |
| 27/07/2017         | 2.244,90             |
| 27/07/2017         | 715,50               |
| 21/08/2017         | 13,50                |
| 21/08/2017         | 107,40               |
| 21/08/2017         | 418,50               |
| 21/08/2017         | 603,60               |
| 22/09/2017         | 661,50               |
| 22/09/2017         | 81,60                |
| 22/09/2017         | 486,00               |
| 20/10/2017         | 1.217,10             |
| 20/10/2017         | 72,60                |
| 20/10/2017         | 499,50               |
| 15/12/2017         | 52,20                |
| 15/12/2017         | 1.233,60             |
| 15/12/2017         | 486,00               |
| 16/12/2017         | 256,50               |
| 18/12/2017         | 18,00                |
| 18/12/2017         | 686,40               |
| 06/02/2018         | 1.805,70             |
| 06/02/2018         | 59,40                |
| 06/02/2018         | 459,00               |
| 02/03/2018         | 54,60                |
| 02/03/2018         | 324,00               |
| 02/03/2018         | 1.692,60             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 02/04/2018         | 1.845,60             |
| 02/04/2018         | 36,00                |
| 02/04/2018         | 472,50               |
| 03/05/2018         | 243,00               |
| 04/05/2018         | 23,40                |
| 04/05/2018         | 825,60               |
| 04/06/2018         | 103,80               |
| 04/06/2018         | 721,50               |
| 04/06/2018         | 432,00               |
| 10/07/2018         | 61,80                |
| 10/07/2018         | 418,50               |
| 10/07/2018         | 951,60               |
| 01/08/2018         | 451,80               |
| 01/08/2018         | 354,00               |
| 01/08/2018         | 256,50               |
| 17/09/2018         | 16,20                |
| 17/09/2018         | 7,56                 |
| 17/09/2018         | 32,40                |
| 17/09/2018         | 650,40               |
| 17/09/2018         | 405,00               |
| 10/10/2018         | 10,80                |
| 10/10/2018         | 54,00                |
| 10/10/2018         | 93,00                |
| 10/10/2018         | 358,20               |
| 10/10/2018         | 189,00               |
| 29/10/2018         | 48,00                |
| 29/10/2018         | 432,00               |
| 29/10/2018         | 517,80               |
| 05/12/2018         | 453,30               |
| 27/12/2018         | 378,00               |
| 27/12/2018         | 34,20                |
| 27/12/2018         | 672,00               |
| 12/02/2019         | 27,00                |
| 12/02/2019         | 38,40                |
| 12/02/2019         | 283,50               |
| 12/02/2019         | 873,00               |
| 08/03/2019         | 82,80                |
| 08/03/2019         | 370,80               |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 08/03/2019         | 364,50               |
| 29/03/2019         | 391,50               |
| 29/03/2019         | 28,80                |
| 29/03/2019         | 398,10               |
| 10/04/2019         | 10,80                |
| 10/04/2019         | 54,00                |
| 10/04/2019         | 599,10               |
| 10/04/2019         | 27,00                |
| 23/05/2019         | 3,60                 |
| 23/05/2019         | 54,00                |
| 23/05/2019         | 885,30               |
| 26/06/2019         | 426,30               |
| 26/07/2019         | 54,00                |
| 26/07/2019         | 815,10               |
| 26/08/2019         | 54,00                |
| 26/08/2019         | 10,80                |
| 26/08/2019         | 705,60               |

c) aplicar ao estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda. (CNPJ 72.117.153/0001-24), ao Sr. Nelson Marasca (CPF 134.586.200-87) e à Sra. Graciele Marasca (CPF 923.702.760-53), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, 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;

d) 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;

e) enviar cópia digital do Acórdão que vier a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, 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 cabíveis, e ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul 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.”

2. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se<sup>59</sup> de acordo com a unidade instrutiva.

<sup>59</sup> Peça 64.



É o relatório.

### Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Maradina Ltda, Nelson Marasca e Graciele Marasca, em razão da utilização irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil - Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), entre 3/3/2015 e 26/8/2019.

2. A TCE teve origem em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), agora denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), entre 7/11/2019 e 13/1/2020, para avaliar a execução do PFPB pela referida farmácia de janeiro de 2015 a setembro de 2019.
3. No relatório de auditoria<sup>60</sup>, foram registradas irregularidades nas dispensações e/ou nas suas documentações comprobatórias, a seguir resumidas:
  - a) não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados;
  - b) não apresentação de cópia de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas;
  - c) dispensação de medicamentos em nome de funcionários/responsáveis do estabelecimento sem a apresentação da documentação comprobatória;
  - d) apresentação de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas com irregularidades.
4. Os responsáveis apresentaram justificativas, que, conforme o relatório de auditoria, não foram capazes de afastar as irregularidades apontadas.
5. O Fundo Nacional de Saúde instaurou tomada de contas especial, concluindo<sup>61</sup> que as irregularidades teriam ocasionado dano no valor original de R\$ 136.131,53.
6. No âmbito desta Corte de Contas, os responsáveis foram regularmente citados<sup>62</sup> e apresentaram alegações de defesa<sup>63</sup> conjuntamente.
7. Em instrução de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concluiu que não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva. Quanto aos argumentos dos responsáveis, propôs a rejeição das alegações de defesa, entendendo não ser possível atestar a boa-fé dos administradores da farmácia, porque o dano decorreu do descumprimento das normas e dos princípios do PFPB, dos quais tinham conhecimento. Assim, propugnou<sup>64</sup> pelo julgamento das contas como irregulares, pela condenação dos responsáveis em débito e pela aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
8. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado<sup>65</sup> concordou com a proposta apresentada pela unidade instrutiva.

<sup>60</sup> Relatório de auditoria 18763 da AudSUS (peças 2-3).

<sup>61</sup> Tomada de contas especial 2820/2021 de 8/12/2021 (peça 36).

<sup>62</sup> Peças 50-53.

<sup>63</sup> Peça 55.

<sup>64</sup> Peça 61.

<sup>65</sup> Peça 64.



## II

9. Acolho a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.
10. Nas alegações de defesa, os responsáveis sustentam, preliminarmente, que teria havido prescrição, pois alguns dos documentos auditados teriam sido expedidos há mais de cinco anos, em 3/3/2015, devendo ser desconsiderados da análise realizada pelo Denasus em 19/3/2020. Tal argumento não merece acolhida, pois a documentação foi solicitada em 18/11/2019, e não em 19/3/2020.
11. Os demais argumentos da defesa referem-se a justificativas relacionadas à dispensação dos medicamentos:
  - a) a comercialização dos itens pelo programa Farmácia Popular é permitida apenas em dosagens específicas, conforme a portaria GM/MS 111/2016, enquanto na auditoria as dosagens não foram especificadas, pois o código de barras retorna apenas para o fabricante, impedindo a correta verificação dos valores de venda e tornando discutíveis os valores apontados;
  - b) a possibilidade de fracionamento dos produtos, surgindo discrepâncias entre a quantidade comprada e a vendida;
  - c) a adoção da modalidade de desconto conhecida por bonificação, na qual maior quantidade de produto é vendida e o adquirente se beneficia com a redução do preço médio de cada item.
12. Conforme análise da unidade instrutiva, embora o relatório da AudSUS não tenha feito menção às dosagens dos medicamentos, essa informação não era necessária, pois cada medicamento é identificado por um código de barras único, que permite verificar o princípio ativo, o fabricante e a apresentação. Além disso, toda dispensação realizada no âmbito do PFPB deve ser registrada no sistema, com base no código de barras constante na embalagem.
13. Quanto à dispensação fracionada de medicamentos, o sistema eletrônico do PFPB não prevê essa modalidade, devendo a farmácia entregar a embalagem completa ao paciente.
14. A modalidade de compra citada pelos responsáveis, denominada bonificação, não elimina a obrigação de apresentação de nota fiscal para todo medicamento. A ausência desse documento é considerada prática ilegal de comércio e contraria diversos dispositivos legais<sup>66</sup>, e essa ocorrência é expressamente considerada como irregularidade no âmbito do PFPB, nos termos do art. 37 da portaria GM/MS 111/2016.
15. Ao solicitar adesão ao Programa Farmácia Popular do Brasil, os interessados assinam termo no qual requerem a habilitação nas condições estabelecidas pela portaria que rege o programa e declaram expressamente ter ciência de todo o conteúdo e das exigências e que dispõem de pessoal treinado para atuar no PFPB.
16. Com relação à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, cabe aplicá-la à pessoa jurídica e seus administradores, entendimento ratificado no acórdão 1831/2024-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, nos seguintes termos:

---

<sup>66</sup> Lei 8.446/1994 (dispõe sobre a emissão de documentos fiscais), Lei 6.437/1977 (configura infrações à legislação sanitária federal) e Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).



9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drogaria Maradina Ltda., com base no art. 16, III, “b” e “c”, c/c o art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 3/3/2015           | 106,92               |
| 3/3/2015           | 99,60                |
| 3/3/2015           | 53,46                |
| 3/3/2015           | 174,00               |
| 3/3/2015           | 3,60                 |
| 2/4/2015           | 99,60                |
| 2/4/2015           | 199,20               |
| 2/4/2015           | 106,92               |
| 2/4/2015           | 1.095,93             |
| 5/5/2015           | 232,20               |
| 5/5/2015           | 949,80               |
| 5/5/2015           | 3.287,79             |
| 12/6/2015          | 104,40               |
| 12/6/2015          | 2.934,00             |
| 15/6/2015          | 2.459,16             |
| 3/7/2015           | 97,20                |
| 3/7/2015           | 2.875,20             |
| 6/7/2015           | 13,46                |
| 6/7/2015           | 1.256,31             |
| 5/8/2015           | 19,20                |
| 5/8/2015           | 88,80                |
| 5/8/2015           | 25,20                |
| 5/8/2015           | 2.944,50             |
| 6/8/2015           | 1.389,96             |
| 31/8/2015          | 1.283,04             |
| 31/8/2015          | 25,20                |
| 31/8/2015          | 3.060,30             |
| 14/10/2015         | 50,40                |



| <i>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</i> | <i>VALOR ORIGINAL<br/>(R\$)</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 14/10/2015                    | 1.416,69                        |
| 14/10/2015                    | 3.192,00                        |
| 30/10/2015                    | 36,00                           |
| 30/10/2015                    | 3.757,80                        |
| 5/11/2015                     | 1.683,99                        |
| 18/12/2015                    | 1.657,26                        |
| 18/12/2015                    | 3.758,40                        |
| 21/1/2016                     | 46,80                           |
| 21/1/2016                     | 53,46                           |
| 21/1/2016                     | 2.597,70                        |
| 21/1/2016                     | 989,01                          |
| 17/2/2016                     | 31,20                           |
| 17/2/2016                     | 1.550,34                        |
| 17/2/2016                     | 4.263,30                        |
| 8/3/2016                      | 21,60                           |
| 8/3/2016                      | 4.937,70                        |
| 9/3/2016                      | 2.031,48                        |
| 1º/4/2016                     | 61,80                           |
| 1º/4/2016                     | 963,90                          |
| 1º/4/2016                     | 2.551,50                        |
| 29/4/2016                     | 39,60                           |
| 29/4/2016                     | 2.367,00                        |
| 3/5/2016                      | 27,00                           |
| 3/5/2016                      | 796,50                          |
| 31/5/2016                     | 34,20                           |
| 31/5/2016                     | 2.507,70                        |
| 31/5/2016                     | 918,00                          |
| 30/6/2016                     | 90,00                           |
| 30/6/2016                     | 945,00                          |
| 30/6/2016                     | 2.263,50                        |
| 3/8/2016                      | 43,20                           |
| 3/8/2016                      | 2.519,40                        |
| 3/8/2016                      | 904,50                          |
| 9/9/2016                      | 24,00                           |
| 9/9/2016                      | 2.676,90                        |



| <i>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</i> | <i>VALOR ORIGINAL<br/>(R\$)</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 9/9/2016                      | 742,50                          |
| 30/9/2016                     | 6,73                            |
| 30/9/2016                     | 891,00                          |
| 3/10/2016                     | 43,20                           |
| 3/10/2016                     | 2.359,80                        |
| 11/11/2016                    | 178,80                          |
| 11/11/2016                    | 12,60                           |
| 11/11/2016                    | 780,00                          |
| 11/11/2016                    | 864,00                          |
| 29/11/2016                    | 36,00                           |
| 29/11/2016                    | 2.323,80                        |
| 30/11/2016                    | 864,00                          |
| 29/12/2016                    | 105,00                          |
| 29/12/2016                    | 1.444,80                        |
| 11/1/2017                     | 6,73                            |
| 11/1/2017                     | 891,00                          |
| 20/2/2017                     | 160,20                          |
| 20/2/2017                     | 927,00                          |
| 24/2/2017                     | 6,73                            |
| 24/2/2017                     | 810,00                          |
| 9/3/2017                      | 27,00                           |
| 9/3/2017                      | 18,00                           |
| 9/3/2017                      | 2.308,50                        |
| 9/3/2017                      | 445,50                          |
| 4/4/2017                      | 45,00                           |
| 4/4/2017                      | 702,00                          |
| 4/4/2017                      | 2.228,70                        |
| 16/5/2017                     | 688,50                          |
| 16/5/2017                     | 18,00                           |
| 16/5/2017                     | 2.712,60                        |
| 16/6/2017                     | 807,00                          |
| 16/6/2017                     | 169,20                          |
| 16/6/2017                     | 742,50                          |
| 29/6/2017                     | 85,80                           |
| 29/6/2017                     | 1.763,70                        |



| <i>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</i> | <i>VALOR ORIGINAL<br/>(R\$)</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 29/6/2017                     | 715,50                          |
| 27/7/2017                     | 49,20                           |
| 27/7/2017                     | 2.244,90                        |
| 27/7/2017                     | 715,50                          |
| 21/8/2017                     | 13,50                           |
| 21/8/2017                     | 107,40                          |
| 21/8/2017                     | 418,50                          |
| 21/8/2017                     | 603,60                          |
| 22/9/2017                     | 661,50                          |
| 22/9/2017                     | 81,60                           |
| 22/9/2017                     | 486,00                          |
| 20/10/2017                    | 1.217,10                        |
| 20/10/2017                    | 72,60                           |
| 20/10/2017                    | 499,50                          |
| 15/12/2017                    | 52,20                           |
| 15/12/2017                    | 1.233,60                        |
| 15/12/2017                    | 486,00                          |
| 16/12/2017                    | 256,50                          |
| 18/12/2017                    | 18,00                           |
| 18/12/2017                    | 686,40                          |
| 6/2/2018                      | 1.805,70                        |
| 6/2/2018                      | 59,40                           |
| 6/2/2018                      | 459,00                          |
| 2/3/2018                      | 54,60                           |
| 2/3/2018                      | 324,00                          |
| 2/3/2018                      | 1.692,60                        |
| 2/4/2018                      | 1.845,60                        |
| 2/4/2018                      | 36,00                           |
| 2/4/2018                      | 472,50                          |
| 3/5/2018                      | 243,00                          |
| 4/5/2018                      | 23,40                           |
| 4/5/2018                      | 825,60                          |
| 4/6/2018                      | 103,80                          |
| 4/6/2018                      | 721,50                          |
| 4/6/2018                      | 432,00                          |



| <i>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</i> | <i>VALOR ORIGINAL<br/>(R\$)</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 10/7/2018                     | 61,80                           |
| 10/7/2018                     | 418,50                          |
| 10/7/2018                     | 951,60                          |
| 1º/8/2018                     | 451,80                          |
| 1º/8/2018                     | 354,00                          |
| 1º/8/2018                     | 256,50                          |
| 17/9/2018                     | 16,20                           |
| 17/9/2018                     | 7,56                            |
| 17/9/2018                     | 32,40                           |
| 17/9/2018                     | 650,40                          |
| 17/9/2018                     | 405,00                          |
| 10/10/2018                    | 10,80                           |
| 10/10/2018                    | 54,00                           |
| 10/10/2018                    | 93,00                           |
| 10/10/2018                    | 358,20                          |
| 10/10/2018                    | 189,00                          |
| 29/10/2018                    | 48,00                           |
| 29/10/2018                    | 432,00                          |
| 29/10/2018                    | 517,80                          |
| 5/12/2018                     | 453,30                          |
| 27/12/2018                    | 378,00                          |
| 27/12/2018                    | 34,20                           |
| 27/12/2018                    | 672,00                          |
| 12/2/2019                     | 27,00                           |
| 12/2/2019                     | 38,40                           |
| 12/2/2019                     | 283,50                          |
| 12/2/2019                     | 873,00                          |
| 8/3/2019                      | 82,80                           |
| 8/3/2019                      | 370,80                          |
| 8/3/2019                      | 364,50                          |
| 29/3/2019                     | 391,50                          |
| 29/3/2019                     | 28,80                           |
| 29/3/2019                     | 398,10                          |
| 10/4/2019                     | 10,80                           |
| 10/4/2019                     | 54,00                           |



| <b>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</b> | <b>VALOR ORIGINAL<br/>(R\$)</b> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 10/4/2019                     | 599,10                          |
| 10/4/2019                     | 27,00                           |
| 23/5/2019                     | 3,60                            |
| 23/5/2019                     | 54,00                           |
| 23/5/2019                     | 885,30                          |
| 26/6/2019                     | 426,30                          |
| 26/7/2019                     | 54,00                           |
| 26/7/2019                     | 815,10                          |
| 26/8/2019                     | 54,00                           |
| 26/8/2019                     | 10,80                           |
| 26/8/2019                     | 705,60                          |

9.3. aplicar à Sra. Graciele Marasca, ao Sr. Nelson Marasca e à Drogaria Maradina Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, 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. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 24 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizados 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 pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no estado do Rio Grande do Sul, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde;

9.8. informar aos interessados que o inteiro teor desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

TCU, Sala das Sessões, em 8 de outubro de 2024

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em razão de irregular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

Com base na legislação em vigor, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União equipara a filiação ao Programa Farmácia Popular do Brasil à assinatura de convênio. Considera que se aplicam as regras dos convênios a sócio-administrador de estabelecimento comercial, filiado ao Programa Farmácia Popular. Neste sentido, pode condenar em débito e aplicar multas não somente a gestores de estados e municípios convenientes, mas também a dirigentes de entidades públicas e privadas, que não comprovarem a regular aplicação de recursos federais, recebidos por força de convênios.

Portanto, os sócios-administradores de farmácias, participantes do Programa Farmácia Popular, gerem recursos públicos e são responsáveis, nos exatos termos dos demais gestores públicos. Considerasse esta Corte que a inexistência de expressa previsão de aplicação de multa ao sócio-administrador, nas normas do Programa Farmácia Popular, constituiria óbice à aplicação da sanção pelo Tribunal, estaria igualmente impedido de condená-lo, solidariamente, em débito, já que as normas do Programa igualmente assim não o preveem.

Quanto ao argumento de que as irregularidades possam ter sido ocasionadas por prepostos, ou por falhas em processos organizacionais da empresa, destaco que os sócios-administradores dos estabelecimentos comerciais voluntariamente assinam termo, no qual declaram, expressamente, ter plena ciência de todas as exigências e dispõem de pessoal treinado para atuar no Programa.

Além disso, para fins de aplicação de multa ao sócio-administrador, é irrelevante o fato de a dispensação dos medicamentos ocorrer antes da transferência dos recursos públicos do programa ao estabelecimento comercial.

Ao regulamentar a Lei 10.858/2004, o Decreto 5.090/2004, instituiu o Programa Farmácia Popular do Brasil e, logo em seu art. 1º, § 1º, expressamente fixou a natureza convencional da relação jurídica estabelecida entre as farmácias populares e o Poder Público.

Há alusão à natureza convencional do PFPB, também, na Portaria 184/2011 (art. 2º, inciso II), na Portaria GM/MS 971/2012 (arts. 2º, inciso II, 5º e 15), na Portaria GM/MS 111/2016 (arts. 2º, inciso II, 5º, 14 e 62, § 1º) e na Portaria de Consolidação 5/2017, do Ministério da Saúde (art. 2º, inciso II, do Anexo LXXVII).

Corroborando a natureza convencional da relação jurídica entre as farmácias populares e o Poder Público, os arts. 22, 23, § 2º, 29, §§ 2º e 3º, e 43 da Portaria GM/MS 971/2012, vigente à época dos fatos apurados nestes autos, exigem a manutenção de notas fiscais de compra e venda dos medicamentos e dos comprovantes da dispensação, pelo prazo de 5 anos, para apresentação sempre que necessário, e a compensação/restituição dos valores pagos, na hipótese de estorno de pagamentos efetuados.

É dever do Estado de garantir os meios indispensáveis à prevenção, à promoção e à recuperação da saúde (artigos 6º e 196, da Constituição Federal de 1988). Com o deferimento de seu ingresso no PFPB, é atribuída ao estabelecimento comercial a tarefa de dispensar à população



medicamentos subsidiados pela União, em colaboração direta com o Poder Público, na execução de política pública, nos exatos termos do programa.

Nesse sentido, os estabelecimentos comerciais que voluntariamente aderem ao PFPB passam a exercer o múnus de executar serviço de interesse de geral da sociedade, em troca do recebimento de recursos públicos e da pertinente remuneração pelos serviços prestados.

Por exercer função pública e utilizar recursos do Erário, o sócio-administrador assume a função de gestor de recursos públicos e, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, à sua eventual **responsabilização, e não apenas ressarcimento**, na hipótese de mau uso dos recursos, pouco importando o momento em que esses valores são recebidos.

Ressalto que a condenação em débito de administradores de recursos públicos é de natureza subjetiva, segue a regra geral da responsabilidade civil e requer a presença simultânea de três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

No caso concreto, o responsável submeteu-se voluntariamente ao programa que lhe atribuía o dever legal de prestar contas, está sendo condenado por praticar, dolosa ou culposamente, ato ilícito, que resultou no pagamento, pelo Ministério da Saúde, por medicamentos dispensados em violação às regras do programa. Houve prejuízo ao Erário. O responsável deve ser responsabilizado pessoalmente pela sua conduta, na forma disposta na legislação.

Por sua vez, o art. 19, c/c os art. 5º, inciso VII, e 8º, *caput* e § 2º, da Lei 8.443/1992 estabelecem que, ante a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio, o Tribunal condenará em débito o responsável. E, de acordo com o art. 57 da Lei 8.443/1992, “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”.

Tal significa que a existência do débito é condição necessária e, salvo situações excepcionais, também suficiente, para a aplicação da multa. O afastamento da sanção só se justifica na hipótese de circunstâncias específicas que comprovem a absoluta boa-fé do responsável.

Em outros termos, se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se do pressuposto lógico de que praticou, dolosa ou culposamente, ato ilícito que deu causa ou concorreu para o débito. E a *ratio legis* da imposição da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 é, precisamente, sancionar o autor dessa conduta.

Por essas razões, entendo que este Tribunal deve manter a sua jurisprudência no sentido da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

No que se refere à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a sócio-administrador de farmácia no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), na modalidade “Aqui tem Farmácia Popular”, existem julgados recentes e divergentes, a exemplo do Acórdão 954/2024-Plenário, por mim relatado, mediante o que se defende o afastamento da sanção à pessoa física (mantendo-a à pessoa jurídica), e do Acórdão 1.831/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que sustenta a aplicação da referida penalidade ao sócio-administrador e à pessoa jurídica correspondente.

2. Nesse último julgado, o Ministro Walton trouxe fundamentos relevantes para defender a aplicação da multa também à pessoa física, entre os quais destaco:

a) a natureza convenial da relação jurídica estabelecida com o poder público (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo);

b) o fato de que, ao assumir voluntariamente o encargo da gestão de recursos do PFPB, o particular fica obrigado a prestar contas e sujeito a eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos;

c) a regra de que a multa do art. 57 da Lei 8.433/1922 está atrelada à imputação do débito, de forma que a existência deste é condição necessária e suficiente para aplicá-la.

3. A despeito dos argumentos acima, mantenho o meu posicionamento externado no voto condutor do Acórdão 954/2024-Plenário, que posteriormente foi adotado em outros julgados da Primeira Câmara, a exemplo do Acórdão 3.796/2024, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que:

“27. Apesar do caráter convenial atribuído às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo PFPB, não há propriamente gestão de recursos públicos por parte do particular (estabelecimento integrante da rede privada). O programa, na modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular, opera por meio de relação jurídica em que as farmácias são reembolsadas pelo Ministério da Saúde com base em preços pré-definidos para os fármacos. Os pagamentos são feitos após a dispensação dos medicamentos, com base nos valores acordados, sem que as farmácias precisem gerir recursos públicos diretamente.

28. Essa peculiaridade, contudo, não afasta a aplicação da jurisprudência do TCU em relação à responsabilidade dos sócios para fins de ressarcimento no caso de dano ao erário, conforme disposto no Acórdão 4476/2019-TCU-Segunda Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer. A responsabilização solidária, como visto, decorre de regras próprias do programa, às quais os interessados aderem voluntariamente, em especial a natureza convenial estabelecida pela norma, o que atrai a aplicação por analogia da Súmula-TCU 286.

29. Portanto, quanto ao débito, a solidariedade está plenamente justificada.

30. A outro turno, no caso da multa, não há que se falar em solidariedade, por se tratar de sanção, sobre a qual incide o princípio da individualização da pena, que visa a garantir que seja a punição proporcional e adequada às ações individuais de cada envolvido.

31. A aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU tem caráter personalíssimo (Acórdão 916/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, e 2.705/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer) e relaciona-se diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não sendo automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa. Portanto, mesmo que as sócias-administradoras sejam responsabilizadas solidariamente por débitos da empresa, isso não implica sua sujeição automática a sanções.

(...)

33. Da matriz de responsabilização acostada aos autos (peça 94, p. 24-26), extrai-se que as condutas atribuídas às sócias-administradoras são as mesmas imputadas à empresa S.O.S. Farma

Ltda, relacionadas aos mesmos atos. A dispensação de medicamentos sem as respectivas notas fiscais ou para pessoas falecidas e a não apresentação de cupom fiscal, entre outras irregularidades, estão corretamente atribuídas à empresa e justificam a sua condenação em débito, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

34. No presente caso, contudo, não vislumbro elementos aptos a estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades e as condutas próprias das sócias-administradoras. As irregularidades podem ter sido ocasionadas, por exemplo, pela atuação indevida de seus prepostos ou por falhas em processos organizacionais, não lhes sendo cabível a aplicação de sanção apenas por sua posição administrativa ou gerencial e sem a devida demonstração do nexo de causalidade e demais elementos necessários à sua responsabilização individualizada. Isso não as exime, entretanto, da responsabilidade solidária pelo dano aos cofres públicos, pelas razões já expostas”.

## II

4. Por ocasião do julgamento deste processo na Primeira Câmara, apresentei os seguintes fundamentos complementares aos que já havia exposto no voto condutor do Acórdão 954/2024-Plenário:

“Reforço que a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 tem natureza inequívoca de sanção; logo, como toda sanção, não pode decorrer automática e inexoravelmente da mera condenação em débito.

No campo sancionatório, a Constituição Federal exige a individualização das punições (art. 5º, XLVI). E, no procedimento de individualização da sanção, a diretriz maior é a estabelecida no art. 59 do Código Penal (aplicado por extensão aos demais ramos do direito sancionador) no sentido de que:

‘o juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: I - as penas aplicáveis dentre as cominadas.’

Por conseguinte, toda sanção deve ser justificada em concreto; a necessidade de uma sanção deve ser avaliada de forma individualizada, buscando sempre a aplicação da medida mais justa e adequada ao caso concreto.

Na Lei 8.443/1992 o legislador estabeleceu o primeiro nível de individualização, delimitando o máximo de sanção a ser aplicada (até 100% do valor do débito). Mas é igualmente necessária a individualização judicial, ou pelo aplicador da norma: cabe ao julgador avaliar se, no caso concreto, a aplicação da sanção se justifica, se é necessária e, nesse caso, em que medida é suficiente para reprovação do ilícito.

Se, no caso concreto, não se identificar, nos autos, a existência de elemento probatório ou mesmo indicativo de conduta do sócio-administrador que mereça especial reprovação, a multa deve se limitar à pessoa jurídica faltosa, que não se confunde com a pessoa de seus sócios. A solidariedade existe quanto ao dever de ressarcir o prejuízo, não quanto à identidade de condutas que o provocaram.

Como externei no voto que proferi no Acórdão 954/2024-Plenário, a sanção prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU tem caráter personalíssimo e se relaciona diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não sendo automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa.”

5. Considerando o empate ocorrido no julgamento da matéria naquele colegiado, com a consequente transferência do julgamento a este (art. 139 do RITCU), entendo que se justificam algumas considerações adicionais, que passo a apresentar.

## III

6. O Programa Farmácia Popular do Brasil tem o objetivo de ampliar o acesso da população a medicamentos considerados essenciais, proporcionando alternativas de aquisição a preços inferiores aos praticados no mercado em geral. Esse fim é perseguido mediante duas modalidades principais de operacionalização do programa: “Rede Própria” e “Aqui Tem Farmácia Popular”.
7. A primeira é operada tanto diretamente por estados, municípios e pelo Distrito Federal, mediante transferências do Fundo Nacional de Saúde ao fundo local (transferências fundo a fundo), quanto por meio de convênios com outros órgãos, entidades e instituições públicas, bem como com entidades privadas sem fins lucrativos (mantenedoras de estabelecimentos assistenciais de saúde ou de ensino superior de farmácia), conforme previsão do parágrafo único do art. 2º do Decreto 5.090/2004.
8. Os convênios são celebrados com a participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na forma regulamentada no Manual Básico do Programa, aprovado pela Portaria GM/MS 2.587, de 6/12/2004. Nesse caso, há repasse de recursos financeiros, ou mesmo de bens (medicamentos entregues em consignação), mediante a celebração de convênios propriamente ditos, impondo-se o dever de prestar contas dos valores e bens públicos recebidos e geridos pelo conveniente.
9. Além do apoio financeiro da etapa de implantação do programa, essa modalidade também prevê a entrega periódica ao conveniente de medicamentos em consignação, que serão vendidos a preços subsidiados (ressarcimento de custos), devendo o valor do ressarcimento (deduzidas as despesas operacionais) ser depositado na conta única indicada pela Fiocruz, que fará a reposição do estoque para nova rodada de dispensação aos usuários, e assim sucessivamente.
10. O relevante a observar é que, nesse caso, há formalização de convênio, com gestão de bens e recursos públicos pelo conveniente e com o consequente dever de prestar contas. Aplica-se, assim, sem nenhuma ressalva, a tradicional jurisprudência desta Corte de Contas, no sentido de incidência de multa ao responsável condenado em débito como corolário de sua condição de gestor de bens e recursos públicos.
11. Mas não é essa a hipótese em discussão nestes autos, que trata da segunda modalidade do Programa Farmácia Popular do Brasil: “Aqui Tem Farmácia Popular”.
12. Ela é desenvolvida mediante parceria com entes privados (farmácias e drogarias), que aderem ao programa por meio de credenciamento; a parceria se dá por meio de mecanismos que não envolvem diretamente a gestão de recursos ou de bens públicos.
13. Com efeito, nessa modalidade, o governo federal não administra estoques nem realiza a dispensação direta dos medicamentos. As farmácias e drogarias credenciadas gerem seus próprios estoques e vendem os medicamentos aos usuários por preços subsidiados total ou parcialmente pelo programa, observando as condições estabelecidas (como, por exemplo, a necessidade de apresentação de receita médica válida, de documento de identificação do comprador etc.). O que há, portanto, é um regime de equalização de preços de venda, em que parte do preço é pago pelo usuário no ato da compra e outra parte (ou a totalidade, nos casos de fornecimento gratuito) será depositada pelo Poder Público, em momento posterior.
14. Uma das grandes vantagens desse modelo é a capilaridade alcançada. Ao utilizar a infraestrutura já existente da rede privada de farmácias, o programa consegue uma ampla cobertura geográfica, chegando a locais onde seria difícil ou inviável instalar uma unidade própria de Farmácia Popular.



15. Além disso, essa abordagem promove a eficiência na utilização dos recursos públicos. O Poder Público não precisa arcar com custos de instalação e manutenção de unidades próprias, nem com contratação de pessoal para operá-las (tal como ocorre na modalidade “rede própria”); os custos administrativos são reduzidos, pois a gestão cotidiana fica a cargo dos estabelecimentos privados credenciados, com seus próprios recursos.
16. Embora não haja gestão direta de recursos públicos na operação cotidiana, o Ministério da Saúde mantém rigorosos mecanismos de controle e auditoria. Sistemas informatizados permitem o monitoramento em tempo real das vendas realizadas, e há verificações periódicas para garantir a conformidade com as regras do programa.
17. Toda desconformidade apurada dá origem a glosas, impedindo que a farmácia credenciada receba o reembolso pela venda (caso este ainda não tenha sido depositado) ou impondo ao estabelecimento o dever de restituir o valor recebido se a irregularidade for percebida apenas posteriormente ao reembolso.
18. Os bens vendidos (medicamentos dispensados), no entanto, já eram do patrimônio do particular. Na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, não há a entrega de bens públicos (medicamentos) ou a antecipação de recursos para serem geridos pelo particular, nem há o dever de prestar contas. O que há é a prévia venda, pelo particular, de produto de seu estoque, para posterior reembolso (parcial ou total) do preço de venda pelo programa, com contínua fiscalização, pelo Poder Público, da conformidade das operações realizadas.
19. Há, portanto, diferenças sensíveis entre as modalidades do programa. Na “Rede Própria”, há recursos transferidos antecipadamente, que devem ser mantidos em conta específica, assim como há a entrega de bens públicos (medicamentos) para serem vendidos pelo conveniente, com o posterior depósito, na conta única, do valor devido ao órgão concedente nesse modal, o programa exige prestação de contas regular, e o conveniente assume, à toda evidência, o papel de gestor de bens e valores públicos.
20. Essas características não estão presentes com a mesma nitidez na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, em que o Governo Federal utiliza estoques e os serviços da própria rede privada de farmácias e drogarias credenciadas, efetuando o posterior reembolso de vendas já realizadas, mediante rigorosos mecanismos de controle e auditoria, mas sem que se possa falar em gestão de recursos públicos ou em prestação de contas em sentido tradicional.
21. A distinção de tratamento que propus no Acórdão 954/2024-Plenário para essa segunda modalidade leva em conta a natureza das coisas; não é razoável que situações tão diversas se submetam a um mesmo tratamento.
22. A propósito, destaco a ocorrência de situação que também mereceu tratamento diferenciado por este Tribunal, em voto conduzido pelo Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 9.027/2024-Primeira Câmara, relativamente a repasses do CNPq destinados ao custeio de bolsas de pós-graduação e a projetos de pesquisa. Embora a situação seja diversa da que está em debate nestes autos, é importante destacar que o critério para o afastamento necessário da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 foi o mesmo que agora proponho, qual seja: saber se há, ou não, efetiva gestão de recursos públicos pelo beneficiário, ou se, do contrário, a parceria se estabelece sobre outras bases. Destaco o seguinte excerto do voto de Sua Excelência, em que esse fator de *discrímen* foi utilizado:

“15. Registra-se que o Tribunal vem consolidando entendimento de que deve ser apenado com multa o responsável inadimplente na prestação de contas de recursos destinados a apoio financeiro de projeto de pesquisa (vide Acórdão 67/2015-TCU-Segunda Câmara, 771/2012-1ª Câmara, 4.052/2011-2ª Câmara, 1.761/2011-1ª Câmara e 961/2011-1ª Câmara). Nesses casos, entende-se

que o pesquisador assume a condição de gestor dos recursos públicos federais pactuados e, nessa qualidade, chama para si o ônus de comprovar a sua aplicação, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Nessas condições, a omissão no dever de prestar contas implicará o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa.

16. Contudo, essa não deve ser a jurisprudência aplicada ao caso concreto.

17. Os presentes autos tratam de tomada de contas especial instaurada em razão de descumprimento de compromisso assumido junto ao CNPq em função de concessão de bolsa de doutorado e não do dever de prestar contas de recursos destinados a financiamento de projeto de pesquisa.

18. Nessas hipóteses, a jurisprudência é no sentido de não se apenar com multa o responsável inadimplente em relação a valores recebidos por meio de bolsa de estudo (ex vi dos Acórdão 536/2018-TCU-Primeira Câmara, 1.881/2016-Plenário, 6.733/2015-1ª Câmara, 1.283/2015-2ª Câmara, 3.662/2012-2ª Câmara, 630/2012-1ª Câmara, 5.327/2011-1ª Câmara, 714/2010-1ª Câmara e 1.440/2007-2ª Câmara, entre outros). Dessa forma, entendo que deve ser adotado, nestes autos, o mesmo tratamento”.

23. Como dito, a situação discutida nestes autos é diversa, mas o precedente transcrito evidencia que: 1) o dever de indenizar o dano causado não necessariamente precisa ser cumulado com a aplicação de penalidades; 2) a efetiva gestão de recursos públicos pelo beneficiário é fator de *discrímen* relevante a ser considerado no juízo sobre o cabimento da sanção.

24. No caso em exame, ademais, minha proposta não é de afastamento da penalidade, mas de sua incidência apenas à pessoa jurídica que firmou o compromisso com o Poder Público, que, não raro, dispõe de uma rede de estabelecimentos, com a realização de operações simultâneas—não sendo crível a possibilidade de acompanhamento operacional das vendas diretamente pelo sócio-administrador.

25. Em suma, no Programa Farmácia Popular do Brasil, na modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, entendo que o sócio-administrador da farmácia credenciada responde solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, mas a aplicação de sanção à sua pessoa (que não se confunde com a da sociedade) não deve ocorrer com base apenas em sua posição gerencial, ou seja, sem a comprovação de conduta própria que mereça especial reprovação. Tal fato violaria o princípio da individualização da pena, que visa a garantir seja a punição proporcional e adequada às condutas de cada envolvido.

#### IV

26. No presente caso, não há elementos que denotem conduta do sócio-administrador que mereça especial reprovação. Assim, pedindo vênias ao ilustre relator, entendo não se justificar a aplicação de multa à pessoa física, embora deva ser mantida sua responsabilidade solidária pelo débito apurado, na linha adotada nos precedentes já referidos.

Ante o exposto, submeto à consideração do Plenário minuta de acórdão parcialmente divergente.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.



JHONATAN DE JESUS  
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2286/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.436/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Drograria Maradina Ltda. (72.117.153/0001-24); Graciele Marasca (923.702.760-53); Nelson Marasca (134.586.200-87).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
  - 5.1. Redator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Sandro Bentz de Oliveira (OAB/RS 39.996) e Josimarcos da Rocha Silva (OAB/RS 109.881), representando Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drograria Maradina Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, em razão da utilização irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil/Aqui Tem Farmácia Popular.

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drograria Maradina Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Graciele Marasca, Nelson Marasca e Drograria Maradina Ltda., com base no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 3/3/2015           | 106,92               |
| 3/3/2015           | 99,60                |
| 3/3/2015           | 53,46                |
| 3/3/2015           | 174,00               |
| 3/3/2015           | 3,60                 |
| 2/4/2015           | 99,60                |
| 2/4/2015           | 199,20               |
| 2/4/2015           | 106,92               |
| 2/4/2015           | 1.095,93             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 5/5/2015           | 232,20               |
| 5/5/2015           | 949,80               |
| 5/5/2015           | 3.287,79             |
| 12/6/2015          | 104,40               |
| 12/6/2015          | 2.934,00             |
| 15/6/2015          | 2.459,16             |
| 3/7/2015           | 97,20                |
| 3/7/2015           | 2.875,20             |
| 6/7/2015           | 13,46                |
| 6/7/2015           | 1.256,31             |
| 5/8/2015           | 19,20                |
| 5/8/2015           | 88,80                |
| 5/8/2015           | 25,20                |
| 5/8/2015           | 2.944,50             |
| 6/8/2015           | 1.389,96             |
| 31/8/2015          | 1.283,04             |
| 31/8/2015          | 25,20                |
| 31/8/2015          | 3.060,30             |
| 14/10/2015         | 50,40                |
| 14/10/2015         | 1.416,69             |
| 14/10/2015         | 3.192,00             |
| 30/10/2015         | 36,00                |
| 30/10/2015         | 3.757,80             |
| 5/11/2015          | 1.683,99             |
| 18/12/2015         | 1.657,26             |
| 18/12/2015         | 3.758,40             |
| 21/1/2016          | 46,80                |
| 21/1/2016          | 53,46                |
| 21/1/2016          | 2.597,70             |
| 21/1/2016          | 989,01               |
| 17/2/2016          | 31,20                |
| 17/2/2016          | 1.550,34             |
| 17/2/2016          | 4.263,30             |
| 8/3/2016           | 21,60                |
| 8/3/2016           | 4.937,70             |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 9/3/2016           | 2.031,48             |
| 1º/4/2016          | 61,80                |
| 1º/4/2016          | 963,90               |
| 1º/4/2016          | 2.551,50             |
| 29/4/2016          | 39,60                |
| 29/4/2016          | 2.367,00             |
| 3/5/2016           | 27,00                |
| 3/5/2016           | 796,50               |
| 31/5/2016          | 34,20                |
| 31/5/2016          | 2.507,70             |
| 31/5/2016          | 918,00               |
| 30/6/2016          | 90,00                |
| 30/6/2016          | 945,00               |
| 30/6/2016          | 2.263,50             |
| 3/8/2016           | 43,20                |
| 3/8/2016           | 2.519,40             |
| 3/8/2016           | 904,50               |
| 9/9/2016           | 24,00                |
| 9/9/2016           | 2.676,90             |
| 9/9/2016           | 742,50               |
| 30/9/2016          | 6,73                 |
| 30/9/2016          | 891,00               |
| 3/10/2016          | 43,20                |
| 3/10/2016          | 2.359,80             |
| 11/11/2016         | 178,80               |
| 11/11/2016         | 12,60                |
| 11/11/2016         | 780,00               |
| 11/11/2016         | 864,00               |
| 29/11/2016         | 36,00                |
| 29/11/2016         | 2.323,80             |
| 30/11/2016         | 864,00               |
| 29/12/2016         | 105,00               |
| 29/12/2016         | 1.444,80             |
| 11/1/2017          | 6,73                 |
| 11/1/2017          | 891,00               |



| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 20/2/2017          | 160,20               |
| 20/2/2017          | 927,00               |
| 24/2/2017          | 6,73                 |
| 24/2/2017          | 810,00               |
| 9/3/2017           | 27,00                |
| 9/3/2017           | 18,00                |
| 9/3/2017           | 2.308,50             |
| 9/3/2017           | 445,50               |
| 4/4/2017           | 45,00                |
| 4/4/2017           | 702,00               |
| 4/4/2017           | 2.228,70             |
| 16/5/2017          | 688,50               |
| 16/5/2017          | 18,00                |
| 16/5/2017          | 2.712,60             |
| 16/6/2017          | 807,00               |
| 16/6/2017          | 169,20               |
| 16/6/2017          | 742,50               |
| 29/6/2017          | 85,80                |
| 29/6/2017          | 1.763,70             |
| 29/6/2017          | 715,50               |
| 27/7/2017          | 49,20                |
| 27/7/2017          | 2.244,90             |
| 27/7/2017          | 715,50               |
| 21/8/2017          | 13,50                |
| 21/8/2017          | 107,40               |
| 21/8/2017          | 418,50               |
| 21/8/2017          | 603,60               |
| 22/9/2017          | 661,50               |
| 22/9/2017          | 81,60                |
| 22/9/2017          | 486,00               |
| 20/10/2017         | 1.217,10             |
| 20/10/2017         | 72,60                |
| 20/10/2017         | 499,50               |
| 15/12/2017         | 52,20                |
| 15/12/2017         | 1.233,60             |





| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 15/12/2017         | 486,00               |
| 16/12/2017         | 256,50               |
| 18/12/2017         | 18,00                |
| 18/12/2017         | 686,40               |
| 6/2/2018           | 1.805,70             |
| 6/2/2018           | 59,40                |
| 6/2/2018           | 459,00               |
| 2/3/2018           | 54,60                |
| 2/3/2018           | 324,00               |
| 2/3/2018           | 1.692,60             |
| 2/4/2018           | 1.845,60             |
| 2/4/2018           | 36,00                |
| 2/4/2018           | 472,50               |
| 3/5/2018           | 243,00               |
| 4/5/2018           | 23,40                |
| 4/5/2018           | 825,60               |
| 4/6/2018           | 103,80               |
| 4/6/2018           | 721,50               |
| 4/6/2018           | 432,00               |
| 10/7/2018          | 61,80                |
| 10/7/2018          | 418,50               |
| 10/7/2018          | 951,60               |
| 1º/8/2018          | 451,80               |
| 1º/8/2018          | 354,00               |
| 1º/8/2018          | 256,50               |
| 17/9/2018          | 16,20                |
| 17/9/2018          | 7,56                 |
| 17/9/2018          | 32,40                |
| 17/9/2018          | 650,40               |
| 17/9/2018          | 405,00               |
| 10/10/2018         | 10,80                |
| 10/10/2018         | 54,00                |
| 10/10/2018         | 93,00                |
| 10/10/2018         | 358,20               |
| 10/10/2018         | 189,00               |

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 29/10/2018         | 48,00                |
| 29/10/2018         | 432,00               |
| 29/10/2018         | 517,80               |
| 5/12/2018          | 453,30               |
| 27/12/2018         | 378,00               |
| 27/12/2018         | 34,20                |
| 27/12/2018         | 672,00               |
| 12/2/2019          | 27,00                |
| 12/2/2019          | 38,40                |
| 12/2/2019          | 283,50               |
| 12/2/2019          | 873,00               |
| 8/3/2019           | 82,80                |
| 8/3/2019           | 370,80               |
| 8/3/2019           | 364,50               |
| 29/3/2019          | 391,50               |
| 29/3/2019          | 28,80                |
| 29/3/2019          | 398,10               |
| 10/4/2019          | 10,80                |
| 10/4/2019          | 54,00                |
| 10/4/2019          | 599,10               |
| 10/4/2019          | 27,00                |
| 23/5/2019          | 3,60                 |
| 23/5/2019          | 54,00                |
| 23/5/2019          | 885,30               |
| 26/6/2019          | 426,30               |
| 26/7/2019          | 54,00                |
| 26/7/2019          | 815,10               |
| 26/8/2019          | 54,00                |
| 26/8/2019          | 10,80                |
| 26/8/2019          | 705,60               |

9.3. aplicar à Drogaria Maradina Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, 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. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 24 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizados 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 pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no estado do Rio Grande do Sul, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde;

9.8. informar aos interessados que o inteiro teor desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2286-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral